



Lausunto

13.09.2024

2565/03.00.00/2024

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?

Lausunnon tiivistyksenä todetaan, että Espoon kaupunki ymmärtää yhteisen hankintatietovarannon hyödyt, mutta toimenpiteiden kanssa tulee olla tarkkana, etteivät ne aiheuta kaupungille ja tarjoajayrityksille merkittävästi lisätyötä ja lisäkustannuksia, vähennä työhyvinvointia, rajoita ja jäykistä kilpailutusprosessien substanssia erityisesti laadullisissa vertailuissa. Jo nykyisellään osaavien hankinta-ammattilaisten löytäminen on haastavaa, ja mikäli byrokratiaa ja manuaalista työtä lisätään entisestään, voi se johtaa kärjistyvään osaajapulaan julkisissa hankinnoissa. Lisäksi tarjoajat ovat tuoneet Espoon kaupungille useissa yhteyksissä esille julkisten kilpailutusten suuret työmäärät ja kustannukset jo nykytilassa verrattuna yksityisen sektorin kilpailutusprosesseihin. Myös kokonaisuuden muutosaikataulu on Espoon kaupungin näkemyksen mukaan ylioptimistinen.

Espoon kaupunki pitää arviomuistion nykytilan kuvausta oikeansuuntaisena. Nykytilan kuvauksessa olisi hyvä huomioida vahvemmin hankintaosaajien heikohko saatavuus, johon vaikuttaa mm. nykyisen byrokratian määrä sekä julkisten hankintojen osittain huono julkisuuskuva.

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

Espoon kaupunki katsoo, että suuri osa tällaisenaan ehdotetuista toimenpiteistä aiheuttaisi merkittävästi manuaalista lisätyötä hankintayksiköille. Tämä kasvattaisi edelleen työkuormaa, joka jo

nykyisellään on monessa hankintayksikössä liian suuri käytössä oleviin resursseihin nähden. Tarkoitus tietovarannon takana on hyvä ja kannatettava, mutta on huomioitava, ettei tietovarantoa tule rakentaa hankintaosaajien työhyvinvoinnin kustannuksella. Toimenpiteissä olisi lisäksi huomioitava järjestelmien käytettävyys erityisesti asiantuntijoille mutta myös kaikille muille käyttäjryhmille hankinnasta maksuun -prosesseissa. Mikäli automatisoinnin ja erilaisten integraatioiden avulla manuaalista lisätyötä pystyy vähentämään ja hyödyt myös hankintayksiköille ovat riittävän suuret, voi tietovarannosta olla hankintayksiköille hyötyä. Saavutetut hyödyt olisi hyvä tehdä näkyvämmiksi esimerkiksi kattavamman kustannus-hyöty-analyysin avulla, jossa huomioitaisiin myös hankintayksiköille muutoksesta aiheutuvat kustannukset ja hyödyt. Se antaisi paremman kuvan siitä, millaisia kerta- ja jatkuvia kustannuksia aiheutuu sadoille hankintayksiköille suhteessa saavutettuun kokonaishyötyyn.

Arviomuistiossa ei ole arvioitu kustannuksia, joita esim. järjestelmämuutosten ja henkilötöön lisäkustannukset aiheuttavat eri hankintayksiköille, ml. Espoon kaupunki. Järjestelmämuutosten kustannusvaikutuksia on muistion perusteella vielä vaikea arvioida, mutta jo tässä vaiheessa on selvää, että ne tulevat olemaan huomattavat ja voivat jopa johtaa tarpeisiin uudistaa kaupunkien taloushallinto-, hankinta-, sopimus-, raportointi-, tietovarasto- ja/tai arkistojärjestelmiä kokonaisvaltaisesti. ICT-transitiot tulevat vaatimaan hankintayksiköiltä paitsi investointi- myös jatkuvia ylläpitokustannuksia. Erityisesti loogisen tason integraatio- ja tiedon metatieto- ja rakenteistamisvaatimuksia tulisi avata arviomuistiota tarkemmin, jotta arvioiden tekeminen olisi ylipäättään mahdollista. Myös kattavan spendidatan keräämisen logiikat tulevat vaatimaan erityistä huomiota järjestelmämuutoksissa (esim. toistaiseksi voimassa olevat sopimusten spendilogiikat, transition aikana voimassa olevien sopimusten spendidata aikaisemmilta vuosilta).

