

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi on esitetty valtakunnallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamista. Hankintatietovarantoon tallennettaisiin hankintojen kilpailutusasiakirjojen lisäksi muun ohella kuntien ostolaskutiedot, jotka yhdistelemällä saataisiin valtakunnallinen kokonaiskuva julkisista ostoista ja hankinnoista koko hankinnan elinkaaren ajalta. Esityksen tavoitteet ovat sinällään hyviä, mutta toteutustapa varsin raskas ja vaikutusten arviointi puutteellista. Erityisesti taloudellisten sekä tietoturva-vaikutusten vaikutuksia tulisi tarkentaa.

Hallituksen esityksen mukaan kyse ei ole kuntien näkökulmasta uudesta tai laajenevasta tehtävästä. Esityksen mukaan hankintatietovarannosta aiheutuvat kustannukset kunnille on kuvattu vähäisiksi. Vaikutusten arviointi on näiltä osin puutteellista.

Käytännössä hankintatietovarannon perustaminen ja ostolaskutietojen toimittaminen tietovarantoon tarkoittaa tietojen ja julkaisutiheyden yhdenmukaistamista uudella tavalla. Julkisten hankintojen talousdatan yksityiskohtainen avaaminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia kunnille sekä kertakustannuksina että jatkuvina kustannuksina.

Hankintatietovarannon vuoksi jokaisessa kunnassa tulisi jollakin tavalla muuttaa ostolaskujen käsittelyä ja tähän liittyviä järjestelmiä. Kunnille syntyvät järjestelmäkustannukset ovat osin pysyviä, esimerkiksi erilaiset integraatiot eri järjestelmien välillä kilpailutustunnisteen sekä muiden tarvittavien tietojen siirtämiseksi aiheuttavat todennäköisesti pysyviä kuukausittaisia ylläpitokustannuksia. Lisäksi esityksestä aiheutuu kunnille myös merkittäviä kertaluonteisia investointikustannuksia esimerkiksi järjestelmähankintojen ja -päivitysten myötä. Näitä vaikutuksia ei ole riittävällä tavalla huomioitu esityksessä.

Vaatimukset lisäävät merkittävästi myös manuaalista työtä. Hallituksen esityksen mukaan valtaosa kustannuksista aiheutuisi kilpailutustunnisteiden lisäämisestä ostolaskuille. Esityksen mukaan näiden tietojen saaminen ostolaskudataan olisi mahdollista toteuttaa pääosin laskuja lähettävien tahojen järjestelmä- ja toimintamuutoksilla. Kaikilla suuremmillakaan toimittajaorganisaatioilla ei kuitenkaan ole ilman järjestelmämuutoksia teknisiä valmiuksia toimittaa kaikkia vaadittuja tietoja laskudatan mukana. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu yrityksille muutoksesta aiheutuvia kustannuksia ja seurannaisvaikutuksia eikä kunnille aiheutuvaa manuaalista työtä.

Vaikutusten arvioinnissa ei huomioida riittävällä tasolla nykyistä turvallisuustilannetta ja niitä riskejä, joita liian avoimesta hankinta- ja ostolaskutietojen julkaisusta voi seurata. Näin laajasta avoimesta hankintojen- ja ostolaskujen aineistosta voidaan tunnistaa esimerkiksi erilaisten tekoälysovellusten avulla turvallisuuteen liittyviä hankintojen kokonaisuuksia tai analysoida esimerkiksi kuukausittain toistuvia säännönmukaisia laskuja ja niiden toimittajia ja käyttää näitä tietoa väärennetyjen laskujen muodostamiseen. Laskutiedoista voi olla pääteltävissä muun muassa toimittajaverkosto, alihankkijatiedot ja kriittiset palveluntarjoajat sekä eri turvallisuuspalveluiden, IT-järjestelmien ja ohjelmistolisenssien yksityiskohtia, jotka voivat vaarantaa toiminnan turvallisuutta. Turvallisuuteen liittyvät hankinnat eivät välttämättä yksittäin ole salassa pidettäviä, mutta laajempana kokonaisuutena julkaistuna nämä tiedot voivat aiheuttaa turvallisuusuhkaa. Kyberrikollisten toiminta helpottuu ja nopeutuu, ja väärinkäytöksiä voidaan toteuttaa laajassa mittakaavassa koko organisaatiota vastaan.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu myöskään lainkaan samanaikaisesti käynnissä olevan sidosyksikkösääntelyn muutoksen vaikutuksia. Lakimuutos johtaisi uudelleen järjestelyihin myös taloushallinnon palveluiden osalta. Myös järjestelmiä koskevia sopimuksia jouduttaneen laajassa mitassa kilpailuttamaan lyhyellä aikavälillä. Tähän liittyy merkittävä riski kuntien kustannusten kasvusta sekä toimittajien mahdollisuudesta toteuttaa samanaikaisesti useita päällekkäisiä muutoksia.

