

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Jyväskylän kaupunki kiittää lausunnonantamisen mahdollisuudesta. Lausunnon laatimisessa on hyödynnetty Kuntaliiton 18.12.2025 antamaan lausuntoa, johon yhdymme jäljempänä kuvatuilta osin.

Jyväskylän kaupungin näkemys on, ettei hankintatietovarannosta seuraa kunnille selkeitä suoria taloudellisia hyötyjä. Esitettyihin laskelmiin kunnille aiheutuvista hyödyistä sisältyy merkittävää epävarmuutta.

Säästöjen on mm. esitetty syntyvän suorahankintojen vähentymisestä. Hankintatietovarannon perustamisella ja ostolaskutietojen keskittämisellä ei ole suoraa yhteyttä suorahankintojen vähentymiseen. Kilpailuttamatta tehtyihin ostoihin sisältyy esimerkiksi sidosyksikköhankeinnot sekä vuokrat, jotka eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Lisäksi on huomioitava, että suorahankinta on yksi hankintalain sallimista ja laillisista menettelyistä, eikä hankintadatan keskitetyllä keräämisellä ja julkaisemisella ole siten näihin suorahankintoihin vaikutusta.

Säästöjä on esitetty syntyvän myös tarjoajien kasvun määrän ja sen myötä lisääntyvän kilpailun myötä. Esityksen mukaan hankintatietovarantoon koottavien ostolaskutietojen ja käyttöönotettavien kilpailutustunnisteen avulla voitaisiin seurata voimassa olevien sopimusten ajallista ja arvollista umpeutumista, jolloin tarjoajilla olisi mahdollisuus valmistautua näihin hyvissä ajoin. Jyväskylän kaupunki haluaa korostaa, että tämä vaikutus koskee ainoastaan määräaikaista sopimuksia ja puitejärjestelyjä. Määräaikaisten sopimusten voimassaoloaika on saatavilla jo alkuperäiseltä hankintailmoitukselta eikä hankintatietovaranto siten toisi tähän muutosta. Jyväskylän kaupunki tiedottaa tulevista hankinnoistaan ennakollisesti myös ilman hankintatietovarantoa. Hankintayksikön itse ilmoittama tieto on myös aina täsmällisempää

esimerkiksi tulevan kilpailutuksen sisällön osalta kuin hankintatietovarannosta saatava, ostolaskutietohistoriaan perustuva tieto. Esitetty vaikutus (tarjousten määrän lisääntyminen) perustuu osittain ainoastaan olettamuksiin tarjoajien ja hankintayksiköiden toiminnasta.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Hankintatietovarantoa koskevan lakiesityksen 2 §:n 1 momentin mukaan hankintatietovarantoon tulisi toimittaa ostolaskuja sekä vuokra- ja leasingsopimusten laskuja koskevat tiedot (ostolaskutiedot). Ostolaskutietojen pitäisi pitää sisällään mahdollinen kilpailutustunniste sekä erikseen päätettävät otsikointi- ja tiliöintirivitiedot, joissa on merkintä salassapidosta. Lisäksi ostolaskutietojen tulisi sisältää erikseen määriteltävät tuoterivitiedot, jotka olisivat hankintatietovarannossa salassa pidettäviä tietoja.

Lain 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin myös tiedon toimittajan velvollisuudesta ilmoittaa vuosittain viimeistään maaliskuun loppuun mennessä Valtiokonttorille siitä, miltä osin se on jättänyt harkinnanvaraisesti tietoja toimittamatta edellisen vuoden aikana viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 1 momentin 4) -kohdan nojalla.

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan tietovarantoon tallennettavien kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tuottamisesta ja toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista, toimittamisen ajankohdista, tietosisällöstä ja teknisestä kuvauksesta säädettäisiin laissa määritellyn lisäksi edelleen kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 120 §:ssä.

Hankintatietovarantoa koskevan lain ja edelleen vuosittain annettavan Valtionkonttorin asetuksen velvoitteiden täyttämiseksi, Jyväskylän kaupungin tulisi tehdä huomattavia muutoksia olemassa oleviin talousjärjestelmiinsä, jotta tiedot pystyttäisiin toimittamaan vaaditussa muodossa. Lakiesitys koskisi huomattavaa osaa kaupungin talouskirjanpitoa ja otsikko- ja rivitietojen toimittamisvelvollisuus koskisi myös laskuja, jotka eivät kuulu hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin. Lisäksi kaupungilla tulisi olla valmius reagoida nopeasti, mikäli vuosittaisella Valtionkonttorin asetuksella lisättäisiin tai muutettaisiin edelleen toimitettavia tietosisältöjä.