Huomioiden em. ICT-transitiovaatimukset, esitetty muutosaikataulu vaikuttaa selkeästi ylioptimistiselta, koska hankintayksiköt voivat joutua erityisesti muutoksen ICT-vaatimukseen vastatakseen esim. toteuttamaan myös järjestelmä- ja integraatiokilpailutuksia ja/tai muita hankintalain edellyttämiä muutosmenettelyitä (esim. sopimusmuutokset). Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että tiedon rakenteistamisvaatimukset eivät jatkossa saa rajoittaa laadullisten vertailuperusteiden määrittelyä itse hankintaprosessissa (vrt. kokemukset sote-järjestelmien vastaavissa muutoksissa). Tiedon metatieto- ja rakenteistamisvaatimukset voivat käytännön tasolla johtaa myös tarjoajien työmäärän kasvamiseen tarjousprosesseissa.

Espoon kaupungin lyhyet kommentit esitettyihin yksittäisiin toimenpide-ehdotuksiin:

1. Hankintayksikkötunnisteiden käyttöönotto

Hankintayksikkötunnisteiden käyttöönotolla ei todennäköisesti ole suurta vaikutusta, mikäli kaupungilla on vain yksi hankintayksikkö. Mikäli organisaatiolla on useampia hankintayksiköitä, voi tunnisteiden käyttö raportoinnin kannalta lisätä mahdollisesti työtä.

2. Sidosyksiköiden raportointi osana TOLT-raportointia

Hankintayksiköiden sidosyksiköiden raportoinnin osana TOLT-raportointia ei ole tunnistettu tuottavan Espoon kaupungille lisätyötä.

3. Kilpailutustunnisteen käyttö

Espoon kaupunki näkee kilpailutustunnisteen käytön hyödyt, mutta tunnistaa riskinä sen, että se vaatisi muutoksia järjestelmien lisäksi myös toimittajien toiminnassa, ja lisäisi näin ollen Espoon kaupungin manuaalista työtä ja kustannuksia.

4. Ostolaskujen turvallisuusluokittelu SC-koodeilla

SC-koodien lisääminen laskutietoihin ei vaikuttaisi Espoon kaupungin laskujen käsittelyyn henkilötietoja sisältävien laskujen osalta, koska salaus tehdään jo nyt laskun tietojen perusteella, mutta voisi aiheuttaa joitain kustannuksia ainakin raportoinnin osalta. Jos SC-koodien käyttöä vaadittaisiin jatkossa sellaisten muiden kuin henkilötietojen johdosta, joita kaupungille tulevissa laskuissa mahdollisesti on, olisivat kustannukset sekä järjestelmien että raportoinnin osalta suuremmat. Jos SC-koodi tulisi lisätä raportoitaviin laskutietoihin, vaikka sitä ei toimittajalta tulevassa sanomatiedossa olisi, tarkoittaisi tämä manuaalista työtä ja lisäkustannuksia. Espoon kaupungin osalta ei nähdä lisäarvoa SC-koodin raportoisessa hankintatietovarantoon, koska salassa pidettävien tietojen salaaminen laskuilla on jo nyt kunnilta vaadittu toimi, eikä tämän kehittäminen kuntien toiminnassa liity tietovarantoon sinänsä. Ehdotuksesta aiheutuvat lisäkustannukset eivät siksi ole perusteltuja esitettyyn hyötyyn nähden.

5. Markkinakartoituksista ja tietopyynnöistä ilmoittaminen (eForms)

Markkinakartoituksista ja tietopyynnöistä ilmoittamisesta ei aiheutuisi Espoolle merkittävää lisätyötä, mikäli käytettävä lomake ei vaadi huomattavasti enemmän tietoja nykyisiin ilmoituksiin verrattuna.

6. Hankintayksiköiden ilmoittaminen hankintailmoituksilla

Hankintayksiköiden ilmoittamisesta hankintailmoituksella ei aiheutuisi Espoolle merkittävää lisätyötä, mikäli toimenpide-ehdotuksen käytännön ratkaisu on mahdollisimman pitkälle automatisoitu. Mikäli näin ei ole, lisää se potentiaalisesti manuaalista työtä niissä tilanteissa, joissa hankintayksikkö kilpailuttaa useamman hankintayksikön puolesta. Manuaalisen työn lisääminen on pois hankinta-asiantuntijoiden varsinaisesta hankintatyöstä.