Esityksessä olisi tullut arvioida vaihtoehtoisina toteutustapoina myös menettelyä, jossa riittävät tiedot varmistettaisiin jo tilausvaiheessa esimerkiksi kehittämällä tilausjärjestelmiä. Nämä mahdollistaisivat toimiessaan esitetystä paremmin hankintojen sopimuksen mukaisuuden jo tilausvaiheessa. Kuntien talousraportoinnissa edetään kuitenkin suuntaan, jossa kaikki tieto pyritään keräämään laskuaineiston ja kirjanpidon laskentatunnisteiden kautta. Tämä on jo aiemman kuntatietoraportointikokemuksen perusteella lisännyt merkittävästi taloushallinnossa tehtävää työtä ja näin voi ennakoida käyvän myös tässä uudistuksessa.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Joensuun kaupunki katsoo, että sinällään lain tavoitteet ovat monelta osin hyviä, mutta toteutustapaa ja sen vaikutuksia tulee tarkentaa.

Joensuun kaupunki katsoo, että esitys luo kunnille kokonaan uuden tehtävän, joka edellyttää täysin uuden tietovarannon perustamista. Tämä ei ole pelkästään nykyisten tehtävien laajentamista, vaan

merkittävä muutos, jonka kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti. Kuntien on päivitettävä taloushallinnon järjestelmiään ja prosessejaan, jotta tiedot voidaan toimittaa vaaditussa muodossa. Tämä aiheuttaa sekä merkittäviä alkuvaiheen kustannuksia että jatkuvia ylläpitokustannuksia. Mietinnössä kustannusten korvaaminen ja hallinnollinen taakka on arvioitu vähäiseksi, mutta Joensuun kaupungin näkemyksen mukaan arvio on virheellinen. On olemassa riski, että kustannuksia ei korvata kunnille täysimääräisesti, vaan ne kuitataan teoreettisilla säästöillä, jolloin kustannukset jäävät kuntien katettavaksi.

Hallituksen esityksen mukaan kunnan tulee toimittaa tietovarantoon tiedot varsin merkittävästä osasta kunnan talouskirjanpitoa. Otsikko- ja rivitietojen toimittamisvelvollisuus koskisi myös laskuja, jotka eivät kuulu hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin. Kuntien kaikissa ostolaskuissa ei nykyisellään ole kaikkia pykäläesityksessä lueteltuja tietoja. Laskuja ei tulisi joutua muokkaamaan manuaalisesti vain hankintatietovarantolain määritelmän tai vaatimusten vuoksi.

Hankintatietovarantolain mukaan valtaosassa kuntien maksuliikenteestä tulisi olla jatkossa myös tuoterivitiedot. Kyseessä on merkittävä laajennus nykyiseen laskutuksen yksityiskohtaisuuteen. Tuoterivitietoja on tarkoitus kerätä, jotta hankinnan sisällöstä ja kilpailutuksen toteutumisesta voidaan tehdä tarkempaa tutkimusta ja analyysiä. Tuoterivitietojen lisääminen laskuille on merkittävä kuntien hallinnollista taakkaa lisäävä toimenpide.

