

Asia: VN/2588/2024

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

Yleistä

Ovatko arviomuistion nykytilan kuvausta koskevat osiot oikeansuuntaisia ja riittävän kattavia? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla tai tarpeellisilla tiedoilla?

Arviomuistion nykytilan kuvausta koskevat osiot ovat oikeansuuntaisia ja kuvaus on kattava. Muistiosta ei kuitenkaan ilmene se, mitä omaehtoisia toimenpiteitä kunnat ovat jo tehneet ilman pakottavaa lainsäädäntöä kuten tietoa ostolaskudatan avaamisesta julkiseksi. Yleisesti voi todeta, että on kannatettavaa lisätä julkisen hallinnon toiminnan avoimuutta, edistää tiedolla johtamisen edellytyksiä, hankintatiedon yhdenmukaista saatavuutta sekä hankintatiedon vertailtavuutta.

Muistiossa on lueteltu kattavasti eri hankintatietoa tuottavat tahot ja tiedon käyttötarkoitukset ja yleisesti kuvauksessa on käytetty monipuolisia ja relevantteja tietolähteitä.

Kilpailun aikaansaaminen ja varmistaminen on taloudellisesti ja kuntien elinvoiman kannalta merkittävää. Nykytilassa kuvataankin suorahankinnan ongelmia paljon taloudellisessa merkityksessä. Kuvauksessa ei kuitenkaan tuoda ilmi, että suorahankinta on tietyissä tapauksissa ainoa käytettävä hankintamenettely, kun tietyillä markkinoilla ei yksinkertaisesti ole tarjontaa ja markkinatoimijat tietävät sen myös.

Ovatko arviomuistioissa esitetyt toimenpiteet vaikutuksineen oikeansuuntaisia? Olisiko toimenpiteitä syytä täydentää joillakin näkökulmilla jatkovalmistelussa?

Yleiset huomiot:

Toimenpiteet vaikutuksineen ovat lähtökohtaisesti oikean suuntaisia.

Kustannukset ja niiden jakautuminen valtion ja kuntien välillä on kuvattu varsin yleisellä tasolla. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kustannukset voidaan arvioida

yksityiskohtaisemmin sekä niin, että kunnille muodostuu konkreettisempi käsitys tulevista kustannuksista ja resurssitarpeista.

Tietovarannon muodostamisen ja käyttöönoton aikataulu vaikuttaa haasteelliselta.

Tietovarantoon liittyvät muutokset vaativat koulutusta ja toimintatapojen muutosta.

Ehdotuskohtaiset kommentit:

Ehdotus 1:

Kilpailutustunnisteen käyttö olisi perusteltua läpinäkyvyyden kannalta, mutta se saattaa aiheuttaa hankintayksikölle suuriakin kustannuseriä toiminnanohjaus- ja asianhallintajärjestelmiin tulevien muutostarpeiden vuoksi.

Tunnisteen lisäämisellä saisi paremmin kiinni hankintojen tiedoista ja kerättyä yhtenäisillä tunnisteilla tietoa kansallisella tasolla hankinnoista. Tällä tavalla voisi myös parantaa tietojen hallintaa ja seurattavuutta. Tunnisteen avulla voitaisiin helpommin yhdistää eri hankinnat ja niiden toteutuksesta saadut tiedot, mikä edistäisi analytiikkaa ja kehittämistä hankintakäytännöissä.

Ehdotus hankintayksikkötunnisteiden käyttöönotosta hankintailmoitukset.fi-palvelussa on järkevä ja voisi parantaa hankintaprosessien tehokkuutta. Hankintayksikkötunniste helpottaisi tunnistamaan ja erottamaan eri hankintayksiköt, mikä voi vähentää virheitä ja epäselvyyksiä hankintailmoituksissa.

Ehdotus 2:

Ehdotus on kannatettava ja vaikutukset ovat juuri oikein arvioitu.

Hankintayksiköiden tulisi olla tietoisia sidosyksiköistään ja niihin liittyvistä hankinnoista. Läpinäkyvyys sidosyksikköhankintoihin edesauttaisi julkisten hankintojen toteuttamista kansallisella tasolla.

Ehdotus 3:

Velvoite toimittajille lisätä jokin muu tunniste (esimerkiksi sopimusnumero) laskulle, mikäli tilaus liittyy kynnyksarvot alittavaan hankintasopimukseen, ei ole kohtuuton. ”Kilpailutustunnisteen käyttöönoton ansioista pystyttäisiin tunnistamaan ja seuraamaan kilpailutettuja ja kilpailuttamattomia hankintoja.” Tämä on ideaalitalanne. Tämän toteuttaminen ostolaskuissa vaatisi uusien laskentatunnisteiden luomista, josta aiheutuu lisää työtä. Olemassa olevat järjestelmät eivät

välttämättä tue toimintoa. Tämä saattaa koitua erittäin haasteelliseksi varsinkin pienemmille kunnille.

