

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?

Nykytilan kuvauksessa kuntien näkökulmasta tulisi ottaa huomioon nykyistä laajemmin ja monipuolisemmin kuntien muut lakisääteiset velvoitteet esimerkiksi tiedonhallintaan ja arkistointiin liittyen, kuten vaikkapa Kuntaliitto lausunnossaan tuo ilmi. Jos nykytilaa olisi hahmotettu nyt niiden kautta, olisi varmasti käsittelyssä oleva arviomuistio realistisempi toimenpide-ehdotuksiltaan, kuin se nyt on.

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

Vaikka hankintatietojen avoimuudelle on hyvät perustelut, niin kunnan näkökulmasta olisi tärkeää, että jatkotyössä oikeasti huomioidaan kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat voimassa olevat veloitteet (esim. talousraportointiin liittyvät työläät ja raskaat veloitteet), julkisen hallinnon rahoitustilanne, valtion muut hankkeet ja hallinnolliset uudistukset – erityisesti TE-palvelujen siirtyminen kuntien vastuulle.

Myös mahdolliset muutokset In-house yhtiöitä koskevan lainsäädännön suhteen, voivat johtaa kunnat aivan uudenlaiseen tilanteeseen taloushallinnon tietojärjestelmien kohdalla. Käytössä olevat talouden tietojärjestelmät voivat pirstaloitua entisestään ja järjestelmien mahdollisuudet tuottaa tarvittavia tietoja saattavat olla rajalliset.

Merkille pantavaa on se, että tätä asiakokonaisuutta on siis valmisteltu osin unohtaen, että moni arviomuistiossa hankintatietovarantoon haluttava tieto on jo toimitettava muualle muiden kuntia koskevien raportointivelvoitteiden täyttämiseksi tai käsiteltävä eri järjestelmissä kuin järjestelmissä, joihin arviomuistiossa nyt on viitattu. Kuntaliitto on omassa lausunnossaan hyvin nostanut tämän keskeisen seikan esiin.

Kuntatalouden ja muun julkisen talouden nykytilanteessa on suorastaa käsittämätöntä, jos valtiohallinto säättää kunnille uusia velvoitteita hallintoon ja raportointiin ja niin, että ne osin ovat jopa päällekkäisyyksiä aiempien velvoitteiden kanssa. Tällä toiminnalla lisätään merkittävästi kuntien

hallinnollista taakkaa ja kasvatetaan kustannukset tietojärjestelmien kohdalla kohtuuttomiksi kuntien rahoituspoajaan nähden .

Hankasalmen kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen sen suhteen, että hankintatietovarantoa ei tule edistää ennen kuin kuntien nykyiset velvollisuudet, toiminta ja järjestelmät riippuvuussuhteineen on asianmukaisesti tunnistettu ja kuvattu valmistelutyön perustaksi.

Määrällisesti suurin osa julkisista hankintayksiköistä ovat kunnat. Nyt kuitenkin hankintatietovarannon selvitystyötä on tehty käytännössä vain valtiosektorin hankintayksiköiden lähtökohdat tunnistaen. Kunnille sen sijaan velvoittavia säädöksiä asettavat jo kuntalaki, tiedonhallintalaki, arkistolaki, julkisuuslaki tietosuojalainsäädäntö, raportointivelvoitteet ja -asetukset. Tämä kokonaisuus on siis jatkotyössä otettava huomattavasti paremmin huomioon!

Hankintatietovarannon selvitystyötä ei voi tehdä valtion kaikista muista tietovarantohankkeista erillään. Nämä muut hankkeet nousevat kootusti ja kokonaisvaltaisesti esiin Kuntaliiton lausunnossa, joka tulee huolellisesti ottaa jatkovalmistelua suunniteltaessa huomioon. Samoin kuin Kuntaliiton lausunnossaan esittämät kehitysehdotukset.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Jos sääntelytarpeista jatkossa annetaan vain Valtiokonttorin asetuksia tai määräyksiä, niin silloinkin niitä annettaessa tulee huomioida, mitä vaikutuksia niillä on kuntien talouteen ja minkälaisia

Ostolaskudatan liiallisen keräämisen kohdalla on kyllä syytä harkita sen tarpeellisuutta. Kynnysarvon alle jäävät hankinnat ja niiden ostolaskudata ei koko maan mittakaavassa ole välttämättä järkevää tai kustannustehokasta seurattavaa. Siitä saatava lisäarvo on vaikea ymmärtää.

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

Hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle tulisi jättää – tai ainakin vakavasti harkita sitä – kansalliseen (tai vaikkapa vain kuntakohtaiseen kriittiseen infraan) turvallisuuteen liittyvät hankinnat, esimerkkinä vaikkapa vesihuolto

Tietovarannon ulkopuolelle voisi jättää pienet kunnat, joiden hankintojen kokonaisuus ei muodosta merkittävää summaa, mutta joiden on hyvin vaikea tietojärjestelmä- ja henkilöstöresursseillaan vastata hankintatietovarannon haasteisiin – ilman, että vaadittavat resurssit suhteessa kunnan muuhun toimintaan ovat perusteettoman suuret.

