

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?

-

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

Ehdotus nro 16: Velvoite toimittaa sopimustietoja ei vaikuta hyötyvaikutuksiltaan perustellulta suhteessa siitä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin. Arviomuistion mukaan keskeinen hyöty olisi, että tarjoajat voivat, yhdistelemällä sopimusten voimassaolo- ja käyttötietoja, valmistautua paremmin uusiin kilpailutuksiin. Hankintayksikkö on itse vastuussa sopimustensa seurannasta, kilpailutustarpeiden arvioinnista ja -kokonaisuuksien muodostamisesta sekä kilpailutusten aikataulutuksesta. Hyvänä käytäntönä Pirkanmaan hyvinvointialue esimerkiksi viestii hankintasuunnitelmistaan tarjoajakentälle infotilaisuuksissa ja internetissä ja käy markkinavuoropuhelua kohdennetusti hankintojen valmisteluvaiheessa. Ostolaskutietojen toimittaminen on nähdäksemme riittävä toimenpide varmistamaan hankintatoiminnan avoimuus.

Sopimustietojen toimittaminen ei vaikuta olevan toteutettavissa hyvinvointialueen nykyisillä järjestelmäratkaisuilla ja resursseilla. Ehdotuksen tarkempitasoinen perustelu ja rajaaminen on välttämätöntä. Ehdotuksen vaikutusten arviointi lähtee oletuksesta, että sopimustietojen keruu tietovarantoon olisi vain tekninen toimenpide. Pirkanmaan hyvinvointialue ei nykytilanteessa kykene raportoimaan kaikkia voimassa olevia hankintasopimuksia automaattisesti ja luotettavasti tietojärjestelmistä. Syynä on käytettävien järjestelmien heikko tuki hankintasopimusten elinkaaren aikaiseen hallintaan, hankintatyyppien ja sopimuksellisen toiminnan moninaisuus (esim. sidosyksikköhankinnoissa milloin kyseessä on tilaus, milloin sopimus), sosiaali- ja terveystietojen laajojen puitesopimusten rinnalla tarvittaviin erityisiin asiakastarpeisiin tehtyjen sopimusten salassapitovelvoite, mikä rajaa sopimusten raportoitavuutta kokonaisuutena.

Jos ehdotuksen mukaisesti sopimustietoja tulisi viedä hankintatietovarantoon, se tarkoittaisi ei pelkästään tietojen vientiä vaan myös päivittämistä ja ylläpitoa jatkossa kahteen kertaan - sekä hyvinvointialueen omassa järjestelmässä että kansallisessa järjestelmässä. Hankintatietovarannon käyttöön tarvittavat tiedot tulisi pystyä raportoimaan järjestelmien välillä automaattisesti, mikä edellyttäisi huomattavia panostuksia tietojärjestelmiin.

Ehdotus nro 17: Velvoite toimittaa ostolaskut. Ehdotuksen osalta on nähdäksemme epätarkasti ilmaistu, onko tarkoituksena ns. raakalaskudatan toimittaminen hankintayksikön ostolaskujen käsittelyjärjestelmästä. Kirjanpitoa ei löydy laskulta itseltään, vaan ne syntyvät tiliöintivaiheessa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida onko ostot tarkoituksenmukaisempaa raportoida kirjanpidon puolelta toteutuneista menoista ja mitä tietosisältöjä on välttämätöntä edellyttää toimitettavan tavoitteiden täyttämiseksi.

Vaihtoehtona on esitetty, että velvoite voitaisiin täyttää verkkolaskuoperaattoreilta kerättävillä laskutiedoilla. Arviossa olisi hyvä huomioida, että käytössä on myös muita sähköisiä tilaamisen ja maksatuksen järjestelmiä (esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueella Parasta palvelua –PSOP - järjestelmä), jossa laskut muodostuvat, menevät maksuun ja tapahtumat kirjanpitoon ilman erillisiä verkkolaskuja.

Toimenpiteiden jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää hankintayksiköiden käytössä olevien taloushallinnon järjestelmien kyky tukea ehdotettua toimintamallia (kilpailutustunniste, sopimustunniste). Pirkanmaan hyvinvointialueen nykyisessä kirjanpitojärjestelmässä on rajallinen määrä tiliöintiriville mahdollisia metatietoja. Uuden yksilöintitunnisteen perustaminen kirjanpitojärjestelmään ei ole mahdollista, vaikka laskulla toimittaja uudenlaisen tunnisteen ilmoittaisikin. Hyvinvointialueella on suunnitteilla taloushallinnon järjestelmä uudistus investointirahoituksen mahdollistaessa tulevana vuosina.

Toimenpiteiden jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida julkisten hankintojen tutkimustoiminnan ja hankintatoimintaa ohjaavien ja valvovien viranomaisten ja markkinoiden hyötynäkökulmien lisäksi vahvemmin ehdotuksen hyöty hankintayksiköille itselleen. Eesityksen lähtökohtia ja tavoitteita olisi nähdäksemme tarve terävöittää hankintayksiköiden toiminnan ja kehittämisen mahdollisuuksien näkökulmasta. Esimerkiksi kilpailutettujen hankintojen osuuden seuraaminen kilpailutustunnisteella ostolaskudatasta osoittanee lähinnä kilpailutusvelan määrää ja on käyttökelpoinen vain, mikäli ulkopuolelle jäävistä hankinnoista jätetään huomiotta ne, jotka eivät kuulu ylipäänsä kilpailutusveloitteen piiriin. On myös riski, että datan pohjalta tehdään vääriä johtopäätöksiä, mikäli käsitteistö, rajaukset tai datan käyttötarkoitus jäävät epäselviksi sen käyttäjille.