Hankintatietovarantolaissa ei tulisi Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan määritellä yksityiskohtaisesti toimitettavien ostolaskujen tietosisältöä, vaan yhteinen tietosisältö tulisi määrittää vain kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä mukaisen menettelyn kautta. Valtionkonttorin asetuksella annettava tietosisältökin tulisi pyrkiä määrittämään kerralla siten, että siihen ei ole tarvetta tehdä vuosittain muutoksia. Jo tällä hetkellä asetuksella säädettyjen taloustietojen toimittaminen ja niihin liittyvien vuosittaisten muutosten hallinta sitoo huomattavasti kaupungin resursseja ja aiheuttaa ylimääräisiä järjestelmäkustannuksia.

Lain valmistelun yhteydessä on toteutettu myös ostolaskutietojen toimittamisen pilottihanke seitsemän pilottiorganisaation osalta. Toimittamisvelvollisuuden tietosisältöjen lopullisessa määrittämisessä tulisi hyödyntää myös näiden pilottien tuloksia ja arvioida, miltä osin tietojen toimittaminen on ylipäättään kohtuullisella työmäärällä ja kustannuksilla mahdollista.

Lain vaatimusten täyttäminen nyt esitetyllä tavalla tulee lisäämään merkittävästi Jyväskylän kaupungin osalta manuaalisesti tehtävä työtä ainakin muutoksen alkuvaiheessa. Jotta manuaalista työtä pystyttäisiin vähentämään, tulisi toimittajien pystyä lisäämään laskuille laissa edellytetyjä tietoja mm. sopimusnumeroiden, kilpailutustunnusten ja salassapitomerkintöjen osalta. Jyväskylän kaupunki on jo aiemmin pyrkinyt saamaan toimittajia lisäämään sopimusnumerotietoja laskuille. Sekä inhimillisten että teknisten syiden vuoksi sopimusnumerotieto ei ole välttämättä virheetöntä tai ostolaskukokonaisuutta ajatellen kattavaa.

Sopimustunnisteen lisäämisellä ostolaskuille Jyväskylän kaupunki hankkii tietoa ostoistaan sopimuskohtaisesti. Niissä kilpailutuksissa, joissa saman kilpailutuksen pohjalta tehdään useampia hankintasopimuksia, kilpailutustunnisteen lisäämisvelvoite aiheuttaisi sen, että samalle laskulle pitäisi saada sekä kilpailutustunniste että sopimustunniste, mikä lisää entisestään virheiden mahdollisuutta ja teknisiä haasteita.

Kilpailutustunnisteen vaatimus on ongelmallinen myös voimassa olevien hankintasopimusten ostolaskuille. Kilpailutustunniste luodaan Hilma-kanavassa jälki-ilmoituksen tekemisen myötä, mutta voimassa olevien hankintasopimusten osalta jälki-ilmoitukset on tehty jo parhaimmillaan vuosia sitten. Esityksen pohjalta on hyvin epäselvää, miten vanhoille sopimuksille saadaan kilpailutustunniste.

Lakiesityksessä ei myöskään oteta tarkemmin kantaa siihen, minkä tasoisesti ja millä tietosisällöin kuntien tulisi ilmoittaa, miltä osin se on mahdollisesti jättänyt harkinnanvaraisesti tietoja toimittamatta. Näiden ostolaskutietojen erotteluun laskumassasta tulee vaatimaan myös muutoksia sekä järjestelmiin että ostolaskujen käsittelyprosessiin.

Laissa edellytetty tuoterivien toimittamisvelvollisuus aiheuttaa myös merkittäviä muutoksia ostolaskujen rakenteisiin sekä ostolaskujen käsittelyjärjestelmiin. Vaikka pääosassa kaupungin ostolaskuista esiintyy tuoterivitietoja, osasta laskuja tuoterivitiedot puuttuvat. Ongelmalliseksi muodostuvat esim. erilaiset koontilaskut, joihin on kerätty pieniä laskutussummia ilman yksityiskohtaisia tuoterivitietoja. Luottokorttilaskut eivät myöskään itsessään sisällä erillisiä tuoterivitietoja ja sopimus- ja kilpailutustunnusten lisääminen luottokorttilaskujen tietoihin jäisi täysin manuaaliseksi tehtäväksi. Luottokorttilaskujen käsittely ja tiliöinti tapahtuu Jyväskylän kaupungilla ostolaskujen käsittelyjärjestelmän ulkopuolisessa erillisjärjestelmässä, jolloin kaikkien ostolaskutietojen saaminen tietojen toimittamista varten mahdollisesti luotavaan yhtenäiseen taksonomiamuotoon tulisi vaatimaan laajoja järjestelmämuutoksia.

