

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Hyvinkään kaupunki katsoo, että vaikutusten arviointia ei ole tehty riittävästi eikä luotettavasti. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 20.6.2023 kirjaus ”Hallitus edistää lainvalmistelun laadukasta ja tietoperusteista vaikutusarviointia sekä sääntelykeinojen punnintaa.” ei toteudu hankintatietovarantoa koskevassa lainsäädäntöhankeessa.

Hankintatietovarannosta ei seuraa kunnille selkeitä suoria taloudellisia hyötyjä. Esityksessä mainitut hyödyt ovat korkeintaan välillisiä ja perustuvat siihen, että hankintatietovaranto ja lisääntynyt saatavilla oleva tieto alentaisi kuntien ulkoisten hankintojen hintaa.

Hankintatietovarannon taloudellisia hyötyjä ei ole käytännössä arvioitu hankkeessa ollenkaan. Tämä käy ilmi hallituksen esityksen muotoilusta: ”Esityksen taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa on huomioitava, että hankintatietovarannon perustaminen ja tiedon käytettävyyden parantaminen tuottavat itsessään vain pienen osan siitä säästöpotentiaalista, jota esimerkiksi selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista esitetään”.

Myöskään hankintatietovarannon kustannusvaikutusta ei ole arvioitu riittävällä tavalla. Sen sijaan lakiluonnoksessa oleva seuraava muotoilu on jopa virheellinen: ”Esityksestä aiheutuu ko. organisaatioille lyhyellä aikavälillä kertaluonteisia kustannuksia, mutta se mahdollistaa myös kustannussäästöt pitemmällä aikavälillä.”. Esityksen myötä syntyvät kustannukset eivät ole kertaluonteisia vaan kertaluonteisten kustannusten lisäksi kunnille syntyy pysyviä kustannuksia. Vertailukohdaksi sopii hyvin Kuntatietoraportointi, josta koitui kunnille jatkuvia ja pysyviä lisäkustannuksia: kuntien rahaa on jouduttu käyttämään aiempaa enemmän kirjanpitytyöhön ja ICT-järjestelmien pysyviin ylläpitokuluihin uusien toiminnallisuuksien myötä. Lakiluonnoksessa ei myöskään ole esitetty arviota nimenomaisesti hankintatietovarannon toteuttamisesta syntyvistä mahdollisista pitkän aikavälin säästöistä julkiselle taloudelle tai siitä mekanismista, millä säästöt syntyisivät, joten arviointi vaikuttaa enemmänkin toiveelta kuin laadukkaan lainvalmistelun vaikutusarvioinnilta.

Myöskään yksityisille tavaroiden ja palveluiden tuottajille koituvia kertaluonteisia ja pysyviä hallinnollisia kustannuksia ei ole arvioitu luotettavasti, eikä myöskään sitä, mitä vaikutuksia tällä on

erilaisiin yrityksiin. Huomioon ei ole myöskään otettu sitä, että hankintatietovarantolain mukaiset uudet velvoitteet lisäävät hallinnollista työtä ja hidastavat ostolaskujen kiertoa. On varsin todennäköistä, että kuntien kilpailuttamisessa sopimuksissa maksuehdot sisältävät uudistuksen jälkeen nykyistä pidemmät maksuajat ja yritykset saavat tuottamistaan palveluistaan maksun nykyistä hitaammin.

Vaikutusten arvioinnissa ei huomioida riittävällä tasolla nykyistä turvallisuustilannetta ja niitä riskejä, joita liian avoimesta hankinta- ja ostolaskutietojen julkaisusta voi seurata. Suunnitellun laajuudesta avoimesta hankintojen- ja ostolaskujen aineistosta voidaan tunnistaa kehittyneiden ja alati kehittyvien teknologioiden avulla turvallisuuteen liittyviä hankintojen ja palveluntuotantoketjujen kokonaisuuksia. Näin saatua tietoa on mahdollista käyttää nykyistä laajamittaisemman vahingon aikaansaamiseen kriittisessä infrastruktuurissa tai taloudellisen vahingon aikaansaamiseen. Rajapintoja julkisuuslakiin ja salassa pidettävien tietojen suojaan ei ole arvioitu riittävästi. Edellä mainitut ongelmat korostuvat tilanteessa, jossa julkisen sektorin kokonaisuuden tiedot ovat helposti saatavilla hyvin laajalti. Esitys johtaisi tilanteeseen, jossa jokaisen yksittäisen tiedon turvaluokituksen arvioinnilla olisi nykyistä suurempi merkitys. Tämä johtaa varmuudella siihen, että esitykseen sisältyvät turvallisuusriskit kasvavat siitäkin huolimatta, että kuntien pysyvät hallinnolliset kustannukset ja järjestelmäkustannukset kasvavat.

