

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Valtionvarainministeriön teettämässä selvityksessä julkisen hankintojen säästökeinoista todetaan, että ”Arviointitehtävää on vaikeuttanut se, että hankintadataa on käytettävissä vajavaisesti”. Nousiaisten kunnan näkemys on, että selvityksessä esitetyt laskelmat ovat spekulatiivisia ja osin mahdollisesti päällekkäisiä. Laskelmassa ei avata, miten ja missä määrin lisääntyneet kulut on huomioitu vai onko niitä huomioitu lainkaan. Laskelmista nousee enemmän kysymyksiä, kuin se antaa vastauksia.

Mietinnössä kunnille koituvat hyödyt on ylimitoitettu ja kustannukset alimitoitettu. Mikäli lakimuutos toteutetaan esitetyssä laajuudessa ja muodossa, tulee kunnille muodostumaan merkittävästi pysyviä lisäkustannuksia niin järjestelmäkustannuksina kuin lisääntyneenä työmääränä.

Hankintatietovarannosta ei seuraa kunnalle täysin selkeitä suoria taloudellisia hyötyjä. Epäsuoria hyötyjä tulee mietinnön mukaan esimerkiksi lisääntyneestä kilpailusta sekä suoramarkkinoiden määrän vähenemisen kautta. Nousiaisten kunta katsoo, että hyödyt on laskettu turhan optimistisesti. Esimerkiksi kilpailutuksen jälkeen julkaistavan jälki-ilmoituksen tietokenttien lisäämisellä on arvioitu olevan 2,64 miljoonan euron positiivinen vaikutus kuntien toimintaan.

Laskelman perusteena on olettaa, että kunnat eivät nykyisellään tee julkisia hankintoja kokonaistaloudellisesti edullisimmalta toimijalta. Oletus on virheellinen. Lisäksi hankinnan kokonaiskustannuksiin tulee laskea myös itse hankintaprosessiin kuluva aika ja raha. Esimerkiksi pienillä kunnilla ei ole omia hankinta-asiantuntijoita, jonka vuoksi kilpailutusmateriaali tulee ostaa ulkopuoliselta konsultilta. Konsultin palkkio tulee huomioida hankinnan kunnalle aiheuttamassa kokonaiskustannuksessa. Pienessä hankinnassa konsultoinnin osuus voi olla merkittävämpi ja siten kynnysarvon alittavan suoramarkkinoiden kokonaiskustannukset huomioiden edullisempi. Laskelmassa

myös oletetaan, että uudistus toisi lisää tarjouksia. Olettama ei päde pieniin ja/ maaseutukuntiin. Pienet tai kaupungeista maantieteellisesti etäällä sijaitsevat kunnat saavat jo nykyisellään monesti vain yhden tarjouksen, vaikka kilpailutus on toteutettu Hilman kautta.

Hankintatietovarannon ylläpitämisestä ja tiedon käsittelystä koituu Valtionkonttorille pysyvästi kustannuksia arviolta 1,22 miljoonaa euroa vuodessa. Uudistus lisäisi siten julkisen sektorin kustannuksia ja vyöryttäisi rahat suoraan yksityisen puolen järjestelmätoimittajille. Työryhmämietinnön mukaan kyseisestä uudistuksesta aiheutuvien kulujen määrä puolittuu viidessä vuodessa. Nousiaisten kunta ei yhdy kyseiseen näkemykseen, eikä pidä sitä realistisena. Kuntaliitto arvioi lausunnossaan, että yhteensä kaikki hankkeesta johtuvat kustannukset seuraavan viiden vuoden ajalta ovat jopa 40-60 miljoonaa euroa ja pelkästään kuntien osalta yli kymmenen miljoonaa euroa.

Kuntaliiton arvion mukaan kertaluonteisten investointikustannusten arvo kirjanpidontietojen osalta olisi vastaavaa suuruusluokkaa kuin niin sanotun taloustietolain kohdalla, eli noin 15 miljoonaa euroa. Kunta katsoo myös, että esityksessä arvioidut kustannukset ovat todennäköisesti alimitoitettuja varsinkin pienten kuntien osalta. Kustannusten määrä on merkittävästi korkeampi, mikäli esimerkiksi laskun salaaminen vaaditaan rivikohtaisesti. Kilpailutus- ja salaustunnisteen lisäämisen takia manuaalisen käsittelyn määrä kuntien laskutuksessa tulee lisääntymään ja mahdollisesti vähentämään laskujen käsittelyssä nykyisellään varsin laajaa automaatiota. Erityisesti rivitietoja ja salausta koskeva vaatimus tulee aiheuttamaan osassa kunnissa käytössä oleviin järjestelmiin suurempia muutoksia ja pysyvää manuaalista työtä. Kustannukset tosin vaihtelevat kuntakohtaisesti käytössä olevasta järjestelmästä riippuen.