Kuntia ei tulisi siten velvoittaa muuttamaan laskujensa tuoterivitietoja merkittävästi vaan nykyisen laskutustiedon tulisi olla riittävä lain vaatimuksen täyttämiseksi. Tuoterivitiedot on lakisesityksessä säädetty myös salassa pidettäviksi, jolloin vain rajatut tahot voisivat hyödyntää hankintatietovarantoon lähetettyjä tuoterivitietoja. Siksi on kyseenalaista, kuinka paljon lisäarvoa tuoterivitietojen lisäämisen vaatimisella saavutetaan akateemisessa tutkimuksessa tai valvontatoimissa suhteessa sen kunnille aiheuttamaan kustannukseen.

5 § Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksen mukaan hankintatietovarantolain 2 §:n mukaista ostolaskutietojen toimittamisvelvoitetta sovellettaisiin kuntien osalta laskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.1.2028 tai sen jälkeen. Kunnille taattaisiin siten noin 1,5 vuoden siirtymäaika.

Siirtymäaika tulee olemaan tiukka, sillä ostolaskutietojen toimittaminen tulee vaatimaan järjestelmämuutoksia talousjärjestelmään.

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan tietovarantoon tallennettavien kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tuottamisesta ja toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista, toimittamisen ajankohdista, tietosisällöstä ja teknisestä kuvauksesta säädettäisiin laissa määritellyn lisäksi edelleen kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 120 §:ssä. Tällä hetkellä tämän lainkohdan nojalla Valtionkonttori antaa vuosittain erillisen asetuksen tulevaa tilikautta koskevista talousraportoinnin tietosisällöistä. Käytännössä kunnille on jäänyt vain noin puoli vuotta aikaa tehdä tarvittavat muutokset järjestelmiinsä. Kuntien ostolaskuja koskevien tietosisältöjen osalta tämä Valtionkonttorin asetus koskien vuotta 2028 tulisi antaa jo lain voimaantulon yhteydessä, jotta kunnille tosiasiallisesti jäisi 1,5 vuotta aikaa toteuttaa kaikki vaadittavat muutokset järjestelmiinsä.

Siirtymäsäännöksen ja sen perustelujen perusteella toimitusvelvollisuus vaikuttaisi voivan koskea ostolaskuja riippumatta siitä, milloin ostolaskun perusteena oleva hankintasopimus on solmittu. Vanhoissa hankintasopimuksissa ei ole voitu ottaa huomioon esimerkiksi velvoitetta lisätä kilpailutustunnus toimittajan ostolaskuille. On epäselvää, tuleeko kuntien toimittaa ostolaskujaan myös vanhojen hankintasopimusten osalta.

Mikäli kuntien velvollisuus ostolaskujen toimittamiseen vuoden 2028 alusta alkaen koskee myös vanhojen, voimassa olevien hankintasopimusten ostolaskuja, on siirtymäaika kohtuuton ja epärealistinen. Voimassa olevien sopimusten osalta tietojen toimittamisvelvollisuuteen on Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan saatava pidempi siirtymäaika, mikäli tietojen edellytetään olevan yhdenmukaisessa muodossa ja sisältävän mm. kilpailutustunnisteen.

3. Huomionne ehdotetuista muutoksista julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin sekä edellä mainittujen lakien perusteluista?

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki

60 § Hankintailmoitusten julkaiseminen

Ehdotetun mukaan pykälään lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräysenantovaltuus. Määräykset sähköisistä ilmoituslomakkeista ja hankintojen ilmoittamisen tietokentistä ja tiedoista eivät Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan ole ainoastaan teknisiä, vaan ne voivat aiheuttaa hankintayksiköille hallinnollista taakkaa esimerkiksi jälki-ilmoitukselle lisättävien tietojen ja dokumenttien muodossa. Valtiokonttorin määräysenantovaltuutuksen myötä tällaisten muutosten vaikutuksia hallinnollisen työn tai kustannusten osalta ei tarvitsisi jatkossa arvioida.

