

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?

Arviomuistion nykytilan kuvausta koskevat osiot vastaavat Metsähallituksen näkemyksen mukaan yleisellä tasolla todellisuutta. Nykytilan osalta muistiossa nostetaan esiin erilaisia nykyisin käytössä olevia raportointipalveluita. Raportointipalveluiden osalta nostetaan esiin nykytilanteen haasteita, erityisesti korostetaan tutkiahankintoja.fi palvelun haasteita tietosisällön epäyhtenäisyyden ja tarvittavan manuaalisen työn osalta. Muistion mukaan Hansel ei pysty automatisoimaan tietojen käsittelyä saapuvan datan osalta, jonka tämä manuaalinen työvaihe siirrettäisiin hankintayksiköille. Hankintayksiköillä ei ole Hanselia parempia valmiuksia kehittää datan käsittelyä ja automatisointia. Edellä kuvattu malli johtaisi siihen, että sama manuaalinen työ tulisi kuitenkin tehdä hankintayksiköissä.

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

Julkisten hankintojen tietovarannon taustalla olevat tavoitteet markkinoiden toimivuuden edistämiseksi ovat kannatettavia. Metsähallituksen näkemyksen mukaan arviomuistion esityksissä ei kuitenkaan anneta riittävästi painoarvoa jo olemassa olevalle datalle, eikä huomioida yksittäisten hankintayksiköiden jo tekemiä toimia ja kehitystyötä vastaavien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arviomuistion 7. kappaleessa esitetyt muut toteuttamisvaihtoehdot, jotka pohjautuvat vahvasti olemassa oleviin järjestelmiin ja toimintamalleihin vastaavat jo osaltaan tarpeeseen. Vaihtoehdot olisivat nopeampia ja tehokkaampia toteuttaa kuin ensijaiseksi valittu keskitetty hankintatietovaranto ja siten palvelisivat tavoitetta paremmin ja kustannustehokkaammin. Näitä vaihtoehtoisia etenemisiä tulisi tarkastella edelleen.

Metsähallitus ei näe toimenpiteiden täydentämiselle tarvetta. Metsähallitus toivoo, että jatkovalmistelussa kiinnitetään enemmän ja yksityiskohtaisemmin huomiota eri vaikutusten

kustannusarvioihin pyrittäisiin löytämään tietovarannon toteuttamismalli olemassa olevien järjestelmien ja tietojen kautta.

Metsähallituksen hankinnoista julkisesti saatavaa tietoa jo tällä hetkellä on kaikki Hilmassa ilmoitettu tieto hankinnoista eli alustavan suunnitelman mukaisista tiedoista. Lisäksi Metsähallitus toimittaa vuosittain ostolaskuaineiston valtion yhteishankintayksikkö Hanselille. Arviomuistion esityksissä kokonaan uusia tietokokonaisuuksia olisivat tarjoajien tiedot ja kirjanpitoliedot.

Metsähallitus on kehittänyt vahvasti omaa hankintatoimea erityisesti analytiikkaratkaisujen ja hankintojen tiedonkeruun osalta. Lisäksi Metsähallitus tekee tiivistä yhteistyötä muiden hankintayksiköiden ja tarjoajien kanssa ja pyrkii kehittämään ratkaisuja ja toimintamalleja, jotka vastaavat myös tarjoajien tarpeisiin. Onnistuneet hankinnat vaativat toimialasidonnaisia selvityksiä ja keskusteluja markkinatoimijoiden kanssa, sekä hyvien ja huonojen kokemusten jakamista yksittäisten toteutettujen hankintojen osalta. VM ja TEM tekevät erinomaista työtä Hankinta-Suomi-verkoston osalta ja Metsähallituksen näkemys onkin, että verkostomainen tiedonjako ja keskustelu hankintayksiköiden välillä sekä markkinatoimijoiden kanssa yhdistettynä jo olemassa olevista tietokannoista ja järjestelmistä kuten Hilmasta kerättävään tietoon johtaisi kaikkien kannalta erinomaiseen lopputulokseen. Standardisoidun tietovarannon riskinä sitä vastoin on, että liialla yhteismitallistamisella menetettäisiin jo saavutettua hyvää toimialakohtaista kehitystä ja erityispiirteiden huomioimista.

Hilman kehitystä olisi mahdollista ohjata huomioimaan tietotarpeita kattavammin ja Hilmasta olisi mahdollista rakentaa todellinen hankintojen johtamisjärjestelmä, joka mahdollistaisi tietovarannon datan keräämisen automaattisesti rakenteisessa muodossa suoraan eri hankintailmoituksilta toivottavassa muodossa. Pienillä ja kustannustehokkailla muutoksilla päästäisiin Metsähallituksen näkemyksen mukaan riittävän kattavaan ja käytettävään tietovarantoon aiheuttamatta hankintayksiköille kohtuutonta työmäärää ja kustannusten kasvua.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Tietovarannon perustamiseen ja ylläpitoon liittyvät sääntelytarpeet ovat Metsähallituksen näkemyksen mukaan tunnistettu kattavasti. Metsähallituksen näkemyksen mukaan tietovarannon perustamista ei kuitenkaan tulisi tehdä muistion kappaleiden 4 ja 5 mukaisessa laajuudessa. Metsähallituksen, valtion liikelaitoskonsernin näkökulmaa ei ole tunnistettu muistiossa oikein.

