

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?**

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Hankintayksikkö nostaa tässä lausunnossaan esille hankintayksikön ajatuksia hankintojen toteuttamisessa ilmenneistä haasteista, jotka toivotaan huomioitavan hankintojen seurantaan kehitettäessä.

Sivu 9. Tarjousten määrän kasvattaminen ja sivu 138. Kilpailutuksiin osallistuvien tarjoajien lisääminen

Tutkimusorganisaatiossa tehdään paljon taustaselvityksiä, jotta saadaan edes yksi tarjous (vuoropuhelut, datan etsintä netistä jne..). Tämä johtuu siitä, että tutkimustoiminnan asettaa erilaisia vaatimuksia esim. laitteistoille, kuin yksityisellä sektorilla. Tutkimusta tekevien organisaatioiden tehtävänä on toimia suunnannäyttäjänä uusille teknologioille, jolloin niitä tukevien laitteistojen toimittajia on vähän.

Tarjousten määrän lisääminen ei automaattisesti tuo toivottuja säästöjä. Sen sijaan niiden lisääntyminen saattaa johtaa enenevässä määrin tarjouksiin, jotka eivät täytä soveltuvuus- ja vähimmäisvaatimuksia, jolloin ne joudutaan sulkemaan pois tarjouskilpailusta tai hylkäämään. Kireä markkinatilanne heijastuu tarjouksiin myös siten, että ne ovat alihinnoiteltuja ja tarjoajalla on sopimuskaudella suuria vaikeuksia pystyä toimittamaan palvelu tarjouspyynnön vaatimusten ja sopimuksen mukaisesti.

Arviomuistiossa on tuotu esille, että tieto sopimuskausien umpeutumista mahdollistaisi tarjoajien valmistautumisen tuleviin kilpailutuksiin merkittävästi paremmin, mikä lisäisi tarjoajien määrää seuraavassa kilpailutuksessa. Tämä voisi auttaa jopa hankintayksiköitä, sillä tarjouspyyntöaika on lopulta varsin lyhyt laajamittaisen tarjouspyynnön läpikäymiseen ja laadullisesti korkean tarjouksen tekemiseen.

Arviomuistiossa ja hallituksen tavoitteissa korostuu säästöjen saaminen. Hankintayksikkömme kilpailuttaa uusia palveluita tms., joissa sopimuskauden vuoksi tarjouspyyntö tehdään varalta yli EU-kynnysarvon. Puitesopimuksissa palveluiden toteutuma saattaa kuitenkin jäädä reilusti sen alle, joten pelkästään euroja vertailemalla ei voida todeta, että on saatu säästöjä. Osa hankinnoista on riippuvainen kulloinkin saadusta ulkopuolisesta hankerahoituksesta sopimuskauden aikana. Seuraavalla kilpailutuskierröksellä tarpeet ovat jo voineet muuttua, joten silloin toteutettava kilpailutus ei enää ole vertailukelpoinen aikaisempaan nähden.

Säästöjä saatettaisiin saada siitä, että hankintayksiköillä olisi aito neuvottelumahdollisuus tarjoajien kanssa myös tarjouspyyntövaiheessa esim. ICT palveluissa saisi usein paremman lopputuloksen, kun ei olisi valmiiksi sidottu tiettyyn toimintatapaan. Nykyisessä neuvottelumenettelyssäkin tulee alustavaan tarjous-pyyntöön määritellä vähimmäisvaatimukset hyvin tarkkaan. Sen sijaan mahdollisuus aidosti testata eri järjestelmiä ja vertailla eri ratkaisujen hintoja ilman, että kaikki tulee tiukasti ilmoittaa tarjouspyynnössä.