Esityksen mukaisesti tiedon toimittaja eli esimerkiksi kunta, vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta. Esityksessä ei ole arvioitu riittävästi sitä, että toimittajat eivät välttämättä lisää laskuille vaadittavia tunnisteita tai ne eivät tule oikeassa muodossa. Aiemman kuntakentän kokemuksen perusteella on todettavissa, että toimittajat eivät sopimusvelvoitteista huolimatta lisää edellytettyä tietoa laskuille tai lisätty tieto ei ole virheetöntä. Esimerkiksi Joensuun kaupungilla on aiemmin tehty kokeilu laskun viitetietojen lisäämisestä laskujen Finvoice-aineistoon ja tästä ei ole saatu onnistuneita kokemuksia. Vaikka laskujen toimittajat yrittävät tiedot toimittaa, ne eivät laskutusjärjestelmien yhteensopimattomuuden vuoksi aina siirry oikein kunnan järjestelmään. Kokemusten perusteella kaupunki suhtautuu myös kriittisesti siihen, että laskuttavat yritykset pystyisivät ylipäättänsä sopimusnumeroita lisäämään laskutusaineistoon siten, ettei sitä kunnassa manuaalisesti tarvitsisi laskutietoihin lisätä. Muutos tulee siten edellyttämään ainakin alkuvaiheessa merkittävää manuaalista työtä.

Toimittajien näkökulmasta raskaat ja tarpeettoman pikkutarkat vaatimukset laskujen tietosisällöille johtavat lisäksi hankintayksiköiltä veloittettavien hintojen nousuun, kun yritykset täysin ymmärrettävästi siirtävät kohoavat hallinnolliset kustannuksensa hyödykkeiden hintoihin. Huomioitava näkökulma on myös liian raskaiden laskutietovaatimusten mahdollinen vaikutus hankintojen houkuttelevuuteen ja siten kilpailutuksiin saatavien tarjousten määriin. Mikäli laskutustyöstä tehdään hallinnollisesti liian vaikeaa ja kallista toimittajille, on hyvinkin mahdollista, että etenkin pienempiin kilpailutuksiin ei enää saada nykyisessäkään määrin tarjouksia, koska julkiset hankinnat muuttuvat toimittajille vähemmän houkutteleviksi. Tämä on ristiriidassa hallituksen tavoitteeseen saada pienet ja keskisuuret yritykset mukaan julkisiin hankintoihin.

Tuoterivitietojen toimittamisen tarvetta laaja-alaisesti voidaan kyseenalaistaa myös sen johdosta, että esityksen mukaan vain rajatut tahot (KKV sekä muutama muut viranomaiset) pääsevät käsiksi hankintatietovarantoon lähetettyihin tuoterivitietoihin. On kyseenalaista, kuinka paljon lisäarvoa tuoterivitietojen lisäämisen vaatimisella saavutetaan akateemisessa tutkimuksessa tai valvontatoimissa suhteessa sen kunnille aiheuttamaan kustannukseen. Toisaalta tuoterivitietojen salassa pitäminen on ristiriidassa uudistuksen kilpailua lisäävän tavoitteen kannalta, koska juuri tietorivitiedot sisältävät kilpailua lisäävät tiedot tuotteiden hinnoittelusta. Joensuun kaupunki kuitenkin katsoo, että muun muassa kuntien hallinnollisen taakan ja tietoturvanäkökulmien johdosta tuoterivitietojen toimittamisesta tulee luopua kokonaan tietojen toimittamisesta aiheutuvien lisäkustannusten johdosta.

Hankintatietovarantolaissa ei tulisi määritellä yksittäisen ostolaskun tietosisältöä, vaan yhteinen tietosisältö tulee määrittää vain kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä mukaisen menettelyn kautta. Laskujen rivitiedot tulisi toimittaa vain, jos kunnan saamalla laskulla ylipäänsä on rivitiedot. Mikäli tuoterivitiedoista olisi tarpeen säätää nimenomaan hankintatietovarantoa koskevassa laissa, Joensuun kaupunki kannattaa Kuntaliiton näkemystä, että pykälän edellytys tuoterivitietojen sisällyttämisestä tulee muuttaa ehdolliseksi samoin kuin kilpailutustunnisteen lisäämisvelvoitekin on. Kun kilpailutustunnisteen osalta velvoite on ilmaistu sanamuodolla ”tulee sisältää mahdollinen kilpailutustunniste”, myös tuoterivitietojen tulisi olla ilmaistu sanamuodolla ”ostolaskutietojen tulee sisältää mahdolliset erikseen määriteltävät tuotetiedot”. Tällöin laskuille, joilla tuoterivitietoja ei ole, ei tarvitsisi sellaisia erikseen lisätä.

