

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Esitetyt vaikutusten arvioinnit ovat ohuet ja yksipuoliset. Esitystä perustellaan julkiseen talouteen saatavilla säästöillä, mutta ne eivät kohdistu kuntaan. Mikäli julkinen talous jotakin säästää, se on puhtaasti välillistä ja laskennallista. Esityksessä vähätellään myös kuntiin kohdistuvien kustannusten ja työmäärään liittyviä vaikutuksia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan tehostumisesta ja valvonnan tiukentumisesta tehdyt oletukset pitänevät paikkansa. Tästä mahdollisesti seuraavat oikeusprosessit tulevat työllistämään kuntien ohella myös oikeuslaitoksia.

Taloudelliset hyödyt?

Esityksessä on perusteltu mm. taloudellisiin hyötyihin liittyviä seikkoja. Ensimmäiseksi kohdassa todetaan, että kunnalle ei koidu uutta tehtävää. Kunta kuitenkin arvioi itse omaan organisaatioonsa kohdistuvaa tilannetta ja sen osalta voidaan todeta, että esityksessä kuvattu kokonaisuus on jälleen kerran uusi tehtäväkokonaisuus, mikä poikkeaa oleellisesti siitä tasosta millä kunta on vapaaehtoisesti ostolaskutietojaan toimittanut avoindata.fi sivustolle ja mikä on ilmeisesti muodostunut hyväksytyksi ja riittävän vakiintuneeksi tavaksi seurata kunnan (ja yleensä kuntien) ostoja. Kunnalle itselleen ei ole koitunut eikä tule jatkossakaan koitumaan taloudellista hyötyä tietojen toimittamisesta. Katso kohta ”kustannukset kunnalle”.

Taloudellisia hyötyjä on perusteltu myös suorahankintojen vähenemisellä. Alueellinen, kuntien yhteinen, pelkästään hankintayksikkönä toimiva Sansia Oy on kilpailuttanut laajan joukon puitesopimuksia, joiden puitteissa hankintoja on mahdollista tehdä. Tämä järjestely on luotu nimenomaan helpottamaan kuntien omaa hankintaa ja ostamista. Järjestely luo asiantuntevan,

laillisen ja kaikkia osapuolia tasapuolisesti kohtelevan ja hyödyttävän tavan toimia. Nämä hankinnat eivät ole suorahankintoja eivätkä riko hankintalakia.

Kaikissa kunnissa on hankinnoista ohjeistukset, ja nimenomaisesti kuinka toimitaan kynnysarvot alittavissa hankinnoissa. Näin on myös Siilinjärven kunnassa ja tilintarkastajat tarkastavat hankintaprosessit vuosittain. Kunnan ohjeistuksessa nimenomaan suorahankintoja koskevat huomattavasti alhaisemmat hankintarajat kuin mitä varsinaiset kynnysarvon alittavat rajat ovat. Kunta on tällä itse rajannut ja tiukentanut suorahankintojen mahdollisuutta. Laittomia suorahankintoja ei kunnassa ole todettu, eikä säästövaikutuksia tätä kautta ole saatavissa.

Lisäksi taloudellisia hyötyjä on perusteltu tietopyyntöjen vähentymisellä ja sidosyksikköhankintojen vähenemisellä. Kunta on vuosittain julkaissut avoimesti omat ostolaskunsa jo aiemmin. Kunnan julkaisemista avoindata.fi tiedoista tulleita tietopyyntöjä ei ole. Tämä osaltaan kertonee kunnan avoimesta toiminnasta ja sen hyväksyttävyydestä sekä julkaistujen tietojen riittävydestä.

Kunnan hankinnat sidosyksiköiltä ovat olleet nykyisen lain mukaisia. Sidosyksiköt ovat kilpailuttaneet kunnan käyttämät hankinnat. Hankintalakiin esitetyt muutokset 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta ovat ideologisesti tarkoitushakuisia, asiattomia ja aiheuttavat merkittävän kustannusvaikutuksen sekä hankaloittavat kuntien lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä sekä palvelun ja sen tason jatkuvuuden toteutumista (kirjanpitolaki, kuntalaki ym. taloushallinnon lainsäädäntö).

Kustannukset kunnalle

Esityksen mukaisesti: Ostolaskutietojen toimittamisvelvoite aiheuttaisi kunnille ja kuntayhtymille tarpeen tehdä muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin, minkä lisäksi niiden mahdollisesti tarvitsee hankkia uusia järjestelmiä tietojen toimittamiseksi. Toimittamisvelvoite aiheuttaisi teknisiä ja hallinnollisia muutoksia laskujen käsittelyyn kilpailutustunnisteen ja salassapitomerkitöiden muodostamiseksi raportoitavaan tietosisältöön. Kuntien ja kuntayhtymien täytyisi tehdä tarvittavat muutokset tuoterivien tallentamiseksi ja toimittamiseksi Valtiokonttorille. Kunnille ja kuntayhtymille aiheutuu myös kustannuksia, kun ne arvioivat laskujen salassapitoa ennen tietojen toimittamista hankintatietovarantoon.

