

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?

Valtiovarainministeriö on 19.6.2024 pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa arviomuistiosta kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta. Lausuntonaan KKV toteaa asiasta seuraavan:

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen merkitys

KKV katsoo, että arviomuistiossa nykytilan kuvausta koskevat osiot ovat oikeansuuntaisia ja riittävän kattavia. KKV toteaa, että sillä on yhtenevä käsitys arviomuistiossa esiin nostetuista nykytilaan liittyvistä ongelmista. KKV kannattaa ja pitää erittäin tärkeänä hankintojen vaikutusten arvioinnin ja hankintojen valvonnan edellytysten vahvistamisen näkökulmasta, että arviomuistion mukainen kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto perustetaan.

Julkisten hankintojen kehittäminen ja julkiselle hankinnoille esitettyjen tavoitteiden vaikutusarviointi edellyttää riittävää tietopohjaa hankinnoista. Riittävä tietopohja sisältää aineistomuotoista tietoa kilpailutuksista, sopimuksista ja niihin liittyvistä ostolaskuista. Kun tulevaisuudessa julkisilla hankinnoilla halutaan esimerkiksi edesauttaa ympäristötavoitteita, olisi tärkeä pystyä kohdistamaan tavoitteet niin, että ne ovat mahdollisimman vaikuttavia ilman, että hankintojen muut tavoitteet vaarantuvat. Tämän saavuttamiseksi tarvitaan huomattavasti nykyistä laajempaa tietovarantoa.

KKV katsoo, että tietovaranto lisäisi merkittävästi julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä. Tähän liittyen merkittävin tietovarannon tuoma uudistus olisi hankinta- tai sopimustunnuksen ja ostolaskujen linkittäminen. Tietovarannosta olisi verrattain yksinkertaista esimerkiksi seurata sitä, ylittävätkö kilpailuttamattomat sopimukset kansallisia- tai EU-kynnysarvoja. Tällä olisi ennaltaehkäisevää vaikutusta hankintoihin liittyviin väärinkäytöksiin, kuten laittomiin suorahankintoihin.

Ostolaskujen kohdentaminen hankinnoille edesauttaisi myös ymmärtämään paremmin, miten hyvin hankintaan tarjottu hinta vastaa toteutuneita kustannuksia. Tämä parantaisi hankintaorganisaation mahdollisuuksia ennakoita kustannuksia tulevissa hankinnoissa, tai varautua jo kilpailutusvaiheessa mahdollisiin lisäkustannuksiin ja huomioimaan ne tarjouspyynnössä. Kun hankintojen aikana toteutuvat lisäkustannukset huomioidaan jo kilpailutusvaiheessa, voidaan varmistaa kokonaisuuden kannalta paras tuottaja ja siten saavuttaa säästöjä.

Koko säästöpotentiaalin aikaansaaminen vaatii hankintatietovarannon lisäksi riittävän analysointikapasiteetin rakentamista. KKV:n vaikutusarviointiyksiköllä on valmiudet analysoida laajoja datamassoja, ohjata hankintojen tutkimusta ja tehdä suoraan päätöksentekoa ja hankintatoimen kehittämistä palvelevaa vaikutusarviointeja. Jotta hankintojen analysointi olisi systemaattisempaa ja tuottaisi toivottuja kustannussäästöjä, olisi kuitenkin tarpeen lisätä muutaman tutkijan verran resursseja tähän vaikutusarviointityöhön.

Jälki-ilmoittamista koskevan velvollisuuden laajentaminen sekä jälki-ilmoittamisen laiminlyönnin sanktiointi ja valvonta

Arviomuistiossa esitetään jälki-ilmoittamista koskevan velvollisuuden laajentamista ja sitä, että jälki-ilmoituksen laiminlyönnistä säädettäisiin hankintayksiköille myöhästymis- tai seuraamusmaksu tai muu sanktio. Arviomuistiossa esitetään myös, että jälki-ilmoittamisen valvonta tulisi antaa KKV:n tai muun viranomaisen tehtäväksi. Arviomuistiossa on todettu, että vaihtoehtoisesti Valtiokonttori voisi olla toimivaltainen viranomainen määräämään jälki-ilmoittamisen myöhästymistä koskevan myöhästymismaksun. Edelleen arviomuistiossa on todettu, että suorahankintaa koskevan jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisen sanktiointi valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelussa olevan hankintalain uudistamisen yhteydessä.

