

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Kts. kohtaan 2 kirjattu lausuntoteksti.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksen tavoitteena on perustaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto ja mahdollistaa julkisyhteisöjen hankinta- ja ostolaskutietojen avoin ja keskitetty julkaiseminen.

Mikkelin kaupunki on yksi hankintatietovarannon pilottiin osallistuvista organisaatioista, joten annettavassa lausunnossa on taustalla aitoja käytännön kokemuksia esityksen sisältämien raportointivaatimusten toteuttamisesta. Mikkelin kaupunki on jo useamman vuoden ajan julkaissut vapaaehtoisesti oman ostolaskudatansa verkkosivuillaan ja kannattaa siten ostotietojen julkaisemista laajemminkin. Ostolaskutietojen julkaiseminen edistää tarpeellista avoimuutta julkisten varojen käytössä ja julkisten hankintojen toteuttamisessa. Nyt esitettävä toteutustapa on kuitenkin tietyiltä osin tarpeettoman raskas ja kallis niin tarpeeseen kuin saavutettaviin hyötyihinkin nähden. Esitetty toteutustapa aiheuttaa kohtuuttoman suuria kertaluontoisia muutuskustannuksia ja pysyviä lisäkustannuksia ja -työtä hankintayksiköiden ostolaskujen käsittelyyn.

Mikkelin kaupunki katsoo, että hankintatietovarannon perustaminen tarkoittaa tosiasiallisesti uutta tehtävää kunnille. Kunnille esitetystä uudesta tehtävästä aiheutuvat kertaluontoiset ja pysyvät kustannukset on korvattava kokonaisuudessaan kunnille.

Kilpailutustunnisteen sisällyttämistä ostolaskudataan Mikkelin kaupunki pitää aiheellisenä ja tarpeellisenä. Tiedon lisäämisestä ostolaskujen tietoihin aiheutuu hallinnollista ja manuaalista

lisätyötä, mutta ostolaskun yhdistäminen tehtyyn hankintapäätökseen palvelee hankintojen läpinäkyvyyden tavoitetta. Kilpailutustunnisteen käyttö mahdollistaa toteutuneen oston yhdistämisen aiemmin toteutettuun kilpailutukseen, mikä suuressa osassa hankintayksiköistä ei nykytilanteessa ole mahdollista ja hankaloittaa siten hankintojen seuranta. Näin ollen tätä panostusta voi pitää perusteltuna, joskin senkin osalta lisääntyvät kustannukset tulee luonnollisesti korvata kunnille. Positiivisena pidämme myös yhteismitallisen ostolaskudatan keräämistä ja julkaisemista yhdessä paikassa. Mikkelin kaupunki esittää kuitenkin, että kilpailutustunnisteet vaadittaisiin lisättäväksi vain hankintatietovarantolain voimaantulon jälkeen solmittuihin hankintasopimuksiin liittyviin ostolaskuihin. Tämä kohtuullistaisi muutosvaiheen työmäärää ja poistaisi haasteet ennen lain voimaantuloa tehtyjen hankintojen kilpailutustunnisteiden luomiseen ja kohdentamiseen liittyen.

Mietinnössä esitettyjä olettamuksia uudistuksella saavutettavista kustannussäästöistä Mikkeli ei pidä uskottavina. Vastaavasti kunnille uudistuksen toteuttamisesta aiheutuvat kertakustannukset ja jatkuvat kustannukset on arvioitu selvästi liian alhaisiksi. Esityksessä hallinnollisia kustannuksia pidetään ”vähäisinä”, mikä ei pidä paikkaansa; uudistus lisää ostolaskujen käsittelyyn liittyvää hallinnollista työtä merkittävästi. Mikkelin kaupunki katsoo, että esitys tulee aiheuttamaan huomattavan määrän manuaalista työtä päivittäisessä ostolaskujen käsittelyssä ja aiheuttaa siten kunnille pysyvästi lisäkustannuksia. Työmäärän kasvu tulee väistämättä kasvattamaan prosessin vaatiman henkilöresurssin määrää.

Laskujen sisältövaatimusten huomattavat laajennukset aiheuttavat muutuskustannuksia ja pysyvää olennaista lisätyötä paitsi raportointivelvollisille hankintayksiköille, myös laskujen toimittajille. Ostolaskujen raportointivaatimukset lähtevät olettamasta, että kunnat vastaanottaisivat kaiken ostolaskuaineistonsa sähköisesti. Mikkeli ilmaisee huolensa esitetyn uudistuksen vaikutuksista erityisesti mikroyrityksiin, joista kaikilla ei ole valmiutta toimittaa laskujaan verkkolaskuina esimerkiksi toimintansa pienen mittakaavan vuoksi, vaadittujen tarkemman tason metatietojen laskudataan sisällyttämisestä puhumattakaan.

Mikkelin kaupunki vastaanottaa edelleen hieman alle kymmenesosan laskuistaan paperisena. Paperisena vastaanotettavien laskujen metatietojen täydentäminen skannaamisprosessin yhteydessä uusien raportointivaatimusten mukaisessa laajuudessa tarkoittaisi merkittävää lisätyömäärää kunnille jokaisen paperilaskun kohdalla. Toisaalta vain paperi- tai sähköpostilaskun toimittamiseen kykenevien yritysten ja pienyrittäjien poissulkeminen kuntien toimittajista esimerkiksi pakollisilla kilpailutusvaatimuksilla ei Mikkelin kaupungin näkemyksen mukaan tule missään tapauksessa kyseeseen, sillä negatiiviset vaikutukset alueen elinvoimalle olisivat huomattavia. Lukuisten pienten yritysten kohdalla kuntien niiltä tekemät hankinnat ovat keskeisessä roolissa niiden koko vuotuisen liikevaihdon näkökulmasta. Monilla näistä yrityksistä ei ole realistista mahdollisuutta siirtyä verkkolaskutukseen, joka täyttäisi esitetyn muutoksen mukaiset tekniset vaatimukset.