Mikäli tietovaranto mahdollistaa tietojen yhdisteltävyyttä ja big data-analytiikkaa avoimesti loppukäyttäjille, voi sillä olla epätervettä vaikutusta kilpailuun (kartellit, hintatietojen vaikutus tarjouksiin).

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentamista koskevien toimenpiteiden osalta olisi hyvä arvioida ilmoituksen julkaisumääräajan asettamista pidemmäksi kuin EU-hankintojen 30 päivää, jotta velvoitteen täyttäminen olisi lähtökohtaisesti mahdollista.

Etenemistavaksi ehdotamme toimintamallin pilotointia joidenkin hankintayksiköiden, kategorioiden tai toimialojen osalta ja sen todentamista, saataisiinko esitetyllä toimintamallilla laajasti hyötyjen realisoitumista osoittavia tuloksia.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Nähdäksemme ovat.

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

Mikäli tarpeena on kattavan kokonaiskuvan muodostaminen julkisesta hankintatoiminnasta, hankintatietovarantoon olisi syytä sisällyttää julkisesti omistettujen yhtiöiden tekemät hankinnat kattavasti. Kuitenkin taloudelliset panostukset tietojen toimituksiin em. yhtiöissä tulevat omistajiensa maksettavaksi. Hankintatietovarannon toteuttamista, rajouksia, toimitettavien tietojen laajuutta, velvoittavuutta ja aikataulua tulisi vahvasti arvioida siitä näkökulmasta, onko syntyneiden kustannusten kattamiseen julkishallinnossa (hankintayksiköissä) varaa. Kustannusten kantokyvyn rinnalla on vielä vahvemmin arvioitava hyötyjä erityisesti hankintayksiköille itselleen.

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

Ostolasku tai sen liite voi sisältää sosiaali- ja terveystietoa saaneen asiakkaan yksilöllisen tiedon, esimerkiksi koko nimen taikka sukunimen ja etunimen ensimmäisistä kirjaimista koostetun yhdistelmän.

Hyvinvointialueen toimittajista osa on yksityishenkilöitä. Nykytulkinnan mukaan ostolaskujen toimittajatiedoista tulee anonymisoida tai poistaa yksityisten elinkeinonharjoittajien nimet ja y-tunnukset, mikäli tietoja julkaistaan avoimena datana (ks. Kuntaliiton ostolaskudatan julkaisua koskevan ohje).

Yleisesti voidaan todeta, että yksittäisten laskujen tai niiden liitteiden sisältämät tiedot ovat hyvin moninaisia ja rakentuneet eri toimintojen tarpeista ja toimialan käytännöistä lähtien.

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

Salassa pidettäviä tietoja on tarjouksilla, sopimuksilla ja ostolaskuilla liitteineen.

Eri tietojen luonteen, niiden salassapidon ja viranomaiskäytön näkökulmasta tulisi arvioida mahdolliset toteutusvaihtoehdot. Esimerkiksi Verohallinnon tai Kilpailu- ja kuluttajaviraston ei tehtävänsä toteuttamiseksi tulisi saada tietoja ostolaskulta niiltä osin, kun se sisältää tietoja sosiaali- ja terveystietojen käyttämisestä hyvinvointialueen asiakkaasta.

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

-

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Kaupallisista yritystietokannoista olisi hyödyllistä rakentaa yhteydet tietovarantoon siten, että hankintayksiköille tuotettaisiin tietoa niiden oman toimittajakannan mukaisesti yritysten konsernirakenteista ja keskinäisistä riippuvuuksista sekä liiketoiminnan tunnusluvuista. Näin voitaisiin luoda edellytyksiä kattavampaan markkinatuntemukseen ja -analyysiin. Tiedot voisivat olla avoimesti kaikkien tarkasteltavissa.

Esityksessä ei ole esitetty, mikä Peppol-standardin potentiaali olisi ostotietojen osalta.

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

Sopimuskohtaista kustannusta ei seurata yhteneväisellä tavalla. Yhden sopimuksen nojalla voidaan esimerkiksi ostaa useita eri palvelutuotteita, jolloin toiminnan johtamisen kannalta usein on järkevää seurata palvelutuotteiden käyttöä esimerkiksi kirjanpitojärjestelmän toiminto-/kohdekoodeilla, ja niistä vastanneiden toimittajien osuuksia. Laskujen, kirjanpidon ja tilausten (ja osin tilausjärjestelmistä saatavien) tietojen perusteella voidaan tällä hetkellä manuaalisesti kytkeä ostot sopimukseen; kun tiedetään ostettu tuote ja toimittaja, paikannetaan mihin sopimukseen osto perustuu. Osassa laskuja on sopimuksen yksilöivä tunnistenumero (esimerkiksi laitehankinnoissa), mutta tieto ei siirry kirjanpitoon laskua tiliöitäessä.

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

Kilpailutusjärjestelmiä tulisi kehittää tukemaan ko. toiminnallisuutta, jotta tiedot siirtyvät halutussa muodossa ilman uutta työvaihetta. Laatuarviointi ja vertailuhinnat sisältyvät nykyisellään hankintapäätökseen tai sen liitteenä olevaan vertailutaulukkoon.

Haapalahti Sari
Pirkanmaan hyvinvointialue - Strateginen ohjaus ja järjestäminen,
konsernipalvelujohtaja