Ohjelmistohankinnoissa ja palveluissa tarjoajat mielellään korostavat sitä, että hankintayksiköt vertailisivat tarjottuja ratkaisuja. Koska ratkaisut voivat olla hyvinkin erilaisia, niiden vertaileminen pelkästään tarjoukseen liitettävien asiakirjojen perusteella on erittäin vaikeaa. Neuvottelumenettelyssäkin tulee alustavassa tarjouspyynnössä käytännössä 'lyödä lukkoon' vähimmäisvaatimukset, joita ei pystytä enää neuvotteluvaiheessa muuttamaan riittävästi, koska se voisi johtaa tarjoajien mielestä syrjivään tilanteeseen. Hankintayksiköt eivät voi markkinavuoropuheluista ja kartoituksista huolimatta tietää, mitkä kaikki yritykset jättävät tarjouksen, jotta olisivat voineet tutustua siihen ennakkoon. Tarjousten vähimmäisvaatimusten täyttymisen varmistaminen etenkin ohjelmistohankinnoissa on erittäin haastavaa. Toisin kuin laitehankinnoissa, ohjelmistoista ei ole kattavaa 'teknistä esitettä liitettäväksi tarjoukseen, josta hankintayksikkö pystyisi aukottomasti toteamaan vähimmäisvaatimusten täyttymisen, mikä saattaa johtaa sellaisen tarjouksen valintaan, joka ei tosiasiallisesti täytä vaatimuksia.

Hankintayksiköillä ei käytännössä ole riittäviä resursseja selvittää kaikkien mahdollisten tarjoajien tuotteita ennakkoon. Useinkin vasta tarjousten jättämisenvaiheessa nähdään, mitkä tarjoajat katsovat tuotteensa sopivan tarjouspyynnön vaatimuksiin, vaikka heillä ei todellisuudessa ole ratkaisua hankintayksikön tarpeisiin.

Tarjousten määrän lisääminen edellyttää ennen kaikkea tarjoajien kouluttamista, jotta he 'uskaltavat' hypätä julkisten hankintojen maailmaan. Tarjoajilla tulisi olla helposti saatavissa tieto, miten tehdään sisällöllisesti ja laadullisesti hyvä tarjous. Tarjoajathan usein tarjoavat sitä, mitä heillä on, ilman että he miettivät, mitä hankintayksikkö tarjouspyynnössään kertoo tarvitsevasa.

Lisäksi arviomuistiossa esille tuotu ja hallituksen toivoma suuri avoimuus myös tarjousten osalta saattaa tehdä osasta tarjoajia varovaisia ja näin vähentää heidän osallistumistaan julkisiin hankintoihin. Olisikin mietittävä tarkkaan, mitä tietoja tarjoajista ja heidän tarjouksistaan julkistetaan nimen, vertailuhinnan ja mahdollisesti rakenteellisesti kerättävien laatupisteiden osalta. Entä miten huomioidaan hylättyjen tarjousten ja tarjouskilpailusta suljetut tarjoajien määrä.

Ostolaskudatan avaaminen edellytetyllä tavalla vaatii todennäköisesti järjestelmämuutoksia. Tämä on huomioitava aikataulussa.

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

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Eforms-uudistus ei ole tuonut todellisuudessa luvattua helpotusta hankintayksikölle. Edes hankintailmoituksen julkaisuajat eivät ole TED järjestelmässä lyhentyneet. Eforms-uudistuksen myötä hankintayksikkö kirjoittaa samat asiat useaan paikkaan. Tämä lisää työtä myös tarkistamisvaiheessa ja tilanteessa, jossa tietoja muutetaan.

Erilaisten ilmoitusmenettelyjen lisääminen myös kansallisiin hankintoihin lisää hankintayksikön työtakkaa huomattavasti.

Useassa kohdassa viitataan siihen, että muutos aiheuttaa vähäistä tai kohtalaista lisätyötä. Näiden kumuloituminen käytännössä lisää hankintayksiköiden työtä vähäistä tai kohtalaista enemmän eli huomattavasti.

Sivu 61. Ehdotus 7 tarjouspyyntöasiakirjojen toimittaminen ja saatavuus.

Jokainen hankintayksikkö laittaa tarjouspyynnön liitteineen julkisesti saataville. Tästä ei pitäisi enää aiheutua lisätyötä hankintayksikölle, vaan tiedot voisivat jäädä automaattisesti esim. Hilmaan ja TEDiin vuodeksi saataville niin, että hankintayksikön ei tarvitse liittää niitä enää muuhun järjestelmään. Järjestelmien tulisi myös keskustella niin, että koko tarjouspyyntöaineisto siirtyisi kilpailutusjärjestelmästä myös Hilmaan nähtäville. Tässä tulisi huomioida se, että mikäli tarjous tulee jättää esim. Tarjouspalvelussa, tarjoajalle näkyy Hilmassa selkeästi, että tarjoustaan ei voi toimittaa

muulla tavalla, vaikka tarjouspyyntö kokonaisuudessaan näkyikin Hilmassa. Muulla tavalla toimittaminen lisää automaattisesti puutteita ja virheitä tarjouksissa.