Sääntelyn osalta on hyvä tunnistaa valtion liikelaitosten ja erityisesti Metsähallituksen jo lähtökohtaisesti toiminnan ja taloudenpidon virastoista ja laitoksista poikkeavat käytännöt ja lakisäätöisten tehtävien ja toiminnan erilaisuus, vaikka sen toimintaan sovelletaankin lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Valtion liikelaitokset ovat markkinaohjattu osa valtiota. Liikelaitosmalli perustuu liiketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen. Metsähallituksen toiminnalle tämä on selkeä lähtökohta. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa kilpailullisilla markkinoilla eikä siihen mm. sovellu yleinen valtion liikelaitoslaki. Metsähallituksesta on sen sijaan säädetty omalla organisaatiolalla (234/2016) ja säädetty sille liiketoiminnan toimiala, sekä sen hoitamat laissa yksilöidyt julkiset hallintotehtävät. Metsähallitus ja sen tytäryritykset muodostavat

Metsähallituskonsernin. Metsähallituksen ylivoimaisesti suurin hankintavolyymi on sen metsätaloutta harjoittavassa Metsähallitus Metsätalous Oy:ssä.

Muistiossa nostetaan useiden toimenpiteiden osalta hallinnollisen taakan lisääntyminen, mutta samalla todetaan taakan lisääntymisen olevan kohtuullista ja saavutettujen hyötyjen olevan suuremmat kuin takaan lisääntyminen. Metsähallituksen näkemyksen mukaan muistiossa ei tunnisteta kattavasti todellisen hallinnollisen taakaan lisääntymistä hankintayksiköille useiden ehdotettujen toimenpiteiden osalta. Valtion liikelaitoksille taakka kasvaa vielä muita enemmän, sillä Metsähallitus ei ole valtion talousarviosta annetun lain mukainen kirjanpitoyksikkö. Liikelaitokset toimivat kirjanpidon osalta osakeyhtiökirjanpidon mukaisesti.

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

Metsähallituksen näkemyksen mukaan valtion liikelaitokset ja osakeyhtiöt tulisi rajata sääntelyn ulkopuolelle.

Hankintayksiköiltä edellytetyt toimenpiteet olisivat liikelaitoksille huomattavasti raskaammat verrattuna talousarviolain mukaisiin kirjanpitoyksiköihin. Lisäksi puolustukseen sekä turvallisuuteen liitännäiset hankinnat ja liiketoiminnan salassa pidettävää tietoa sisältävät asiakokonaisuudet tulisi rajata kokonaisuudessaan sääntelyn ulkopuolelle. Metsähallitus tekee tiivistä yhteistyötä puolustus- ja turvallisuusviranomaisten kanssa maankäyttöön liittyvissä asioissa. Metsähallituksen tehtäviin kuuluu mm. rajoitetuin poliisivaltuuksin hoidettava erävalvonta ja lakisääteisenä veloitteena toiminnassa otetaan huomioon puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet. Lisäksi Metsähallituksen metsätalouden ja kiinteistökehityksen liiketoiminta ja sopimukset ovat kattavasti Metsähallituksen ja sen sopijaosapuolten liikesalaisuuksina salassa pidettävää.

Metsähallituksen mielestä on hyviä syitä jättää Metsähallitus valtion liikelaitoskonsernina tietovarantosääntelyn ulkopuolelle. Metsähallituksesta on säädetty uniikilla omalla laillaan hoitamaan laajaa liiketoiminnan toimialaa markkinaehtoisesti ja mm. osakeyhtiön kaltaisia menettelyjä ja rakenteita noudattaen. Liiketoiminnan ohella Metsähallituksen valtion kiinteistöhallinnan tehtävissä on ulottuvuudet maanpuolustuksen, rajavalvontaan, yleiseen turvallisuuteen ja erävalvonnan tehtäviin. Metsähallituksen toiminnassa toistuvasti näyttäytyvät seuraavat julkisuuslain (621/1999) 24 §:n nojalla salassa pidettävät tiedot: hankinta-asiakirjoihin sisältyvä turvaluokiteltu tieto mm. erävalvonnan tehtävissä, liikesalaisuudet ja hankinta-asiakirjojen tai ostolaskujen sisältämät em. henkilötiedot. Samoista syistä kuin julkisuuslakia ei sovelleta markkinaehtoiseen liiketoimintaan mm. kilpailuneutraliteettisyistä, pitäisi myös tässä arvioida suunnitellun tietovarantosääntelyn tarkoituksenmukaisuus organisaatiotyypeittäin.