7. Tarjouspyyntöasiakirjojen toimittaminen ja saatavuus

Mikäli kilpailutusjärjestelmien toimittajat veloitetaan toimittamaan ja asettamaan saataville tarjouspyyntöasiakirjat rajapintojen kautta, ei toimenpide todennäköisesti lisäisi hankintayksikön manuaalista työtä. Espoon kaupunki näkee tässä kuitenkin riskin sille, että hankintayksiköiden kustannukset kasvavat ja mahdollisten sopimusmuutosten myötä muutos tuo kokonaisuutena paljon

lisäbyrokratiaa. Ehdotuksesta ei käy ilmi, kuinka tässä huomioidaan liikesalaisuustiedot sekä tietoturva, ja kenen vastuulla niiden huomiointi tällöin on.

8. Sote-palveluhankintailmoitusten julkaisu (myös alle 300 000/400 000 €)

Espoon kaupunki vastustaa lähtökohtaisesti toimenpide-ehdotusta. Ehdotus tuo lisää manuaalista työtä. Erityisesti riskinä nähdään, mikäli sote-palveluhankintailmoitusten julkaisu koskee aivan kaikkia, eli pieniäkin ostoja. Espoon kaupunki katsoo ensisijaisesti, että kansalliset kynnsarvot alittavat hankinnat tulisi jättää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ja toissijaisesti näkee tässä vähintäänkin tarpeen euromääräiselle alarajalle, jonka alittuessa ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä.

9. Tarjousten vertailuperusteiden ilmoittaminen (rakenteinen muoto)

Espoon kaupunki vastustaa toimenpide-ehdotusta. Järjestelmämuutokset aiheuttavat lisäkustannuksia hankintayksikölle. Tarjousten vertailuperusteiden ilmoittaminen rakenteisessa muodossa lisää niin ikään manuaalista työtä ja heikentää työhyvinvointia. Lisäksi tämä tuo riskin inhimillisistä virheistä ja sisäisistä ristiriidoista tarjouspyynnössä, kun sama asia kuvataan kahteen eri paikkaan, mikäli tieto ei siirry integraatiolla järjestelmästä toiseen. Lisäksi on varmistettava, että rakenteisuutta edellyttävä muutos ei vaikuttaisi hankintayksiköiden mahdollisuuteen käyttää monipuolisia vertailuperusteita eli käytännössä rakenteisuus pitäisi olla erittäin ylätasolla.

10. Velvoite toimittaa tarjoukset hankintailmoitukset.fi-palveluun

Espoon kaupunki vastustaa ensisijaisesti velvoitetta tarjousten toimittamisesta hankintailmoitukset.fi -palveluun, koska tarjousasiakirjat sisältävät todella paljon tarjoajien salassa pidettäviä tietoja ja on epäselvää, miten tällaisten ei-julkisten tietojen salassa pysyminen voitaisiin varmistaa ilman tuntuva manuaalista lisätyötä. Mikäli muutos toteutettaisiin, se aiheuttaisi tuntuva manuaalista lisätyötä hankintayksiköille, jos muutosta ei toteutettaisi siten, että tiedot menisivät kilpailutusjärjestelmistä palveluun suoraan integraatioiden kautta. Ehdotuksesta ei käy ilmi, kuinka tässä huomioidaan liikesalaisuustiedot sekä tietoturva, ja kenen vastuulla niiden huomiointi tällöin on. Mikäli tarjousten toimittaminen tapahtuu manuaalisesti, lisää tämä hankintayksiköiden manuaalista työtä ja pahimmillaan johtaisi siihen, että hankintayksiköt joutuisivat käymään jokaisen tarjouksen lävitse käsin merkatakseen liikesalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot ennen tarjousten manuaalista toimitusta eteenpäin.

11. Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen (kansallisen kynnsarvon ylittävät)

Espoon kaupunki vastustaa toimenpide-ehdotusta. Espoon kaupunki ei näe jälki-ilmoituksen laajentamisen mahdollisten hyötyjen ylittävän sitä vaivaa, mikä hankintayksiköille aiheutuisi. Toimenpide lisäisi hankintayksiköiden manuaalista työtä.

12. Jälki-ilmoituksen laiminlyönnin sanktiointi

Espoon kaupunki vastustaa toimenpide-ehdotusta, sillä se näkee jälki-ilmoituksen laiminlyönnin sanktioinnin tarpeettomana tulonsiirtona esim. kunnilta valtiolle. Sanktioinnin sijaan hankintayksiköille tulisi tarjota lisäopastusta ja neuvontaa.

13. Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten ilmoittaminen jälki-ilmoituksella

Mikäli tämä toteutetaan mahdollisimman pitkälle automatisoituna, ei toimenpide todennäköisesti lisää hankintayksikön manuaalista työtä. On kuitenkin huomioitava, että automaatio aiheuttaa mahdollisesti lisäkustannuksia.