Sivu 73. ” Laskun otsikko- ja tiliöintirivitiedot”: Palveluluokan ilmoittaminen ei saa olla pakollista. Emme tunnista, että tällainen tieto olisi korkeakouluilla käytössä/saatavissa. Lisäksi ulkomaisilla toimittajilla ei ole välttämättä käytössään y-tunnusta tai vastaavaa, joten myös tämän tiedon ilmoittaminen tulisi olla vapaaehtoista.

Sivu 55. Kilpailutunnisteen käyttäminen: Järjestelmät eivät välttämättä tue uusien kenttien lisäämistä: Mikäli laskuilta halutaan suoraan yhdistävä tieto sopimukseen, tulee myös toimittajien laskuilla olla niille oma kenttä. Nykyisin olemme ilmoittaneet viitteen yhteydessä kustannuspaikkatiedon, jotta laskun käsittely olisi nopeaa. Mikäli nämä kaksi tietoa ovat samassa kentässä, niiden hyödyntäminen automatiikalla ei onnistu. Tämä edellyttää, että ostolaskujärjestelmässä/tilausjärjestelmässä on manuaalisesti syötettäviä kenttiä, joihin tieto voidaan syöttää ja tallentaa jälkikäteen. Itse käytämme tällä hetkellä kilpailutusjärjestelmässä luotua kilpailutustunnistetta myös sopimuksissa, mutta sitä ei ole vielä hyödynnetty ostolaskuilla. Tavoitteena on hankkia tilausjärjestelmä, jossa tämä voitaisiin huomioida nykyistä paremmin.

Sivu 67. Jälki-ilmoitukset – kilpailutetun sopimuksen arvo: Arviomuistiossa ehdotetaan, että tässä yhteydessä ilmoitettaisiin sopimuksen todellinen arvo. Erityisesti puitesopimuksissa ei voida jälki-ilmoitusvaiheessa tietää, kuinka paljon hankintayksikössä sopimusta tosiasiallisesti käytetään ja mikä on lopullinen sopimuksen arvo sopimuskauden jälkeen. Hinnat usein pyydetään tarjouspyyntöä varten tehdyn korin avulla, jotta saadaan sopimuskaudella tarvittavien hinnat selkeästi määritettyä. Hintakorin määrät mietitään tarkkaan hinnoittelun näkökulmasta. Tarjous-pyyntöissä oleva arvio sopimuskauden arvosta ilmoitetaan tästä syystä usein vaihteluvälinä, jotta tarjoajille ei syntyisi virheellistä kuvaa sopimuksen arvosta. Näiden syiden vuoksi jälki-ilmoituksessakin tulisi pystyä ilmoittamaan sopimuksen arvo vaihteluvälinä.

Sivu 88. ” Taulukko 3. Tietovarannon tietojen kattavuus.” Kilpailutussuunnitelmat. Tällaisiahan ei ole nyt ollut pakko tehdä. Tämä on myös yksi uusi lisätyö hankintayksiköille, jos säädetään pakolliseksi tehtäväksi. Voisiko näiden julkaiseminen olla vapaaehtoista?

Korkeakouluympäristössä melko suuri osa hankinnoista toteutetaan ulkopuolisella hankerahoituksella, joista hankintapalveluihin saadaan usein tieto vasta siinä vaiheessa, kun rahoituspäätös on saatu ja kilpailutus pitää jo aloittaa. Tämän vuoksi kilpailutussuunnitelman laadinta ja ylläpito on erittäin haastavaa ja työlästä muuttuvissa tilanteissa.

## Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

**Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?**

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Sivu 80. Hankintakategoriat: Järjestelmää varten, josta nämä tiedot kerätään, tarvitsemme myös tiedon, mitä tuotteita/palveluita kunkin hankintakategorian alle kuuluu. Muutoin kerättävät tiedot eivät välttämättä ole yhteismitallisia (jos hankinta on lipsahtanut väärään kategoriaan).

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

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Tutkimuslaitteiden osalta ei voida edellyttää useampaa tarjousta. Laitteita, jotka soveltuvat ko. tutkimustoimintaan on usein tarjolla vain yksi. Vähimmäisvaatimuksissa joustaminen, niin että mukaan saadaan useampi tarjous, voi johtaa siihen, ettei niillä enää voida toteuttaa suunniteltua tutkimusta.

