

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Monetra -konserni (jäljempänä lausunnonantaja) on julkisyhteisöille, kuten kunnille ja hyvinvointialueille palveluita tuottava organisaatio. Ehdotus hankintatietovarannon perustamisesta ei koske suoraan lausunnonantajaa itseään. Lausunnonantaja kuitenkin tuottaa asiakkailleen palveluita, jotka liittyvät käsillä olevaan ehdotukseen, josta syystä lausunnonantaja kokee tarpeelliseksi lausua lakiluonnoksesta.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota lakiehdotuksen kustannus- ja turvallisuusvaikutuksiin. Toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan, muutos aiheuttaisi sekä kertaluontoisia että jatkuvia kustannuksia. Muutoksesta syntyvät kustannukset sekä etenkin hallinnollisen työn lisääntyvä määrä on arvioitu liian alhaisiksi huomioiden erityisesti vaadittujen tietojen tuottaminen, kerääminen ja raportin muodostaminen.

Suurimmat kustannukset aiheutuisivat kilpailutusasiakirjojen tuottamisessa ostolaskuaineistoon, salassapitomäärittelyistä sekä raportin tuottamisesta erikseen hankittavalla ratkaisulla. Kilpailutusviitteiden osalta järjestelmäkustannusten lisäksi merkittävästi kasvava hallinnollinen työ alkaisi jo olemassa olevien sopimuksien ja niitä koskevien laskutuksen yhdistämisellä. Ostolaskujärjestelmässä on jo nyt määritelty salassa pidettävät aineistot, mutta toiminnallisuus ei sellaisenaan palvele tietovarantoraportoinnin kokonaisuutta. Tästä syystä ehdotuksen toteutuessa prosessi olisi uudelleentarkasteltava ja hankintayksiköille aiheutuisi lisätyötä niin järjestelmän kuin manuaalisen työn osalta. Manuaalinen työ lisääntyisi erityisesti mittavien tietosisältökenttien tarkastuksessa ja tietojen poisrajaamisessa raportoitavasta aineistosta.

Lausunnonantajan asiakkaille syntyvät jatkuvat kustannukset muodostuvat tiivistettynä salassapitomerkintöjen kuukausittaisesta manuaalisesta tarkistamisesta, kilpailutustunnisteen

tarkistamisesta ja henkilötietojen poistoprosesseista. Raportointi ostolaskutiedoista lakiehdotuksen vaatimassa mittakaavasta ei tule onnistumaan nykyisillä järjestelmillä ja prosesseilla. Em. lisäksi asiassa tulee huomioida, että kun nykyisin käytössä olevat järjestelmät eivät täytä ehdotetun muutoksen vaatimuksia, hankintayksiköt joutuvat kilpailuttamaan lukuisia uusia järjestelmiä. Jo näistä pelkistä kilpailutuksista aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Järjestelmäpäivityksistä huolimatta muutos vaatisi yhä manuaalista laskujen läpikäymistä muun muassa tietosuojasysteimeistä. Viranomaisien on manuaalisesti kontrolloitava, ettei toimitettaviin ostolaskuihin jää esimerkiksi henkilötietoja. Vaikuttaa siltä, että lainvalmistelussa ei ole otettu em. vaikutuksia huomioon ja näin arviointi kustannusvaikutuksista on jäänyt puutteelliseksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu asiaankuuluvalla vakavuudella ehdotuksen tietosuojaan ja digitaaliseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Kun jatkossa tulisi toimittaa muun muassa tuoterivitietoja ja raportoitava tuotesisältö olisi näin nykyistä merkittävämpi, joukossa on väistämättä myös arkaluontoista tietoa. Huomionarvoista on, että palvelun toimittaja muodostaa laskut, joten viranomaiset eivät ole kontrollissa siitä, mitä laskuille on merkitty. Tästä syystä laskut on käytävä manuaalisesti läpi, jotta vältetään riski arkaluontoisten tietojen päätymisestä toimitettavaan aineistoon. Tämä puolestaan lisää edelleen manuaalista työtä ja kasvattaa kustannuksia henkilötietojen turvallisuuteen liittyvien riskien kasvun lisäksi.

Toinen digitaaliseen turvallisuuteen liittyvä riski on mahdollisten kyberuhkien kasvu. Julkaistavaan tietoon liittyy kasvava väärinkäytön riski, jonka myötä muun muassa huijauslaskuja ja muita digihuijauksia olisi jatkossa nykyistä helpompi tehdä. Edelleen on huomioitava, voisiko yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävien järjestelmien toiminta joutua haavoittuvaan tilaan, jos julkisesti olisi saatavilla tietoja siitä, mitä koskien ja milloin viranomaiset ovat vastaanottaneet laskuja. Tietovarannosta saatavien tietojen perusteella tai niitä yhdistelemällä voidaan tulla paljastaneeksi muun muassa liikesalaisuuksia tai muita salassa pidettäviä tietoja.