Usein ostolaskut kirjataan organisaatiossa useamman eri henkilön toimesta, joten tämä vaatisi myös organisaatiossa kokonaisvaltaista koulutusta sekä resursointia. Kilpailutustunniste tulisi lisätä niin, että se nousee myös käytössä olevan järjestelmän avulla laskentatunnisteena raportille. Pelkkä tunnuksen kirjaaminen esim. laskulle kommenttikenttään ei riitä. Kansallisella tasolla tulee pyrkiä luomaan yhtenäiset ohjeet sekä kirjaustavat.

Kilpailutustunnisteen käyttö voi parantaa hankintaprosessien läpinäkyvyyttä, helpottaa eri kilpailutusten seuranta ja hallintaa.

Kilpailutustunnisteen tulisi olla ainutlaatuinen jokaiselle kilpailutukselle. Voi käyttää esimerkiksi numerointijärjestelmää, joka sisältää vuoden ja sarjan numeron. Kaikki kilpailutuksiin liittyvät asiakirjat ja tulokset tulisi liittää tunnisteeseen. Tämä helpottaa asiakirjojen löytämistä ja seuranta.

Kaikkien tarjouspyyntöasiakirjojen tulisi olla selkeästi ja ajantasaisesti saatavilla. Tämä tarkoittaa, että sivuston tai alustan, jossa asiakirjat julkaistaan, tulee olla helposti navigoitava, ja asiakirjat tulisi päivittää nopeasti mahdollisten muutosten myötä. Asiakirjat tulisi toimittaa sähköisessä muodossa, kuten PDF-tiedostoina, jotta ne ovat helposti ladattavissa ja jaettavissa. Tämä vähentää myös paperin käyttöä ja nopeuttaa prosessia.

Tarjousprosessin jälkeen voisi olla hyvä kerätä palautetta osallistujilta asiakirjojen saatavuudesta ja toimituksesta, jotta prosessia voidaan parantaa tulevaisuudessa.

Rakenteellinen muoto selkeyttää prosessin läpinäkyvyyttä, edesauttaa vertailuperusteiden esittämistä ja helpottaa tarjousten välistä vertailua ja arviointia. Tämä voi johtaa parempaan päätöksentekoon. Rakenteellinen malli mahdollistaa myös paremman ja kohdennetumman palautteen tarjoajille, mikä voi parantaa tulevien tarjousten laatua.

Ehdotus 4:

Ehdotus ostolaskujen turvallisuusluokittelusta SC-koodeilla on kannatettava tietoturvallisuuden perustuen. Yhtenäinen koodisto loisi selkeyttä myös laskuttajille riippumatta asiakasorganisaatiosta. Ehdotuksessa on mainittu, että asia vaatinee muutoksia tilaajien ja toimittajien laskutusjärjestelmiin.

Ehdotus 5:

Erottelu ennakoilmoituksen ja markkinakartoituksen lomakkeisiin on kannatettavaa E1-lomakkeella.

Markkinakartoitukset ja tietopyynnot auttavat organisaatioita keräämään arvokasta tietoa markkinoista, asiakastarpeista ja kilpailutilanteista.

On tärkeää varmistaa, että kerätty tieto käsitellään asianmukaisesti ja että osallistujien tietosuoja on taattu.

Ehdotus 6:

Hankintaan osallistuvat hankintayksiköt tulee jo nyt ilmoittaa hankintailmoituksessa. Ehdotus on kannatettava.

Ehdotus 7:

Tarjouspyyntöasiakirjojen toimittaminen ja saatavuus hankintailmoitukset.fi palvelusta on kannatettava suositus, mikäli on mahdollista kilpailutusjärjestelmän kautta ilman, että vaatisi erikseen lataamista hankintayksikön toimesta. Tarjouspyynnön liitteiden tulee siirtyä Hilmaan kilpailutusjärjestelmästä ilman manuaalista työtä.

Tarjouspyyntöasiakirjat liitteineen tulisi saada Hilmasta myös jälkikäteen. Tämä helpottaisi hankintayksiköiden työtä sekä tarjoajia, joita ei pakotettaisi rekisteröitymään kolmannen osapuolen palveluihin aineistoja saadakseen.