Edellä todetun mukaisesti KKV pitää tietovarannon perustamista tärkeänä ja sen perustamiseksi ehdotettuja toimenpiteitä valtaosin oikeasuuntaisina ja kannatettavina, mutta KKV:n arvion mukaan sellainen tietovarannon toteuttamisvaihtoehto, jossa uusi, jälki-ilmoittamista koskeva valvontatehtävä asetettaisiin KKV:lle, voi muodostua joiltain osin ongelmalliseksi. Virasto toteaa, että vaikka jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentamisella, sanktioinnilla ja valvonnalla tavoitellut päämäärät ovat kannatettavia ja niillä on tietovarannon perustamiselle asetettujen yleisten tavoitteiden mukaisesti yhteys myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnan edellytysten vahvistamiseen, arviomuistiossa ehdotettu jälki-ilmoittamisen valvontatehtävä ei ole ongelmitta

luontevasti sovitettavissa yhteen KKV:n nykyisen julkisten hankintojen lainmukaisuuden valvonnan kanssa.

Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo tämän lain noudattamista. Hankintalain esitöiden mukaan viraston valvonnan tarkoituksena on ensisijaisesti puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suoramankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suoramankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin. Valvontatoiminnassa tavoitteena on viraston voimavarojen suuntaaminen hankintalainsäädännön keskeisten periaatteiden kuten avoimuuden ja syrjimättömyyden kannalta kaikkein merkittävimpiin virheisiin ja laiminlyönteihin. Esitöissä on edelleen nimenomaisesti todettu, että virasto voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin, mikäli ei ole todennäköistä, että lainvastaisen menettelyn vaikutukset julkisten varojen tehokkaalle käytölle tai markkinoiden avoimuudelle ja kilpailulle ovat merkittävät.

Hankintalain 58 §:n 5 momentin mukaan hankintasopimuksia koskevat jälki-ilmoitukset on toimitettava julkaistavaksi 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä, dynaamiseen hankintajärjestelmään perustuvan hankintasopimuksen tekemisestä tai puitejärjestelyä koskevan päätöksen tekemisestä. Jälki-ilmoittaminen tapahtuu kaikkien varsinaisessa hankintamenettelyssä tehtyjen ratkaisujen jälkeen ja jälki ilmoittamiseen liittyvien menettelyvelvoitteiden onkin nähty liittyvän valvontatarkoituksiin sekä tilastollisiin tarkoituksiin. KKV katsoo, että suhteutettuna muun tyyppisiin hankintalainsäädännön rikkomuksiin, puuttuvat jälki-ilmoitukset eivät ole sellaisia laittomiin suoramankintoihin rinnastuvia karkeita menettelyvirheitä, joihin KKV:n tulisi keskittyä hankintalain noudattamista valvoessaan. KKV katsoo, että yksittäisten jälki-ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntien vaikutusten julkisten varojen tehokkaalle käytölle tai markkinoiden avoimuudelle ja kilpailulle ei voida katsoa olevan yhtä merkittäviä kuin KKV:n valvontatoiminnan keskiössä olevien laittomien suoramankintojen vaikutusten.

KKV toteaaakin, että jälki-ilmoittamisen laiminlyönnit ovat luonteeltaan ja vaikutuksiltaan huomattavan erilaisia verrattuna niihin kaikkien vakavimpiin hankintalainsäädännön vastaisiin menettelytapoihin, joita KKV ensisijaisesti valvoo. Näin ollen jälki-ilmoittamisen valvontatehtävä ei luontevasti sopisi osaksi KKV:n julkisten hankintojen lainmukaisuuden valvontatehtävää. Tästä huolimatta virasto haluaa korostaa sitä, että, KKV pitää asianmukaisen jälki-ilmoittamisen tehostamista tärkeänä tavoitteena julkisten hankintojen yleisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisen näkökulmasta.

Lisäksi KKV toteaa, että jälki-ilmoittamisen laiminlyöntejä koskevan valvonnan voidaan katsoa menettelyllisesti poikkeavan KKV:n laittomiin suoramankintoihin painottuvasta valvonnasta. KKV:n arvion mukaan jälki-ilmoittamisen valvonta edellyttäisi huomattavan erilaisia valvontakäytäntöjä. KKV:n nykyinen julkisten hankintojen valvontatoiminta perustuu kaikkein vakavimmiksi arvioituihin hankintayksiköiden laiminlyönteihin puuttumiseen ja viraston laajaan harkintavaltaan laajamittaiseen tai yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa ja priorisoinnissa. Sen sijaan nyt arviomuistion perusteella ehdotettu menettely perustuisi KKV:n käsityksen mukaan ilman tapauskohtaista arviointia tehtyyn massaluonteiseen ja jopa automaattiseen sanktiointiin.