Ehdotetussa velvollisuudessa toimittaa ostolaskutietoja Valtiokonttorille on kysymys niin laajasta uudesta velvollisuudesta, että ehdotusta on pidettävä nimenomaan kokonaan uutena tehtävänä. Ehdotettu velvollisuus ei ole verrattavissa esimerkiksi nykyiseen avoimen ostolaskudatan julkaisuun, sillä nyt ehdotettu tietojen toimittamisvelvollisuus on huomattavasti laajempi ja tietosisällön suhteen yksityiskohtaisempi. Esimerkiksi lausunnonantaja tuottaa tällä hetkellä asiakkailleen (mm. kunnat ja hyvinvointialueet) osana ostolaskupalveluitaan erikseen julkaistavaa avoin data-aineistoa, jota on nykyisellään pyritty helpottamaan muun muassa automaatioin. Ehdotetun toimittamisvelvollisuuden vaatimuksiin vastaavaa palvelua ei olisi mahdollista tuottaa nykyisellä mallilla automatisoidusti, vaan ehdotetun lain vaatimusten täyttäminen vaatisi väistämättä manuaalista työtä. Kun huomioidaan kaikki ne muutokset, joita viranomaisien on jatkossa tehtävä täyttääkseen ehdotetun lain vaatimukset, on muutosta pidettävä viranomaisille annettavana uutena tehtävänä.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

2 § Ostolaskutietojen toimittaminen tietovarantoon

Vaatus raportoitauien ostolaskutietojen sitomisesta kilpailutustunnisteeseen aiheuttaa huomattavan määrän manuaalista työtä ja lisää näin hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Hankintayksiköt ovat tehneet vuosien työn laskutusprosessin automatisoimiseksi, ja nyt ehdotettu laki toisi merkittävää takapakkia tähän eikä hankintayksiköiltä löydy riittävää osaamista eikä resursseja kilpailutustunnisteiden ja laskujen yhdistämiseksi. Katsomme, että ehdotetun lain vaatimusten tulisi koskea vain sopimuksia, jotka astuvat voimaan lain tultua voimaan – nykyisiä hankintasopimuksia ei siis tulisi ulottaa lain vaatimusten piiriin, sillä nykyiset prosessit ja järjestelmät eivät mitenkään taivu tähän. Uusien sopimusten osalta vaatimukset olisi helpompi toteuttaa, joskin tällöinkin vaatimukset aiheuttavat hallinnollista taakkaa ja kasvattavat kustannuksia.

Vaatus salassapitomerkitöjen merkitsemisestä tietoihin, jotka ovat julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä, edelleen lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa.

Merkittävä ongelma on myös vaatus tuoterivitietojen toimittamisesta. Kaikki laskut eivät nykyisellään edes sisällä tuoterivitietoja, joten lain toteutuessa toimittajille ja hankintayksiköille aiheutuisi jälleen ylimääräistä työtä. Tuoteriveillä voi myös avoimena tekstinä tulla toimittajalta virheellistä tietoa kuten henkilötietoja, jonka vuoksi tietoa ei voida raportoida sellaisenaan. Näin ollen hankintayksikkö joutuu väliportaana käymään laskut manuaalisesti läpi. Epäselvää on myös, mitä hyötyä tuoterivitietojen toimittamisella tarkalleen ottaen ajatellaan saavutettavan. Tuoterivitiedot ovat lakiesityksen perusteella tarkoitettu salassa pidettäväksi, joten avoimuusvaikutuskin näyttäisi jäävän vajaaksi. Kun huomioidaan vaatimuksen aiheuttama ylimääräinen työ ja vähäiset hyödyt, ei vaatimusta tulisi nykyisessä ehdotetussa muodossaan toteuttaa. Vähintäänkin ehdotetun lain sanamuotoa olisi muutettava siten, että tuoterivitiedot tulisi toimittaa vain, jos ne laskuun sisältyvät.

Ehdotuksen mukaan tietojen toimittamisvelvoite ei koskisi salassa pidettäviä tietoja. Laskun lähettää toimittaja, joten toimittajien tulisi jo laskua tehdessään tietää tarkalleen mitä kaikkea laskulle voi kirjoittaa. Toimittajakenttä on hyvin monipuolinen myös osaamistason puolesta, joten on mahdollista, että kaikki toimittajat eivät kykene huomioimaan salassapitoaspektia laskutuksessaan. Jotta toimittajat saataisiin tuottamaan identtistä laskutusmateriaalia, vaadittaisiin massiivinen toimittajien kouluttamisprojekti. On selvää, että edellä mainittu aiheuttaisi kustannuksia sekä hankintayksikkö- että toimittajakentälle.