Valtiovarainministeriön Kuntatalousohjelmassa vuosille 2025-2028 todetaan, että peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Vaikka hallituksen esityksessä todetaan, ettei kunnalle ehdoteta uusia tehtäviä, niin Nousiaisten kunta katsoo, että tosiasiallisesti kyseinen esitys perustaa kunnalle uuden tehtävän. Uudistus tulisi laajentamaan merkittävästi nykyistä taloustietoja koskevaa toimittamisvelvollisuutta. Kunta katsoo myös, että kunnan velvoitteet toimittaa talousdataa, kasvavat merkittävästi hankintatietovarantoon liittyvän uuden lainsäädännön myötä.

Katsomme, että kunnalle tulee osoittaa riittävä rahoitus sekä riittävät siirtymäajat tietojen toimittamisvelvollisuuden toteuttamiseen, mikäli esitys pysyy sellaisenaan voimassa. Työryhmämietinnössä kulujen korvaamisesta kunnille on vain joitain kirjauksia.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Nousiaisten kunta pitää lähtökohtaisesti kannatettavana lakiuudistusta kansallinen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja julkisyhteisöjen hankinta- ja ostolaskutietojen keskitetystä julkaisemisesta. Lakiuudistuksen tavoitteet (lain 1 §) ovat niin ikään kannatettavia. Uudistus helpottaisi hankintojen seurantaa ja vertailua yhdessä ja samassa paikassa sekä parantaisi

hankintojen avoimuutta. Uudistus vähentäisi myös hankintayksiköille tehtäviä tietopyyntöjä. Nousiaisten kunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että lakiuudistuksella tavoitellut muutokset saadaan toteutettua vähäisemmällä sääntelyllä.

Hankintatietovarannosta annetun lain 2 §:ssä rivitietoja koskeva vaatimus koskee kaikkia hankintoja. Tämä on Nousiaisten kunnan näkemyksen mukaan ongelmallinen. Lain sananmuotoon tulisi lisätä hankintanumeron tapaan rivitietojen kohdalle sana ”mahdollinen”. Laskujen rivitiedot tulisi toimittaa ainoastaan tilanteissa, joissa kunnan saamalla laskulla on rivitiedot. Tämä mahdollistaisi yleisesti käytössä olevien koontilaskujen käytön myös tulevaisuudessa.

Mietinnöstä ja lakiehdotuksesta saa käsityksen, että laskun salausvelvollisuus on otsikko- ja rivi-kohtainen. Edellä mainittu vaatimus tulee aiheuttamaan entisestään lisäkustannuksia ja manuaalista työtä. Lisäksi se lisää riskiä yksilöiden arkaluontoisen tiedon (esim. terveystieto) leviämiseen ja tietosuojaloukkaukseen. Osa tiedoista saattaa olla myös erillisellä laskun liitteellä. Lain edellyttämät muutokset laskuihin aiheuttavat erityisesti pienille toimijoille lisätyötä- ja kustannuksia.

Tietovarantoon siirrettävistä tiedoista on säädetty lain 3 §:ssä. Pykälässä on todettu, että hankintatietovarantoon tallennetaan myös Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot. Laki ja mietintö jättävät avoimeksi, mistä tarjoustiedot ovat peräisin eli tuleeko hankintayksikön toimittaa tarjoustiedot hankintatietovarantoon vai ei, ja koskeeko vaatimus vain kynnysarvon ylittäviä hankintoja vai myös kynnysarvon alittavia hankintoja.

Lain 5 §:ssä säädetty siirtymäsäännös on kuntien osalta näkemyksemme mukaan riittävän pitkä. Lain edellyttämät muutokset on realistista toteuttaa annetussa aikataulussa, mikäli lakimuutoksen kustannukset korvataan täysimääräisesti. Siirtymäsäännös jättää kuitenkin avoimeksi, miten hankintayksiköiden tulisi toimia vanhojen sopimusten osalta. Lakiin tulisi kirjata, missä määrin laki koskee vanhoihin hankintasopimuksiin perustuvia laskuja sekä jokin takaraja (vuosiraja), jota ennen solmittuun hankintasopimukseen ei lakia sovelleta. Lain soveltaminen vanhoihin hankintasopimuksiin aiheuttaisi niin ikään runsaasti hallinnollista työtä ja lisäkustannuksia, kun vanhoja sopimuksia on muutettava laskutusta koskevien ehtojen osalta.