Jyväskylän kaupunki pitää sinänsä kannatettavana sitä, että kansallisesti on määritetty yksi taho, joka hallinnoi ja yhdenmukaistaa hankintailmoitusten tietosisältöjä keskitetysti.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että määräysenantovaltuuden osalta kyse ei ole pelkästään ilmoitusten tietosisällöistä tai teknisistä muutoksista. Perusteluissa kuvatut esimerkkitoimenpiteet muodostaisivat merkittävän hallinnollisen taakan kaikille hankintayksiköille. Mikäli Valtiokonttorin olisi mahdollista vain määrätä mainitunkaltaisten uusien työvaiheiden lisäämisestä EU:n hankintalainsäädännön edellyttämän hankintamenettelyn ja ilmoituslomakkeen sisällön lisäksi, Valtiokonttorin ei olisi tarpeen esimerkiksi selvittää muutoksen vaikutuksia tai arvioida hallinnollisesta työstä seuraavien kustannusten korvaamista kunnille. Ei ole selvää, onko esitetty mekanismi lainsäädännön ja sen arvioinnin edellyttämän mukainen, sillä perustuslain (731/1999) 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lain tasoisesti. Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan esitettyjen tietosisältöjen toimittaminen pitäisi ensisijaisesti toteuttaa automaatiolla sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ilman, että Suomen kaikki hankintayksiköt tekevät työn manuaalisesti. Mikäli muutos tulisi kuitenkin toteuttaa hallituksen esityksessä esitetyllä sisällöllä, sitä ei ole mahdollista toteuttaa vain Valtiokonttorin määräyksellä ilman toimenpiteen ja työn sisällön tarkempaa arviota ja kustannusten korvaamista.

69 § Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Esityksessä ehdotetaan, että tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Ehdotukseen sisältyy yksittäisenä huomioitavana asiana ainakin sähköisten luetteloiden hyödyntäminen. Mikäli samaa kilpailutusvaiheessa

täytettävää luetteloa halutaan hyödyntää koko sopimuskauden ajan, tulee sen olla kirjautumisen takana.

Mikäli kirjautumisvaatimus poistuu, hankintayksikkö ei saa enää tietoa tarjouspyyntöön tutustuneista yrityksistä tarjousaikana. Tämän myötä poistuu mahdollisuus kontaktoida ne tiedossa olevat potentiaaliset tarjoajat, jotka eivät ole kirjautuneina tutustuneet käynnissä olevaan hankintaan. Tämä saattaa vaikuttaa tarjousten määrää vähentävästi. Ehdotus on kokonaisuutena arvioituna kuitenkin kannatettava, mikäli se mahdollistaa keskitetyn tietojen keräämisen hankinta-asiakirjoista ja näin ollen vähentää hankintayksiköiden manuaalista työtä.

4. Huomionne ehdotetuista muutoksista Valtiokonttorista annettuun lakiin ja niiden perusteluista?

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Jyväskylän kaupunki ei vastusta talousdatan nykyistä laajempaa avaamista ja keräämistä. Talousdatan keräämiseen liittyvät yksittäiset toimenpiteet pitäisi kuitenkin suhteuttaa saavutettuun hyötyyn.

Kaiken kaikkiaan saavutettava hyöty hankintatietovarannosta perustuu olettamuksiin ja arvioitu hyöty on luonteeltaan epäsuoraa. Saavutettuja hyötyjä kunnille ei voida suoraan osoittaa, ja merkittävä osa epäsuorasta hyödystä kohdistuu muihin tahoihin kuin kuntiin. Kunnille aiheutuvat kustannukset ovat taas luonteeltaan suoria. Kuntien saavuttaman hyödyn ollessa varsin epävarmalla pohjalla ja kun kyseessä on uusi tehtävä tai aikaisemman tehtävän merkittävä laajennus, kuntien uudistuksessa aiheutuvat kulut tulee täysimääräisesti korvata.

Esityksessä on kulujen korvaamisesta kunnille vain yksilöimättömiä kirjauksia. Kunnat joutuvat aloittamaan tietojärjestelmämuutosten tekemisen heti lainsäädännön hyväksymisen jälkeen. Jyväskylän kaupunki katsoo, että korvausten taso ja aikataulu tulee olla selvillä heti kun lainsäädäntö on hyväksytty.

Lehtinen Laura
Jyväskylän kaupunki - kansliapäällikkö Heli Leinonkoski