Valtionhallinnossa on toki hyvin yhteneväiset tietojärjestelmät. Kuntakentässä erilaisia järjestelmiä, erilaisia prosesseja on kymmeniä, jopa satoja – ja nämä vain lisääntyvät, jos In-house -yhtiöjärjestelyjä esimerkiksi taloushallinnossa joudutaan purkamaan (mikä myös on hallitusohjelman mukaisesti valmisteilla). Siksi tietojen siirto kunnista hankintatietovarantoon ei ole aikataulullisesti

tai taloudellisesti helppoa – prosessia ei voi verrata valtionhallinnon tilanteeseen, jonka kautta tätä kokonaisuutta nyt selvästi on valmisteltu. Kuntakentän suhteen ei kokonaiskustannushyötyä suhteessa uudistuksen vaatimaan työmäärään tai vaikkapa tietojärjestelmien uusimistarpeeseen ole arvioitu realistisesti muistiossa.

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.

Laskutustiedoissa ja hankinta-asiakirjoissakin on henkilöiden nimiä, henkilötunnuksia, y-tunnuksia. Direktiivin mukaisesti henkilötietojen (myös nimitiedot) kerääminen perusteetta ei ole sallittua.

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

Kuntien kannalta olisi merkityksellisestä, että Kuntaliitolle annettaisiin pääsy kuntia laajasti koskevaan tietokantaan. Kuntaliitto tuottaa kunnille tilastoja ja analyyseja, joiden laatimisessa näiden tietojen hyödyntäminen olisi tärkeää. Samoin kuntaliiton asiantuntijatyössä ja hankinta-avussa kunnille.

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Kerättävien tietojen määrä ja laajuus on pikemminkin ylimitoitettu. Tietosisältö on osin niin yksilöivää, laajaa, että sitä on hyvin vaikea ilman merkittäviä muutoksia henkilöstöresurssiin ja tietojärjestelmiin yhdessä kunnassa kerätä. Kaavaitua laajuutta on jo syytä harkita.

Jo valtionkonttorille nykyisin tehtävä taloustietojen raportoinnissa ja siihen liittyvää työmäärä kunnissa aiheuttaa aivan eri mittakaavassa työtä, kuin valtio lainsäädäntövaiheessa omana arvioinaan esitti.

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Raportointi ja tiedonsiirtotarve, mitä mietintö esittää, aiheuttaa tarpeen kuntien ostolaskuprosessin siirtymisestä osaksi hankintajärjestelmien kanssa toimivaa kokonaisprosessia. Tämä vaatii muutoksia tietojärjestelmiin, jotta tieto olisi saatavissa ja hyödynnettävissä. Uusia kustannuksia merkittävästi lisääviä hallinnollisia muutoksia ei kuntien talouden tasapainottamisohjelmien keskelle kaivata.

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

Tämä suunniteltu uudistus aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia nimenomaan kunnille. Siinä mielessä se on jopa hallitusohjelman vastainen, koska on kunnille lisäkustannuksia aiheuttava uusi tehtävä. Esitetty aikataulu kunnalle siirtymäaikoineen on aivan liian lyhyt ja epärealistinen

Toimintatapamuutokset esimerkiksi sopimustietojen käsittelyn osalta edellyttävät merkittäviä muutoksia kuntien toimintaan. Automatisoidusti toteutettavia tiedonsiirtoja saadaan vain osin

luotua ja nekin edellyttävät muutoksia kymmeniin tietojärjestelmiin. Paljon tehtävää jää ihan henkilötasolle, koska jo taloustietojen raportointi valtiokonttorille on osoittanut, että paljon jää automatisoitujen tietovarantojen keräämisen ulkopuolelle.

Muutos vaatii pidemmän toteuttamisajan. Se kannattaisi toteuttaa vaiheittain ja ensin kokeillen toimenpiteitä suurempien hankintayksikköjen kanssa.

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

Tässä vastauksessa on pakko toistaa ja alleviivata Kuntaliiton esille nostamaa kaikkein keskeisintä seikkaa.

Asiassa on aiheellista huomioida markkinaoikeuden tiukka linja ilmoitusvirheiden suhteen!

Hankintalain mukaan hankintailmoituksessa esitetty on määräävä tarjouspyyntöön nähden. Hankintatietovarannon ja tämän yksittäisen tilastointitarkoitukseen kerättävän tiedon esittäminen hankintailmoituksella ei saa tarkoittaa riskiä hankintayksikölle siitä, ettei se saisi toteuttaa tarpeensa mukaista hankintaa tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan vertailumekanismilla. Tämän muutoksen toteuttaminen ei saa lisätä riskejä ilmoitusvirheistä ja niiden perusteella seuraavista oikeusvaikutuksista.

Mäkinen Matti
Hankasalmen kunta