14. Jälki-ilmoituksella tieto sopimuksen arvosta ja kestosta

Espoon kaupunki vastustaa toimenpide-ehdotusta, mikäli tiedot pitää ilmoittaa nykyistä yksityiskohtaisemmalla tasolla. Nykyisin jälki-ilmoituksella ilmoitetaan kaikkien ko. menettelyssä tehtyjen hankintasopimusten kokonaisarvo. Espoon kaupunki katsoo, että yksittäisten toimittajakohtaisten sopimusten realistisen arvon ilmoittaminen ennalta voi esim. puitejärjestelyissä olla mahdotonta huomioiden, että puitejärjestelyissä hyödynnetään usein esim. kevennettyjä kilpailutuksia ja ennakkoon on mahdotonta arvioida, keille toimittajille lopulliset tilaukset tulevat kohdistumaan. Arvio sopimuskohtaisesta arvosta voi siten aiheuttaa mahdollisesti toimittajien keskuudessa turhaa hämmennystä. Sopimuskohtaisten spendien osalta on myös huomioitava, ettei toistaiseksi voimassa olevien sopimustenkaan osalta asia ole niin yksinkertainen, jos ja kun ennakoituna arvona ilmoitetaan tyypillisesti neljän vuoden laskennallinen arvo. Lisäksi esim. puitejärjestelyn voimassa ollessa on täysin laillista tehdä tilauksia, joiden kesto voi mahdollisesti olla vuosiakin pidempi kuin itse puitejärjestely.

15. Velvoite ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista

Espoon kaupunki vastustaa toimenpide-ehdotusta. Velvoite ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista tuo turhaa lisäbyrokratiaa, myös kevennettyjen kilpailutusten osalta, mutta etenkin jos velvoite koskisi myös tilauksia etusijajärjestyksen perusteella.

16. Velvoite toimittaa sopimustietoja

Espoon kaupunki vastustaa toimenpide-ehdotusta. Arviomuistiosta ei käynyt selvästi ilmi, mitä tietoja pitää toimittaa ja missä muodossa. Mikäli velvoite koskee itse sopimusasiakirjojen toimittamista, Espoon kaupunki näkee erityisesti riskinä liikesalaisuustietojen ja tietoturvan huomioimisen. Sopimusasiakirjat sisältävät todella paljon toimittajien salassa pidettäviä tietoja, ja on epäselvää, miten tällaisten ei-julkisten tietojen salassa pysyminen voitaisiin varmistaa ilman hankintayksiköille aiheutuvaa erittäin merkittävää manuaalista lisätyötä. Ehdotuksesta ei käy ilmi, kuinka tässä huomioidaan liikesalaisuustiedot ja tietoturva, ja kenen vastuulla näiden huomiointi tällöin on. Espoon kaupunki katsoo, että sopimustietojen toimittaminen tässä muodossa ei ole automatisoitavissa ja tuo siten kohtuuttoman määrän lisätyötä hankintayksikölle.

Mikäli velvoite koskee taas sopimuksien rakenteisten tietojen toimittamista, lisää tämä manuaalista työtä ja vähintäänkin järjestelmien vaatimien automatisointimuutosten kautta aiheutuvia kuluja. Mikäli oletettaisiin, että keskikokoisella hankintayksiköllä syntyisi vuodessa keskimäärin esimerkiksi noin 300 hankintasopimusta, ja yhden sopimuksen tietojen keruu veisi 10 minuuttia hankinta-asiantuntijan työaikaan, aiheuttaisi pelkästään tämän velvoitteen tuoma lisätyö vuodessa hankintayksikölle 50 tuntia ylimääräistä työtä, joka on pois muusta hankintatyöstä.

17. Velvoite toimittaa ostolaskut

Ostolaskujen toimittamisen ei ole tunnistettu tuottavan Espoon kaupungille merkittävää lisätyötä. Espoon kaupunki raportoi ostolaskudataa jo avoindata.fi-palvelussa, jossa suurin osa pyydetyistä tiedoista on saatavilla. Osa tiedoista on kuitenkin uusia (esim. tuoterivitasen tieto, kilpailutustunniste ja sopimusnumero) ja aiheuttaisivat vähintään raporttien uudelleen rakentamista ja mahdollista yhdistelyä eri lähteistä, joka lisäisi manuaalista työtä. Espoon kaupunki ei myöskään nykyisellään raportoi toiminimiä tai yksityishenkilöitä, toisin kuin toimenpiteessä velvoitettaisiin. Ostolaskutiedon toimittaminen omasta taloushallintojärjestelmästä olisi datan laadun kannalta paras vaihtoehto. Espoon kaupunki näkee tämän pitkällä aikavälillä hyvänä tavoitteena, mutta monissa kaupungeissa velvoite lisäisi lähivuosina työtaakkaa ja heikentäisi työhyvinvointia. Kaikkien kaupunkien järjestelmät eivät välttämättä nykyisellään myöskään taivu tähän. Espoon kaupunki katsoo, että ostolaskudatan kerääminen ehdotetulla tavalla tulee vaatimaan muutoksia käytössä oleviin tietojärjestelmiin, lisäävän manuaalisen työn määrää raportoinnissa ja kasvattavan kustannuksia kaupungille.