Koemme haasteellisena sen, että tarjousten ja sopimusten salassa pidettävät tiedot lisättäisiin tietovarantoon ja/tai HILMAan. Tässä yhteydessä tulisi selvittää tarkemmin tarjoajien näkökulma asiaan ja se, vaikuttaako tietojen lisääminen jotenkin kilpailutuksiin osallistumiseen. Tulisi myös arvioida, tekeekö hankintayksiköiden työstä edelleen hankalampaa, kun pitää arvioida suurta määrää tarjouksia ja niiden liikesalaisuuksia.

Hankintayksikön vahingonkorvausriski tulee arvioida tilanteessa, jossa hankintayksikkö mahdollisesti tekee virheen niin, että salassa pidettävää tietoa ei ole merkitty salassa pidettäväksi ja tieto julkaistaan tietovarannossa. Tulisi selvittää, voisiko hankintalakiin tai julkisuuslakiin ottaa säädökset siitä, että tarjoajien on merkittävä tarjouksen tiedot salassa pidettäväksi ja että tarjoaja kantaa vastuun merkinnöistä.

Ehdotus 8:

Hyvinvointialueet ovat suurimpia julkisia toimijoita ja on erittäin tärkeää saada tietoa tarkemmalla tasolla.

Ehdotus 9:

Ehdotus tarjousten vertailuperusteiden ilmoittamisesta rakenteisessa muodossa hankintailmoituksella on kannatettava, mutta se ei saisi aiheuttaa lisätyötä hankintaorganisaatiolle.

Vertailuperusteiden ilmoittaminen erikseen tuottaisi hankintayksikölle ylimääräistä työtä. Usein etenkin laajoissa kilpailutuksissa vertailuperusteet ovat monitahoisia erillisillä liitteillä ilmoitettuja. Nykyäänkin EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa ko. tiedot ilmoitetaan eForms-lomakkeella, mutta ilmoitustapoja on erilaisia, jolloin yhdenmukaista dataa ei saada ulos.

Ehdotus 10:

Lakisääteinen velvoite toimittaa tarjoukset hankintailmoitukset.fi palveluun saattaa vaatia julkisuuslainsäädännön muutoksia. Emme näe lisäarvoa velvoitteesta ja tämä aiheuttaa lisäksi lisätyötä hankintayksiköille. Arviomuistiosta ei käy ilmi ehdotuksen hyödyt.

Ehdotus 11:

Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen voisi tuoda hyötyjä läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden lisäämisessä, mutta sen toteutuksessa tulee huolehtia siitä, että se ei aiheuta tarpeetonta byrokratiaa tai estä kilpailua. Kattava ja tarkempi arviointi olisi tärkeää ennen muutosten tekemistä.

Jälki-ilmoituksen tekeminen puitejärjestelyjen sisäisistä hankinnoista lisäisi todennäköisesti hankintayksikön hallinnollista työtä merkittävästi.

Ehdotus 12:

Jälki-ilmoituksen laiminlyöntiä koskeva sanktio ei ole kannatettava, vaikkakin toki hyvä pelote. Jälki-ilmoitukset lisäävät hallinnollista työtä kansallisten hankintojen osalta. Vaikutukset on arvioitu pääosin oikein.

Sanktioiden sijasta tulisi kiinnittää huomioita lomakkeiden yksinkertaistamiseen ja henkilöstön kouluttamiseen. Mahdollisia sanktioita tulisi edeltää esimerkiksi KKV:n huomautus.

Ehdotus 13:

Kilpailutukseen osallistuneiden yritysten ilmoittaminen jälki-ilmoituksella on jo nyt täytettävä. Ehdotus on kannatettava.

Ehdotus 14:

Hankintayksiköille tulisi kuvata, millä tavalla hankinnan arvo tulee laskea jälki-ilmoitukselle.

Ehdotus 15:

Puitejärjestelyn sisäiset hankinnat saattavat olla todella pieniä. Näiden raportointivelvollisuus jälkikäteen tuntuu kohtuuttomalta. Koordinointi hankintayksikön sisäisesti aiheuttaa merkittävää lisätyötä. Toisaalta ilmoitus parantaa puitejärjestelyn arvon seuraamista myös sisäisesti. Mahdollisesti ilmoitus voisi olla kokoava, jossa ilmoitetaan tietyn aikavälin arvot, eikä siten että jokaisesta hankinnasta olisi erikseen ilmoitettava.

Ehdotus 16:

Velvoite toimittaa sopimustietoja parantane sisäistä sopimushallintaa, mutta kerättävien tietojen tulisi olla siten "yksinkertaisia" että ne ovat saatavissa olemassa olevista järjestelmistä. Erillistä ilmoitusta jälki-ilmoituksen lisäksi ei kannateta vaan jälki-ilmoituksesta saadaan tarvittavat sopimustiedot.