Kuvaavaa on, että Mikkelin hankintatietovarannon pilotin alkumetreillä kävi ilmi, ettei kaikilla suuremmillakaan toimittajaorganisaatioilla ole ilman järjestelmämuutoksia teknisiä valmiuksia

toimittaa kaikkia vaadittuja tietoja laskudatan mukana. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu yrityksille muutoksesta aiheutuvia kustannuksia ja seurannaisvaikutuksia. 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 määrään; 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.

Ostolaskujen tuoterivitietojen toimittamista osana ostolaskuaineistoa Mikkelin kaupunki pitää ylimitoitettuna ja liian raskaana raportointivaatimuksena. Raportoitavaksi vaadittujen tietojen yksityiskohtaisuus tulee väistämättä kasvattamaan riskiä siitä, että inhimillisten virheiden vuoksi toimitettaviin aineistoihin sisältyy niihin kuulumattomia tietoja. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi laskuriveille toimittajien toimesta kirjatut, hankitun palvelun lopullisena vastaanottajana olleiden henkilöiden nimet taikka varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvien hankintojen yksityiskohtaiset tiedot. Esitys pitää sisällään myös salassapitokirjauksen mahdollisuuden laskujen metatietoihin, mutta niidenkin oikeellisuus on laskujen laatijoiden ja käsittelijöiden varassa, eikä inhimillisen virheen riskiä ole mahdollista riittävällä tasolla eliminoida. Esityksen mukaan Valtiokonttorin järjestelmään sisällytettäisiin nimien tunnistamiseen liittyvää automatiikkaa, joka ei kuitenkaan todennäköisesti ole sataprosenttisen toimintavarma, eikä se toisaalta tunnistaisi muista syistä aineistoon kuulumattomia tietoja.

Ostoreskontratietojen toimittaminen esimerkiksi laskun perusteella tehtyjen tilointirivien tasolla tuoterivitietojen sijasta pienentäisi riskiä siitä, että laskudataan mahdollisesti sisältyviä arkaluontoisia tietoja päätyisi vahingossa toimitettavan aineiston mukaan. Tämä tarjoaisi kuitenkin riittävän tarkan tarkastelutason ostolasku- ja hankintadatan käyttäjäkunnalle. Tuoterivikohtainen raportointimalli on tarpeettoman raskas, monimutkainen ja siten myös kalliimpi toteuttaa. Tuoterivitasolla raportoitavien tietojen käyttötarkoitus ja hyödyt jäävät esityksessä epäselviksi ja kyseenalaiseksi aiheutuvaan työmäärään nähden. Onko nykyisessä julkisen talouden heikossa tilanteessa perusteltua käyttää jo valmiiksi niukkoja resursseja tällaiseen työhön, kun kuntalaisten peruspalveluiden tuotannosta joudutaan hakemaan jatkuvasti säästöjä?

Mikkelin kaupunki toteaa myös, että jo nykyisellään ”automaattiseksi” tarkoitettu talousraportointi teettää todellisuudessa huomattavan määrin työtä, joka on järjestelmien ominaisuuksien ja/tai raportoitavan tiedon laadun vuoksi tuotettava osittain manuaalisena työnä. Esitetyt uudet raportointivaatimukset jatkavat tällä entuudestaan tutulla linjalla, eikä niissä ole onnistuttu yksinkertaistamaan sellaisiakaan raportoitavia tietoja, joiden kohdalla hieman ylemmän tason datan toimittaminen olisi jo täysin tietotarpeita ja muita tavoitteita vastaavaa. Pilottivaiheessa on jätetty toimitettavan aineiston ulkopuolelle monia ostolaskulajityyppejä, joiden käsittely ostolaskutietojen raportoinnissa ja etenkin niiden käsittelyn automatisointi tulee olemaan käytännön tasolla suuri haaste. Tällaisia ovat mm. luottokorttilaskut, palveluseteleihin ja henkilöstökuluihin liittyvät laskut, kiinteistö- ja tilavuokralaskut sekä lahjoitusrahastojen tai toimeksiantojen varojen käyttöön liittyvät

ostolaskut. Raportointivelvoitteen laajennus esitetyssä muodossaan lisää sekä kuntien että niiden toimittajien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, monelta osin tarpeettomasti. Kuti-raportointiin liittyy nykymuodossaan raskaita ja yksityiskohtaisia tarkistus- ja lisätietopyyntöprosesseja hyvinkin pieniin, raportoiduissa luvuissa automatiikalla havaittuihin muutoksiin liittyen. Vastaavaa prosessia ei ole missään tapauksessa toivottavaa ulottaa hankintatietovarantoon raportoitaviin huomattavan laajoihin ostolaskutietoihin, sillä työmäärä ja siten kustannusvaikutus muodostuisi kohtuuttomaksi.

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?

Kts. kohtaan 2 kirjattu lausuntoteksti.

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

Kts. kohtaan 2 kirjattu lausuntoteksti.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Kts. kohtaan 2 kirjattu lausuntoteksti.

Tamlander Tiia
Mikkelin kaupunki - Kaupunginhallitus