18. Valtion ja kuntien hankintoihin liittyvien tilien yhtenäistäminen

Toimenpide-ehdotuksen ei ole tunnistettu tuottavan Espoon kaupungille merkittävää lisätyötä, mutta se voi aiheuttaa muutostöitä tileihin kaupungilla, riippuen tilistandardista.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Espoon kaupunki katsoo, että sääntelytarpeet on tunnistettu kattavasti - jopa niinkin kattavasti, että on todellinen riski siitä, että uudistus hidastaa tuntuvasti hankintayksiköiden tekemiä kilpailutusprosesseja nykyisestään.

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

Espoon kaupunki ei tunnista kaupungin toiminnassa olevan sellaisia 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 tarkoitettua korkean riskin? Jos kyllä, yksilöi, millaisia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hankintadata voi sisältää.

Arviomuistiossa ei ole henkilötietojen osalta otettu huomioon sitä, että ostolaskutiedot voivat sisältää henkilötietoja (nimiä, y-tunnuksia) sekä arkaluontoista henkilötietoa sellaisessa laajuudessa, että niiden käsittelystä tulee laatia tietoriskien ja vaikutusten arviointi. Arkaluontoista henkilötietoa on tässä tapauksessa esimerkiksi TE- ja kotouttamistoimintaan sekä lapsiin ja nuoriin liittyvät tiedot. Haastetta lisää se, että henkilötietoja voi ostolaskuissa olla myös sellaisissa paikoissa, joissa niitä ei normaalisti saisi olla (esim. sopimustietona tai viitetekstinä), näiden poistaminen jälkikäteen vaatisi runsaasti manuaalista työtä ja riski virheistä olisi iso.

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

-

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Espoon kaupunki ei tunnista hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta puuttuvan olennaisia tietosisältöjä.

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Espoon kaupunki ei tunnista tietosisältöjen ja niiden hyödynnettävyyttä parantavien toimenpiteiden osalta olennaisia puutteita.

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

Espoon kaupunki seuraa hankintasopimusten käyttöä, mutta tietovarannon tarpeet aiheuttavat seurantaan järjestelmämuutoksia. Espoon kaupunki ymmärtää ajatuksen sopimusrekisterin perustamisen taustalla, mutta se kuitenkin lisää tuntuvasti hallinnollista työtä tilanteessa, jossa useat hankintayksiköt seuraavat jo valmiiksi omista järjestelmistään hankintasopimusten käyttöä. Yleisesti ottaen esityksen kokonaisaikataulu ml. siirtymäaikataulut eivät ole riittäviä tarvittavien laajojen valtakunnallisten ICT-transitioiden osalta.

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

Espoon kaupungin nykyisestä kilpailutusjärjestelmästä ei ainakaan nykyisen sopimuksen perusteella ole mahdollista kerätä rakenteisena datana tarjousten vertailuperusteita ja vertailuhintoja/laatupisteitä koskevia tietoja. Tämä aiheuttaisi lisätyötä ja lisäkustannuksia kaupungille. Tiedon rakenteistamisvaatimukset nimenomaisesti nostavat tarvittavien ICT-transitioiden kustannus- ja vaativuustasoa sekä vaativat selkeästi pidemmät siirtymäaikataulut. Pahimmillaan tiedon rakenteistamisvaatimukset alkavat myös rajoittamaan kilpailutuksien substanssisisältöä sekä hankintayksiköiden että tarjoajien näkökulmasta erityisesti laatuvertailuissa ja -vaatimuksissa. Tiedon rakenteistamisvaatimukset tulevat myös merkittävästi kasvattamaan manuaalista työmääriä koko kilpailutusprosessin elinkaaren aikana kaikille käyttäjryhmille (vrt. vastaavat kokemukset sote-järjestelmien osalta).

Hynynen Pihla

Espoon kaupunki - Konsernihallinto, Hallinto- ja lakiasiat, Hankintakeskus