Muutuskustannukset pelkästään hankintalain muutoksen vuoksi Siilinjärven kuntaa vastaavan kokoiselle kunnalle ovat Kuntaliiton selvityksen mukaisesti n. 1,1 milj. euroa. Tämän päälle tulisivat tästä hankintatietovaranto esityksestä aiheutuvat, edellä mainitut tietojärjestelmämuutokset ja työn lisääntyminen. Käytännössä kilpailutustunnisteen lisääminen laskulle toteutuu vain pieneltä osin automaattisesti, koska laskun toimittajan laskulla sitä ei tule olemaan joko toimittajasta johtuvasta syystä (ei ole teknisiä edellytyksiä lisätä /välittää tietoa/tieto ei välity laskuttajalle tai ei muista sitä lisätä tms.) tai tilaajasta johtuvasta syystä (ei muisteta ilmoittaa). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tunnistetieto tulee olla ostolaskun asiatarkastajan käsin lisättävissä (pakollinen tieto, ohjelmistomuutos) ja tämä hidastaa laskun käsittelyä. Lasku voi sisältää useaan eri kilpailutukseen liittyviä tavaroita esim. elintarvikehankinnat on kilpailutettu lähes jokaisen tuoteryhmän osalta

erikseen, jolloin jokaisella tuoteryhmällä on oma kilpailutustunnus. Mikä näistä valitaan laskulle? Laskujen määrää ei ole tarkoituksenmukaista lisätä kilpailutustunnus per lasku periaatetta varten (uusi kustannuslisäys).

Lisäksi asiatarkastajan tulisi ottaa jokaisen laskun kohdalla kantaa salassapitomerkintöihin. Kannanotto ei voi jäädä tietojen toimittajan vastuulle.

Laskun kaikkien tuoterivitietojen toimittaminen on täysin tarpeetonta. Kilpailutustunniste sitoo laskun tiettyyn hankintaan ja sen tarjouspyyntöön, tarjoukseen, päätökseen, jälki-ilmoitukseen ja koko tarjousprosessiin. Ko. asiakirjoista selviää mitä kilpailutustunnisteella sidotun toimittajan laskuilla hankitaan. Mikä on yksityiskohtaisemman tiedon todellinen tarve ja kyseisen valtavan tietomassan julkisen kokoamisen ja säilyttämisen tarkoituksenmukaisuus?

Kustannuksista osa tulisi olemaan jatkuvia (asiatarkastajien lisääntynyt työ). Lisäksi mikäli ostolaskutietojen toimittamisen olisi, esityksen mukaisesti, tarkoitus olla kuukausittaista, se vaikuttaa myös jopa pienten ja keskisuurten kuntien lomajärjestelyihin.

Mikäli esitys etenee, kustannukset tulee korvata kunnalle täysimääräisesti ja korvauksen tulee olla jatkuvaa. Kuukausittainen tietojen toimittaminen on täysin tarpeetonta.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Hankintatietovarantolain esitys jatkaa hallituksen in-house säätelystä esittämän ideologisen ambition kokonaisuutta, jolla varsinkin kuntien asemaa ajetaan ahtaalle. Ohjelmistotoimittajat rahastavat, kuntien veloitteet ja työtaakka lisääntyvät samalla kun kuntien taloustilanne entisestään heikkenee.

Esityksen mukaisesti: Kilpailutustunniste on hankintalainsäädännön mukaisten kynnysarvojen ylittävän hankinnan yksilöivä tunniste. Tuoterivitiedot sisältävät esimerkiksi tuotteen tai palvelun nimeä tai yksikköhintaa koskevia tietoja. Tiedon toimittaja voisi kuitenkin toimittaa tiedot hankintatietovarantoon sellaisena kuin ne ovat sen taloushallinnon järjestelmissä.

Kilpailutustunnisteen lisääminen julkaistaviin ostolaskuihin on ainoa ja riittävä toimenpide, jota esityksestä voi tarvittaessa kannattaa, mikäli tätä esitystä viedään eteenpäin.

Tuoterivikohtainen tietojen toimittaminen ostolaskuilta on tarpeetonta. Ostolaskut linkittyvät kilpailutustunnisteen hankinta-asiakirjoihin. Valtionkonttorin saamat tuoterivitiedot olisivat salassa pidettäviä. Miksi niitä tietoja siis kerättäisiin?