Hankintatietovarannosta annetusta laista puuttuu maininta siitä, kuinka usein ostolaskutiedot tulee toimittaa hankintatietovarantoon. Hankintayksikön osalta sillä on suuri merkitys ja sen kirjaaminen lakiin on kannatettava. Hankintayksikön kannalta kohtuullinen toimitusväli olisi kerran tai kaksi vuodessa. Tätä tiheämpi toimitusväli ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon lain tarkoituksen toteutuminen ja hankintayksiköille tietojen toimittamisesta koituva työmäärä.

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?

Hankintalain 60 § ja 101 §:ien osalta säädetään Valtiokonttorille oikeus määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Edellä mainittujen asiakirjojen toimittaminen tulisi saada automatisoitua, muutoin myös tämä menettely kasvattaa hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Automatisointi puolestaan tarkoittaa lisääntyneitä järjestelmäkustannuksia. Esityksestä ei ilmene, missä määrin tämä on huomioitu arvioitaessa hankintayksiköille lakimuutoksista koituvia kustannuksia.

Valtionkonttorin määräyksenantovaltuuden nojalla myöhemmin asettamat vaatimukset hankintayksiköille saattavat aiheuttaa hankintayksiköille tulevaisuudessa ennakoimattomia lisäkustannuksia. Määräyksenantovaltuuden perusteella annetut lisävelvoitteet tulisi korvata hankintayksiköille. Tätä ei kuitenkaan ole kirjattu mihinkään, joten hallinnollinen lisätyö ja järjestelmäkustannukset jäävät tämän osalta hankintayksiköiden itsensä kustannettaviksi.

Nousiaisten kunta pitää kannatettavana hankintalain 69 § ja 104 §:iin ja erityisaloja koskevan hankintalain 64 ja 73 §:iin otettavaa lisäystä, jonka mukaan tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei jatkossa saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista.

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

Lakiuudistuksen myötä Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisesta käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta parantaen näin kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuutta sekä tietojen saatavuutta Hilma-palveluun. Laki jättää avoimeksi, miten hankintayksiköille korvataan kustannukset, jotka johtuvat Valtionkonttorin asettamista uusista vaatimuksista. Koska kustannusten korvaamista ei ole mainittu, on oletettavaa, että kustannukset jäävät yksin hankintayksiköiden kannettaviksi.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Nousiaisten kunta yhtyy Kuntaliiton ja Hyvil Oy:n eriäviin mielipiteisiin.

Nousiaisten kunta pitää tärkeänä, että hankintatietovarannolla edistetään avoimuutta sekä hankintatietovarannon laajaa tietopohjaa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tutkimuksessa, kehitettäessä julkisten hankintojen ohjausta tai tarkistettaessa lainsäädäntöä.

Yhtäältä lakiesityksen mukaiset ehdotukset ovat kannatettavia ja linjassa esimerkiksi esityksessä kuvattujen ulkomaiden lainsäädäntöön ja käyttämiin keinoihin, mutta toisaalta lakiesityksessä tulee tunnistaa ja sitoutua kompensoimaan uudesta tehtävästä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Veronmaksajan etua tulee tarkastella niin tavoiteltavien säästöjen, aiheutuvien lisäkustannusten kuin käytännön toteutuksen osalta, kun lopullista ja hyvin yksityiskohtaiselle tasolle menevää lakiesitystä hyväksytään. Tietovaranto aiheuttaa väistämättä pysyviä kustannuksia niin järjestelmämuutosten kuin henkilöstöresurssienkin osalta ja tämä järjestelmätuottajille valuva raha on vastaavasti pois kunnan muusta toiminnasta. Vallitsevassa ajassa kunnat kamppailevat tiukkojen

säästökuurien kanssa ja tietojärjestelmiin käytetään jo nykyisin kasvavin määrin euroja vuosittaisten hintojen nousun myötä.

Heinonen Teemu
Nousiaisten kunta

Einiö Petra
Nousiaisten kunta ja Nousiaisten Vesi Oy