Arviomuistiossa kuvailtujen tavoitteiden saavuttamiseksi jälki-ilmoittamisen valvonnan ja sanktiomaksujen määräämisen tulisi kattaa kaikki julkaistut hankintailmoitukset, sen tulisi olla luonteeltaan jatkuvaa ja suuresta hankintailmoitusten määrästä johtuen valvontaprosessissa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää myös automaatiota.

Edellä todetun perusteella KKV katsoo, että menettelyllisesti jälki-ilmoittamisen valvonta on vaikeasti yhteensovitettavissa viraston nykyiseen tapauskohtaiseen priorisointioikeuteen perustuvan valvontatoiminnan kanssa.

KKV toteaa, että mikäli jälki-ilmoittamisen valvonnan ja sanktioinnin muutokset toteutettaisiin ainoastaan lisäämällä ehdotettu valvonta KKV:n tehtäviin, tämä voisi merkittävästi heikentää viraston mahdollisuuksia toteuttaa olemassa olevaa laittomiin suorahankintoihin painottuvaa valvontaa. Mikäli valvonta säädettäisiin edellä todetusta huolimatta KKV:n tehtäväksi, virastolle tulisi osoittaa riittävät resurssit jälki-ilmoitusten valvontaan. KKV katsoo, että jälki-ilmoittamista koskevilla muutosehdotuksilla tavoitellut päämäärät toteutuvat ja nykyinen hankintalain 15. luvun mukainen valvonta pystytään turvaamaan parhaiten, mikäli jälki-ilmoittamisen valvontaa ja sanktiomaksujen määräämistä varten perustetaan uusi, nykyisestä hankintalain 15. luvun mukaisesta valvonnasta erillinen valvontatoiminto omine toimivaltuuksineen, valvontamenetelmineen ja puuttumiskeinoineen.

KKV:n alustavan arvion mukaan Valtiokonttorilla olisi hankintailmoitukset.fi -palvelun uudeksi ylläpitäjäksi esitettynä tahona ja arviomuistion mukaisesti kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon ylläpitämisestä vastaavaksi viranomaiseksi esitettynä tahona parhaimmat mahdollisuudet vastata jälki-ilmoittamisen valvonnasta ja sanktiomaksujen määräämisestä. KKV:n arvion mukaan Valtiokonttori olisi tarkoituksenmukaisin taho jälki-ilmoittamisen valvontaviranomaiseksi myös arviomuistiossa esitettyjen jälki-ilmoittamista koskevien muutosehdotusten taustalla olevien tavoitteiden näkökulmasta.

Suorahankintojen osalta jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisen sanktiointi valmistellaan hankintalain uudistamisen yhteydessä. KKV toteaa, että kilpailutettujen hankintojen jälki-ilmoittamiseen liittyvät muutokset tulee yhteensovittaa huolellisesti suorahankintojen jälki-ilmoittamisen muutosten kanssa ja tätä uutta säädöskokonaisuutta tulee arvioida kriittisesti myös siitä näkökulmasta, millaisia mahdollisia kielteisiä kannustinvaikutuksia ehdotettu sanktiointi voi aikaansaada. Tällöin tulisi arvioida myös sitä, voiko sanktiointi johtaa tilanteisiin, joissa hankinta jätetään jopa kokonaan ilmoittamatta jälki-ilmoittamiseen liittyvän valvonta- ja sanktiomaksuriskin välttämiseksi.

Lopuksi KKV toteaa, että KKV pitää jälki-ilmoitusten valvontaa koskevista huomioista riippumatta äärimmäisen tärkeänä, että hankintatietovaranto perustetaan. Ensiarvoisen tärkeää on, että tietovaranto sisältää tiedot kilpailutuksista ja ostolaskuista, ja että nämä tiedot ovat keskipitkällä aikavälillä yhdistettävissä toisiinsa.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

-

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

-

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.

-

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

-

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

-

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

-

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

-

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

-

Kirveskoski Johanna
Kilpailu- ja kuluttajavirasto