On huomattava, että tuoterivitietoja voi laskulla olla usean sivun verran, minkä vuoksi tietomassa voi muodostua valtavaksi. Mitä informaatioarvoa on toimittaa esim. elintarviketoimittajan laskuilta rivikohtaisia tietoja ostetuista elintarvikkeista tai kunnossapitolaskuilta urakoitsijan tekemistä työsuoritteista?

Esityksen mukaisesti: Säännöstä sovellettaisiin kuntien, kuntayhtymien ostolaskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.1.2028 tai sen jälkeen.

Hankkeelle perustetun pilottiryhmän kokemuksista ei ole saatu mitään konkreettista tietoa ja hallituksen esittämän ideologisen ambition pohjalle perustuva in-house säännöstö ollaan runnomassa kaikkien vastustuksesta huolimatta järjettömällä siirtymäajalla. Em. seikkojen vuoksi hankintatietovarannon käyttöönottoa tulee siirtää 2030 luvulle ja sitä tulee olennaisesti keventää avoindata.fi suuntaan.

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?

-

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

-

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Esityksen mukaisesti: Hankintatietovarantoon kerättävät ostolaskutiedot voivat sisältää henkilötietoja, joista luonnollinen henkilö on suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa.

Ostolaskutiedoista voi myös selvittää hankintayksikön palveluksessa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja, kuten tuotteen tai palvelun tilanteen henkilön nimi. Edellä kuvatut henkilötiedot on tarkoitus tallentaa hankintatietovarantoon osana julkisista hankinnoista ilmoittamisen tietoja, tarjoustietoja ja ostolaskutietoja ja niitä on tarkoitus käsitellä osana hankintatietovarannon tietoja.

Esityksessä on perusteltu henkilötietojen käyttötarkoituksen lainmukaisuutta, mutta tietosuojasetuksen periaatteisiin kuuluvat myös mm. kohtuullisuus, läpinäkyvyys ja tietojen minimointi. Ostolaskuilla olevien henkilötietojen käsittelyä hankintatietovarannossa ei voi pitää tarpeellisenä, ei kohtuullisena, ei läpinäkyvänä eikä välttämättömänä. Millä tavalla ostolaskuista ilmenevät henkilöt saavat tietää miten heitä koskevia tietoja käsitellään, kerätään ja käytetään sekä minne kaikkialle tiedot lopulta laskuilta päätyvät – eivät millään. Tämän kaltainen henkilötietojen kerääminen on asiatonta.

Esityksen mukaisesti: Hankintatietovarantoa koskevalla alemman asteisella sääntelyllä määriteltäisiin ostolaskutietojen toimittamisen osalta muun muassa toimittamisen ajankohdat ja menettelytavat. Ostolaskutietojen toimittamisen olisi tarkoitus olla kuukausittaista ja tapahtua alemman asteisella sääntelyllä määriteltynä ajankohtina.

Sen lisäksi, että hankintatietovarannosta muodostuu kunnille jälleen uusia velvoitteita ja tehtäviä, se tulee sitomaan kuukausittain tapahtuvalla tietojensiirrolla tarpeettomasti resursseja. Tämä on kohtuutonta pieniä ja keskisuuria kuntia kohtaan. Kuten esityksen 2 e § onkin todettu, tietojen pyytäminen tulee rajoittua enintään kerran vuoteen: Valtiokonttori toteuttaisi tietojen pyytämisen ja keräämisen siten, että siitä aiheutuisi mahdollisimman vähän työtä kilpailutusjärjestelmätoimittajalle ja hankintayksikölle. Lähtökohtaisesti tietoja pyydetäisiin kerran vuodessa.

Valtiokonttorin määräysvaltaan liittyen on huomattava, että kunnille aiemmin säilytetty velvoite toimittaa tietoja kuntatalouden taloustietopalveluun Aura-käsikirjan ja muiden säännösten perusteella, on ollut alusta asti jatkuvassa muutoksessa. Joka ikinen vuosi tietovelvoitteita on lisätty ja muutettu, mikä on aiheuttanut joka kerta muutoksia tietojärjestelmiin ja raportteihin. Pelkona on, että tästä aiheutuu vastaava muutosrumba.

Mikkeli kaupunki on yksi hankintatietovarannon pilotointiryhmään kuuluvista kaupungeista. Heidän lausunnostaan on poimittavissa mm. ”Mikkelin hankintatietovarannon pilotin alkumetreillä kävi ilmi, ettei kaikilla suuremmillakaan toimittajaorganisaatioilla ole ilman järjestelmämuutoksia teknisiä valmiuksia toimittaa kaikkia vaadittuja tietoja laskudatan mukana.”

Muilta osin Siilinjärven kunta kannattaa mm. Mikkelin ja Naantalin kaupungin sekä Kuntaliiton lausunnossaan esittämiä seikkoja.

Kajanus Petra
Siilinjärven kunta