Toimittajat käyttävät monia erilaisia laskutusjärjestelmiä. Myös toimittajien laskutusjärjestelmien tulisi soveltua uusien vaatimusten mukaisten laskujen tuottamiseen. Lisäksi on syytä huomioida, että kaikki pienet toimittajat eivät tällä hetkellä edes käytä verkkolaskutuspalveluita. Näin ollen muutos aiheuttaisi suuret kustannukset myös toimittajakentälle.

Hankintalain yhtenä tavoitteena on, että myös pienet yrityksen pystyisivät olemaan mukana hankintayksiköiden hankinnoissa. Kuten edellä on mainittu, ehdotettu muutos aiheuttaa merkittäviä kustannuksia sekä liikesalaisuuksien paljastumiseen liittyviä riskejä erityisesti pienille yrityksille.

Ehdotettu muutos on näin ollen ristiriidassa hankintalain tavoitteiden kanssa. Em. vuoksi muutos voi lisäksi aiheuttaa sen, että jotkut pk-yritykset eivät enää halua olla mukana tarjoamalla julkisissa hankinnoissa.

Ehdotetun lain mukaan vastuu ostolaskutietojen oikeellisuudesta olisi tiedon toimittajalla. Hallituksen esitysluonnoksessa tätä on avattu siten, että vastuu on hankintayksiköllä tai tiedon tuottajalla (s. 78). Epäselväksi jää, onko vastuu siis hankintayksiköllä vai toimittajalla, joka laskun laatii. Hankintayksikön vastuuttaminen asiasta olisi kohtuutonta, sillä hankintayksiköt eivät laadi laskuja. Jos vastuu kuitenkin ulotetaan koskemaan hankintayksikköä, lisää tämä jälleen hallinnollista taakkaa, sillä hankintayksikön olisi näin käytävä kaikki laskut yksityiskohtaisesti läpi ennen niiden toimittamista hankintatietovarantoon.

Ehdotettu ostolaskuilta vaadittava tietosisältö aiheuttaa näkemyksemme mukaan myös mittavia digiturvallisuusriskejä. Julkaistavassa aineistossa ei saisi olla tietoa, jota voidaan hyödyntää esim. tiedonkalastelussa tai huijauslaskuissa organisaatiota vastaan. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tilausviitteet, joilla automatisoidaan toimittajan ja hankintayksikön kesken laskun käsittelyn prosessia.

5 § Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäaika on liian lyhyt huomioiden, että ehdotetun lain vaatimusten täyttäminen edellyttää perustavanlaatuisia järjestelmä- ja prosessiuudistuksia. Lisäksi samaan aikaan on vireillä muita hankintayksiköitä koskevia lakiuudistuksia, jotka aiheuttavat hankintayksiköille mittavia uudelleenjärjestelytoimenpiteitä, kuten sidosyksikköuudistukset ja muut hankintalain kokonaisuudistukseen liittyvät toimenpiteet.

Kuten edellä tässä lausunnossa on mainittu, ehdotettu muutos vaatii uusien järjestelmien kilpailuttamista. Lausunnonantajan selvitysten mukaan markkinoilta ei ole suoraan valmiina hankittavissa järjestelmää, joka vastaisi ehdotetun muutoksen vaatimuksia. Valmiin järjestelmän hankinta ja käyttöönotto vie 1-3 vuotta, joten siirtymäajan aikataulu olisi mahdoton jo, mikäli markkinoilla olisi tarjota valmis ehdotetun muutosten mukainen järjestelmä. Kun näin ei ole, on selvää, että siirtymäaikaa on mahdotonta noudattaa.

Ehdotamme, että ehdotettu muutos odottaisi uuden hankintalain hyväksyntää, ja tulisi voimaan vasta hankintalain siirtymäaikojen päättymisen jälkeen. Hankintalain muutos aiheuttaa merkittäviä muutoksia useiden hankintayksiköiden talousjärjestelmiin sidosyksikkömuutosten vuoksi. Ei ole järkevää, että näitä kahta muutosta hoidettaisiin päällekkäin, sillä tällöin voidaan joutua tekemään muutoksia useaan kertaan. Mahdolliset väliaikaiset ratkaisut aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia.

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?