Ehdotus 17:

Ostolaskudatan toimittamisvelvoitteen vaikutuksia ei ole kuvattu riittävästi. Velvoite toimittaa ostolaskut lisäksi merkittävästi avoimuutta. Laittomat suoramarkinnat saattaisivat vähentyä huomattavasti. Velvoitteen tulisi koskea kaikkia hankintayksiköitä (myös konserniyhtiöitä).

Yhteinen kategorisointimalli helpottaisi myös kategorisointityötä tekeviä hankintayksiköitä ja edistäisi avoimuutta. Yleisillä kategorioilla eri hankintayksiköiden tekemiä hankintoja olisi helpompi vertailla.

Ehdotus 18:

Ehdotus valtion ja kuntien hankintoihin liittyvien tilien yhtenäistämisestä on lähtökohtaisesti kannatettava.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Liittyvän lainsäädännön päivitystarpeita (esim. tietosuojalaki, julkisuuslaki) tulisi pohtia osana hankintatietovarantolain säätämistä.

Onko sellaisia hankintayksiköitä tai hankintoja, jotka erityisesti tulisi rajata tulevan hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle tai toisaalta sisällyttää siihen?

Ei-julkisesti kilpailutettavien (esim. putu) hankintojen ostolaskudatan salassapito sekä muutoinkin em. hankintojen tarjouspyyntöjen ja tarjousten salassapito tulee varmistaa tarkoituksenmukaisin osin.

Sisältävätkö hankintayksiköiden ostolaskutiedot henkilötietoja siinä määrin, että niiden käsittely saattaisi aiheuttaa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetun korkean riskin? Jos kyllä, yksilöi, millaisia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hankintadata voi sisältää.

Ostolaskut sisältävät salassa pidettävää tietoa, jota koskeva tietoturvaloukkaus saattaa aiheuttaa korkean riskin sen kohteena olevalle henkilölle. Ostolaskutiedoista tulee ennen niiden julkaisua poistaa salassa pidettävät sekä korkean riskin tiedot (terveydentila, henkilötunnus, taloudellinen asema jne.).

Mille organisaatioille tulisi säätää oikeus saada omien tehtäviensä kannalta välttämättömät tiedot hankintatietovarannosta salassapitosäännösten estämättä?

Valvontaviranomaisille sekä kilpailutuksen tehneelle hankintayksikölle. Lisäksi tietyin varauksin hankinnan asianosaisille.

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Markkinaoikeusratkaisujen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen rakenteellinen data.

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Arviomuistio ei vastannut kysymykseen siitä, tuleeko tietosisältöjen selaamiseen valmis käyttöliittymä.

Seurataanko hankintayksikkösi hankintasopimusten käyttöä sopimuskauden aikana sopimusjärjestelmän avulla tai muutoin? Onko sopimustietojen keräämiselle esitettävä alustava siirtymäaika riittävä?

Kyllä seurataan. Tosin seuranta edellyttää usean eri lähteen tarkastelua ja manuaalista työtä. Siirtymäaika on haasteellinen, mutta mahdollinen. Aiheutuvia kustannuksia tulisi tarkentaa.

Näettekö estettä kerätä rakenteisena datana tarjousten vertailuperusteita ja vertailuhintoja/laatupisteitä koskevia tietoja?

Ottaen huomioon, että tiedot kirjataan jo nyt eFormsille pääpiirteittäin, emme näe tälle estettä. Rakenteinen data hyödyttäisi myös hankintayksiköitä hankintojen kehittämistyössä.

Arviomuistiosta ei tarkemmin ilmennyt, millaista tarjouspyyntömateriaalin tulisi olla, jotta se voitaisiin julkaista big data -menetelmällä (s.33)? Tällä hetkellä käytössä on aika vakiintuneet tavat rakentaa tarjouspyynnön liitteitä excelin, wordin ja pdf:n pohjalla. Urakoissa myös isoja kuvia. Kaikki hankintayksiköt eivät myöskään syötä tietoja niin sanotun Cloudian tarjouspyyntö -pohjalle.

Tulisi ottaa huomioon, että vertailuperusteita kuvattaessa näihin kuvataan muutakin kuin vain numeroita (sanallinen kuvaus esim. laadusta, miten projektisuunnitelma arvioidaan yms.). Näiden perusteiden tuottaminen rakenteisena haastavaa.

Lumikko Jere
Turun kaupunki