Hyvinkään kaupunki toteaa, että suorahankintojen vähentäminen on hyvä tavoite. Hyvinkään kaupunki huomauttaa, että jo nyt esimerkiksi Hyvinkään kaupungin hankintaohjeessa ohjeistetaan suorahankinnoista kansallista lainsäädäntöä tiukemmin. Esityksen vaikutusarviointi ei sisällä arviota siitä, että tällaisessa tapauksessa suorahankintoja voidaan jatkossa tehdä lain puitteissa jopa nykyistä enemmän, mikäli rajallisia voimavaroja joudutaan kohdistamaan kilpailuttamisesta erilaisiin hankintatietovarannon hallinnollisiin tehtäviin.

Hyvinkään kaupunki on julkaissut ostolaskudatansa jo useana vuonna. Tämän kokemuksen perusteella kaupunki katsoo, että lain vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu myöskään sitä lisätyötä, joka syntyy kasvavasta määrästä erilaisia tietopyyntöjä. Kaupungin avoin ostolaskudata on lisännyt tietopyyntöjen määrää ja hankintatietovaranto todennäköisesti lisääisi tietopyyntöjen määrää edelleen.

Hyvinkään kaupunki toteaa, että taloudellisten vaikutusten sekä kokonaisturvallisuuteen liittyvien vaikutusten arviointia on syvennettävä.

Vaikutusarvioinneissa ei ole huomioitu myöskään erityisesti kuntien kykyä toimeenpanna muutosta eikä suhdetta muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa hankintalaki tulee voimaan. Hankintatietovarannon kaltaisten uudistusten läpivienti kuntakentällä olisi kustannustehokasta sellaisten sidosyksiköiden toimesta, jotka kykenisivät toteuttamaan muutoksen tai tukemaan toteutusta laajalle kuntajoukolle. Hankintalaki voimaan tullessaan pirstoo kuntien kirjanpidon ja maksuliikenteen palvelut siten, että hankintatietovarantohankkeen toteutus vaarantuu samanaikaisen palvelujen uudelleenjärjestämisen vuoksi ja joka tapauksessa muutoksen kustannus kasvaa mittakaava- ja neuvotteluvoimaetujen pienenemisen vuoksi. Hyvinkään kaupunki katsoo, että esityksen vaikutusarviointia tulee syventää myös siitä näkökulmasta, millä siirtymäajalla edellytettyjen muutosten aikaansaaminen on realistista, huomioiden muun lainsäädännön muutosten edellyttämät muutokset. Hyvinkään kaupunki katsoo edelleen, että tämä arvio on huomioitava siirtymäajan määrittelyssä.

Hyvinkään kaupunki katsoo, että esityksessä tulisi myös arvioida suhdetta lakiin Hansel Oy:stä. Epäselvyyksien riski kasvaa, mikäli tietojenluovutusvelvollisuudesta on säädetty laissa Hansel Oy:stä,

mutta ei valtiokonttorista annetussa laissa. Mikäli hankintatietovarantoa koskeva lainsäädäntö astuu voimaan, siinä olisi jo esityksen tavoitteen kannalta turvattava Hansel Oy:n tiedonsaantioikeus myös hankintatietovarannon tietoihin. Kaupunki siis katsoo, että lain Hansel Oy:stä 3 a §:n kanssa yhteensopivasti olisi tärkeää lisätä Hansel Oy Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:ään niiden tahojen joukkoon, joilla on oikeus saada tietoja hankintatietovarannosta.

Yhteenvetona Hyvinkään kaupunki katsoo, että vaikutusten arviointi on puutteellista ja käytännön kokemusten näkökulmasta osin jopa virheellistä. Hyvinkään kaupunki toivoo, että lainvalmistelussa noudatettaisiin hallitusohjelman kirjausta laadukkaasta ja tietoperusteisesta vaikutusarvioinnista lainvalmistelussa.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Kuntien kaikissa ostolaskuissa ei nykyisellään ole kaikkia pykäläesityksessä lueteltuja tietoja. Hyvinkään kaupunki katsoo, että tietojen toimittamisen velvoittavuus ja veloitteen edellytykset on toteutettava kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä mukaisen menettelyn kautta. Kaupungin näkemyksen mukaan kuntien nykyisen laskutustiedon ja ostolaskujen rakenteen tulisi olla riittävä hankintatietovarannon tarpeisiin. Kuntien ei tulisi joutua erikseen muuttamaan manuaalisesti laskujensa tuoterivi- tai muita tietoja vain hankintatietovarantolain määritelmien tai vaatimusten vuoksi. Hankintatietovarantolaissa ei tulisi määritellä yksittäisen ostolaskun tietosisältöä. Laskujen rivitiedot tulisi toimittaa vain, jos kunnan saamalla laskulla ylipäänsä on rivitiedot.

Hallituksen esityksen mukaan ostolaskuille tulisi lisäksi lisätä kilpailutustunniste. Osalle laskuista tulee lisätä myös salaustunniste. Kilpailutus- ja salaustunnisteiden lisäämisestä aiheutuu kunnille uusi hallinnollinen työ, jonka Hyvinkään kaupunki näkee kunnille asetetuksi uudeksi tehtäväksi. Esitetyllä tavalla toteutettuna kunnat joutuvat purkamaan nykyisiä varsin sähköisiä automatisoituja prosesseja ja ottamaan käyttöön manuaalisia, kalliimpia ja hitaampia työvaiheita.