60 § Hankintailmoitusten julkaiseminen

Ehdotetussa pykälätekstissä Valtiokonttorille annetaan varsin laaja määräysenantovaltuus. Lainsäätäjän olisi syytä arvioida, onko ehdotetun laajuinen toimivalta ristiriidassa perustuslain 121 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädetään lailla. Näkemyksemme mukaan Valtiokonttori voi ehdotetulla määräysenantovaltuudella antaa viranomaisille uusia tehtäviä, mikä ei perustuslain puitteissa ole mahdollista.

Esityksen mukaan Valtiokonttorin määräyksillä voitaisiin reagoida hankinnoista ilmoittamiseen liittyviin tunnistettaviin tietotarpeisiin. Mikäli lakiehdotus toteutuu, tulisi hankintayksiköille taata mahdollisuus lähteä toteuttamaan kehitystyötä ilman pelkoa siitä, että vaadittava tietosisältö tulisi yllättäen tai nopealla aikataululla muuttumaan, mikä vaikeuttaisi muutosprosessien hallintaa. Näin ostolaskujen sisältövaatimukset on määriteltävä lain tasolla mahdollisimman täsmällisesti, jotta tulkinnanvaraa ei jäisi.

On jo ennestään laajasti tunnustettu tosiasia, että julkisiin hankintoihin liittyvä sääntely on monimutkaista ja yksityiskohtaista, ja monella hankintayksiköllä on haasteita sääntelyn ymmärtämisessä. Mikäli jatkossa joudutaan huomioimaan myös Valtiokonttorin ohjeistukset, hankintayksiköiden tilanne ei ainakaan helpotu. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla tuotu esiin, mitä hyötyjä Valtiokonttorille annettavalla laajalla määräysenantovaltuudella saavutetaan.

69 § Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Esityksessä ehdotetaan, että tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Kirjautumisvaatimus sisältyy nykyisellään käytössä oleviin kilpailutusjärjestelmiin, jolloin kyseinen muutos edellyttäisi muutoksia käytössä oleviin järjestelmiin lisäten hankintayksiköille aiheutuvia muutoskustannuksia.

Kilpailutusjärjestelmien uudelleen kilpailuttaminen tai muuttaminen kaikkien edellä mainittujen kustannusten lisäksi on täysin kohtuutonta. Toimijoilla on mahdollisuus saada tietoa hankinnoista kirjautumalla järjestelmiin, joten ehdotettu muutos ei muuttaisi nykytilannetta merkittävästi, vaan ainoastaan lisäisi hankintayksiköiden kustannuksia.

Ehdotamme, että em. kohta poistetaan esityksestä.

174 § Siirtymäsäännökset

Siirtymäajan tulisi olla ehdotettua pidempi, sillä tällä hetkellä on vireillä muitakin hankintayksiköiden toimintaan vaikuttavia ja runsaasti työllistäviä lakihankkeita, kuten hankintalain kokonaisuudistus ja sidosyksikkösääntelyn perustavanlaatuiset muutokset. Hankintayksiköillä ei ole resursseja täyttää kaikkien uusien lakien vaatimuksia ehdotetulla aikataululla.

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

2 b §

Ehdotetun pykälätekstin perusteluissa todetaan, että Valtiokonttorin olisi ennen tietojen julkaisemista poistettava tai muokattava sellaiset ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot, jotka mahdollisesti sisältävät henkilötietoja. Kannatamme Valtiokonttorin vastuuta tämän asian suhteen. Jos toimitettuihin ostolaskutietoihin sisältyisi joissain tapauksissa esimerkiksi erehdyksen vuoksi henkilötietoja tai muita salassa pidettäviä tietoja, on oltava Valtiokonttorin vastuulla estää tällaisten tietojen päätyminen julkiseen tietovarantoon. Selvyyden vuoksi Valtiokonttorin vastuu olisi hyvä täsmentää myös ehdotettuun pykälätekstiin.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Parhaillaan ollaan uudistamassa hankintalakia, mikä on tuomassa erityisesti sidosyksikkösääntelyn osalta merkittäviä kustannuksia varsinkin pienille kunnille. Näin ollen olisi kohtuutonta tuoda samaan aikaan jo valmiiksi talousvaikeuksien kanssa kamppaileville kunnille lisävelvoitteita hankintojen raportoinnin suhteen. Kahden näin suuren muutoksen päällekkäinen toteuttaminen aiheuttaa useille julkisen sektorin toimijoille kohtuuttoman suuria haasteita. Olisi ehdottoman tärkeää toteuttaa merkittäviä uudistuksia hallitusti yksi kerrallaan julkisen sektorin toimijoiden voimavarat huomioiden.

Kokonaisuudessaan katsomme, että ehdotettu muutos aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia siitä saavutettavaan hyötyyn nähden.

Saukkonen Ella
Monetra -konserni