Säästöjä hankinnoista voisi saavuttaa kilpailuttamalla niitä enemmän yhteishankintayhtiöiden kautta. Olisiko tarpeen saada tietoa siitä, mitkä hankinnat on kilpailutettu yhteisesti usean hankintayksikön yhteiskilpailutuksena? Näin voitaisiin verrata niillä saavutettuja kustannushyötyjä.

**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.**

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Ostolaskujen metatiedot eivät sisällä henkilötietoja. Mahdolliset ostolaskujen kuvat sisältävät myyjän ja hankintayksikön henkilöstön nimitietoja, osoitteita, puhelinnumeroita, sähköpostiosoitteita.

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

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Markkinaoikeudelle.

## Hankintatietovarannon tietosisällöt

### **Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?**

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Hankintayksiköltä pyydetään tietopyyntöjä hankintapäätöksistä: Hankintapäätökset ovat kilpailutusjärjestelmässämme. Voisiko järjestelmää kehittää siten, että ne voisi suoraan lähettää kilpailutusjärjestelmän kautta hankintatietovarantoon samalla tavalla kuin tarjouspyynnöt lähetetään Hilmaan. Samalla voitaisiin huomioida paremmin rakenteellisesti liikesalaisuudet. Tietoja tarvitsevat saisivat ne käyttöönsä hankintatietovarannosta ja työllistävät kyselyt hankintayksikölle vähenisivät.

### **Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?**

Ei puutu.

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

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Tällä hetkellä seurantatietoa sopimusten käytöstä saadaan Hanselin kautta heidän sopimuksistaan. Hankintayksikkö suunnittelee keskitetyn tilausjärjestelmän käyttöönottoa, jossa hankintasopimusten käyttöä voidaan vielä paremmin seurata. Nykyisellä toimintatavalla tieto ei ole yhdistettävissä. Siirtymäaika voisi olla pidempi. Tilausjärjestelmän käyttöönotto tarpeeksi laajalla tasolla, jotta kaikki seurantatiedot saadaan sen kautta haettua, vie aikaa.

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

Oulun yliopiston hankintayksikön toimenpidesuosituksset:

Sivu 62. Vertailuperusteiden rakenteisuus: Hankintayksikön näkemyksen mukaan tälle ei ole esteitä ja vertailuperusteet ovat tarjouspyynnössämme siten, että ne saadaan esitetyllä tavalla rakenteisesti kerättyä.

Hankintayksikkö nostaa esille sen näkökulman, että hinnan ilman laatupisteitä tulee täyttää ja sisältää kaikki tarjouspyynnössä ja sen liitteissä edellytetyt vähimmäisvaatimukset. Ehdotetussa ratkaisussa ja julkisuudessaakin käydyssä keskustelussa tarjouspyynnön sisältämä todellisen laadun

määrä jää pimentoon, Tämä vähimmäisvaatimukseen ja palvelukuvaukseen ja sopimusmalleihin sisältyä laadun määrä ei näy rakenteellisessa datassa. Oikeuskäytännössä tehdyt ratkaisut ovat omalta osaltaan vähentäneet hankintayksiköiden mahdollisuuksia toteuttaa vähimmäisvaatimusten lisäksi tehtävää laadunarviointia. Käytännössä valituserkkyuden vuoksi sanallisia kuvauksia on laadunarvioinnissa jouduttu poistamaan ja korvaamaan niitä teknisillä/laskennallisilla laatumääreillä. Tällöin esim. erityyppisten ratkaisujen hyviä ja huonoja puolia on erittäin vaikea toteuttaa tarjouspyynnöissä.

Ainoa tapa tähän ovat vähimmäisvaatimukset. Tarjouskilpailun voi voittaa korkeista laatuasteista huolimatta tarjous, jossa hinta on käytännössä alihinnoiteltu ja toisen tarjoajan hyvät laatuasteet eivät riitä nostamaan tarjousta halvan tarjouksen ohitse. Alihinnoitteluun voidaan puuttua vain, mikäli se on merkittävää. Tämä on usein erittäin vaikeaa, koska emme pysty ohittamaan tarjoajan vakuutuksia hinnoittelun riittävydestä.

Oulun yliopisto, hankintapalvelut

Nylund Päivi  
Oulun yliopisto