On myös huomattava, että hankintatietovaranto ei tule sisältämään oikeasisältöistä ja varsinkaan täydellistä tietoa. Osa toimittajista ei tälläkään hetkellä halua tai kykene toimittamaan laskua kuntien toivomalla tavalla tai kuntien toivomilla laskutustiedoilla, kuntien toistuvista pyynnöistä huolimatta. Hallituksen esitykseen sisältyvä ristiriita onkin syytä oikaista. Ehdotetussa lain säädöskohtaisissa perusteluissa on maininta, että vastuu tietojen oikeellisuudesta on kaikilta osin tiedon toimittajalla. Vaikutusten arvioinnissa kuitenkin todetaan, ettei ehdoteta veloitetta sisällöllisesti tarkastaa tuoterivitietojen oikeellisuutta. Hyvinkään kaupunki katsoo, että tietojen oikeellisuuden vastuu edellyttäisi merkittävää hallinnollista lisätyötä ja kustannusta, joten veloitetta sisällöllisesti tarkistaa tuoterivien oikeellisuutta ei tule asettaa.

Hyvinkään kaupunki esittää, että mikäli hankintatietovarantolaki tulee voimaan, siinä mainittaisiin, että kilpailutustunniste lisätään vain hankintatietovarantolain voimaantulon jälkeen voimaan tuleviin sopimuksiin ja ostolaskuihin. Vanhoihin sopimuksiin ei ole kattavasti mahdollisuutta ujuttaa uusia veloitteita toimittajille.

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?

Ehdotetun mukaan pykälään lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräyksenantovaltuus. Hyvinkään kaupunki katsoo Kuntaliiton tavoin, että määräyksenantovaltuuden osalta kyse ei ole pelkästään ilmoitusten tietosisällöistä tai teknisistä muutoksista, vaan merkittävästä kuntiin vaikuttavasta uudesta toimivallasta. 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.

Hyvinkään kaupunki yhtyy kuntaliiton näkemykseen, jonka mukaan esitettyjen tietosisältöjen toimittaminen pitäisi ensisijaisesti toteuttaa automaatiolla sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ilman, että kaikki Suomen tuhannet 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.

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

Hyvinkään kaupunki suhtautuu varauksella Valtiokonttorille ehdotettuun laajaan määräyksenantovaltuuteen koskien hankintamenettelyssä ilmoitettavia tietoja, vakiolomakkeita sekä ilmoitusten sisältöä ja julkaisemista. Tämä voi parantaa hankintatietojen avoimuutta ja vertailtavuutta, mutta samalla se voi lisätä kuntien hallinnollista taakkaa, jos vaatimukset ovat yksityiskohtaisia ja muuttuvat usein. Kuntien näkökulmasta olisi tärkeää, että määräykset laaditaan yhteistyössä hankintayksiköiden kanssa ja että ne tukevat käytännön toimivuutta. Uudet velvoitteet voivat aiheuttaa päällekkäisyyttä jo olemassa olevien paikallisten järjestelmien kanssa (esim. sopimusnumeroiden käyttö). Näin ollen Hyvinkään kaupungin näkökulmasta olisi tärkeää, että Valtiokonttorin määräykset ja ratkaisut eivät heikennä jo toimivia paikallisia ratkaisuja, vaan tukee niiden kehittämistä.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Hyvinkään kaupunki yhtyy Kuntaliiton eriävään mielipiteeseen lainsäädäntötyöryhmän mietinnöstä.

Hyvinkään kaupunki toteaa kantanaan, että esitys perustaa kunnille uuden tehtävän. Vaihtoehtoisesti kyseessä voi olla nykyisen taloustietoja koskevan toimittamisvelvollisuuden merkittävä laajennus. Uuden tehtävän määrittäminen tai olemassa olevan tehtävän merkittävä laajennus ei ilmene hallituksen esityksestä. Kunnille esitetystä uudesta tehtävästä tai olemassa olevan tehtävän merkittävästä laajennuksesta aiheutuvat pysyvät ja kertaluonteiset kulut tulee korvata kunnille täysimääräisesti.

Hyvinkään kaupunki pitää hankintojen avoimuutta ja tiedolla johtamista tärkeinä tavoitteina. Tämän vuoksi kaupunki on avannut oman ostolaskudatansa kustannustehokkaalla tavalla. Näin ollen Hyvinkään kaupunki katsoo, että avoimuutta sekä tiedolla johtamista voidaan edistää ja yhdistää paikallisiin julkisten hankintojen strategiaan tavoitteisiin nykyisellä lainsäädännöllä ja sen mahdollistamalla kehitystyöllä. Tämä tukee myös parhaiten paikallista itsehallintoa ja paikallista elinvoimaa.

Luukkonen Johanna
Hyvinkään kaupunki