Ylipäänsä kuntien nykyisen laskutustiedon ja ostolaskujen rakenteen tulisi olla riittävä hankintatietovarannon tarpeisiin. Kuntien ei tulisi joutua erikseen muuttamaan laskujensa tuoterivitietoja. Laskujen sisältövaatimusten huomattavat laajennukset aiheuttavat muutuskustannuksia ja pysyvää olennaista lisätyötä paitsi kunnille, myös laskujen toimittajille. Ostolaskujen raportointivaatimukset lähtevät olettamasta, että kunnat vastaanottaisivat kaiken ostolaskuaineistonsa sähköisesti. Erityisesti kaikilla mikroyrityksillä ei ole valmiutta toimittaa laskujaan verkkolaskuina esimerkiksi toimintansa pienen mittakaavan vuoksi, vaadittujen tarkemman tason metatietojen laskudataan sisällyttämisestä puhumattakaan.

Laissa esitetty siirtymäaika on liian lyhyt ja vaatii tarkennusta voimassa olevien sopimusten osalta. 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 jokaisen kunnan talousjärjestelmiin. Erityisen ongelmallinen kilpailutustunnisteen vaatimus on 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. Vanhojen sopimusten ostolaskuille tulee olemaan lähes mahdotonta saada kilpailutustunniste. Hallituksen esityksestä puuttuu täysin tieto, miten voimassa olevien sopimusten ostolaskuja tullaan

kohtelevaan kilpailutustunnisteen osalta. On myös täysin epäselvää, miten kilpailutustunniste tulee syntyään jo tehtyihin jälki-ilmoituksiin. Voimassa olevien sopimusten ostolaskutietojen muodon yhdenmukaistamiseen on saatava lisäsiirtymäaika. Kuntien lienee mahdollista toimittaa ostolaskut vanhoihin sopimuksiin liittyen ilman esimerkiksi kilpailutustunnusta myös nyt esitetyn siirtymäajan puitteissa, mutta tällöin ostolaskutiedon ei voida vaatia olevan täydellisesti hankintatietovarannon vaatimukset täyttävää. Tämä on otettava huomioon näin merkittävää systeemimuutosta tehtäessä. Joensuun kaupunki kuitenkin ehdottaa, mikäli lakiesitys etenee, että velvoite toimittaa laskuja sopimusnumerotiedoilla rajattaisiin koskemaan esimerkiksi vuonna 2027 ja sen jälkeen tulevia kilpailutuksia.

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 §:ään lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräysenantovaltuus. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä yksityiskohtaisemmin uusista sähköisistä hankintojen ilmoittamisen tietokentistä sekä sähköisistä ilmoituslomakkeista. Ehdotuksen mukaan tällaiset muutokset olisivat teknisiä ja tultaisiin toteuttamaan direktiivin sallimissa rajoissa.

Määräysenantovaltuuden osalta kyse ei ole pelkästään ilmoitusten tietosisällöistä tai teknisistä muutoksista. Mikäli Valtiokonttorin olisi mahdollista vain määrätä 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. Määräysenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumustio. Perusteluissa kuvatut esimerkkitoimenpiteet muodostaisivat merkittävän hallinnollisen taakan kunnille. Esitettyjen tietosisältöjen toimittaminen pitäisi ensisijaisesti toteuttaa automaatiolla sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ilman, että Suomen kaikki tuhannet hankintayksiköt tekevät työn manuaalisesti.

Joensuun kaupunki esittää, että hankinta-asiakirjat toimitetaan hankintatietovarantoon vain siten, kuin ne voidaan toimittaa sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä automaattisesti.

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

Ei lausuttavaa.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Ei muuta lausuttavaa.

Himanka Marjo-Riitta
Joensuun kaupunki - Talousjohtaja Satu Huikuri