Jos tietovarantosääntelyn myötä tosiasiallisesti puututtaisiin Metsähallituksen lakisääteisiin tehtäviin ja niiden juridiseen luonteeseen tai rakenteisiin, joilla niitä on säädetty hoidettavan, myös nykyisen organisoiminnan taustalla olevat ratkaisut tulisi tunnistaa ja arvioida ulottuuko vaikutukset tosiasiallisesti toiminnan luonteeseen siten, että esim. Metsähallituksesta säädettyä lakia ja asetusta tulisi muuttaa tältä osin.

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.

Metsähallituksen ostolaskuissa on paljon toiminimellä toimivien yrittäjien laskuja.

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

Metsähallitus ei tunnista muutostarpeita nykylainsäädäntöön, jossa tutkivilla viranomaisilla on oikeus saada aineistoa salassapitosäännösten estämättä.

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Metsähallitus ei tunnista, että hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksessa tai toimenpiteissä olisi puuttuvia kokonaisuuksia. Metsähallituksen nykyinen järjestelmäarkkitehtuuri ja vähentynyt rahoitus ei mahdollista tietojen toimittamista ilman mittavia järjestelmäinvestointeja ja henkilöresurssien lisäämistä.

Tässäkin yhteydessä Metsähallitus huomauttaa vaikeudesta, mitä tietovarantotietojen kerääminen sen kohdalla aiheuttaisi, kun Metsähallitus ei liikelaitoksena ole talousarvioletalouteen kuuluva tilivirasto eikä siten valtion talousarvioasetuksessa tarkoitettu kirjanpitoyksikkö. Metsähallitus noudattaa kirjanpidossaan Kirjanpitolakia ja –asetusta sekä osakeyhtiölakia, joista on erikseen määrätty laissa ja asetuksessa Metsähallituksesta ja VN asetuksessa Metsähallituksen kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä. Kirjanpito tiedot eivät ole julkisia liikelaitoksessa. Metsähallituksen kirjanpito ei siis ole ministeriöiden ja virastojen tavoin momenttikirjanpitoa, vaan tilikartta noudattaa kirjanpitolaissa ja –asetuksessa määriteltyä tuloslaskelma- ja tasekaavaa, josta kirjanpito velvollinen ei voi poiketa. Se ei vastaa ministeriöiden ja virastojen HANDI-tilikarttaa, joka perustuu edellisestä poikkeavaan jaotteluun. Näin ollen Metsähallituksen ostolaskudata ei ole analysoitavissa HANDI-tilikartan tilien kautta. Metsähallituksella ei ole mahdollisuutta muokata tai täsmäyttää tilikarttaa HANDI-tilikartan mukaiseksi.

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Toimenpiteistä ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan puutu toimenpiteitä. Metsähallitus kokee, että toimenpiteiden kustannusvaikutuksia tulisi käsitellä huomattavasti kattavammin sekä tehdä perusteellinen kustannus-hyötyanalyysi eri toteuttamisvaihtoehdoista.

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

Metsähallitus on vuoden 2024 aikana kehittänyt tilaus/laskuntarkastusjärjestelmään automaattisen sopimuseurannan mahdollistavia ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia. Kehitystyö ei kuitenkaan ole vielä valmis ja tulee vaatimaan aikaa uusien toimintamallien jalkautuksessa. Metsähallituksen kaikki talouden järjestelmät on kuitenkin rakennettu liikelaitoksen toiminnan näkökulmasta ja pohjautuu

näin ollen osakeyhtiömalliin. Esitetty siirtymäaika ei ole mahdollinen Metsähallituksen näkökulmasta.

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

Metsähallitus näkee suuria haasteita rakenteisen datan keräämisessä tarjousten vertailuperusteiden ja vertailuhintojen/laatupisteiden osalta. Metsähallituksen hankinnat toimivat korkeatasoisesti ja toimintaa on jo usean vuoden ohjannut jatkuva parantaminen, jonka on mahdollistanut korkea hankintaosaamisen taso. Tästä syystä Metsähallitus on kehittänyt organisaation tarpeeseen soveltuvia kattavia ja useita pisteytyskokonaisuuksia huomioivia pisteytysmalleja. Näiden mallien yksinkertaistaminen rakenteiseen muotoon ei todennäköisesti ole mahdollista. Rakenteinen muoto pakottaisi yksinkertaistamaan malleja ja siirtämään pisteytystä kohti standardimalleja ja näin ollen hankintojen optimaalinen toteutus kärsisi ja pitkäjänteinen kehitystyö mallien osalta menisi hukkaan.

Metsähallituksen hankinnoissa tulee esille mm. metsätalousliiketoiminnan erityiset tarpeet. Näitä palveluita ei hankita vastaavassa laajuudessa muissa hankintayksiköissä eikä erityistä hyötyä tiedon saattamisesta yhteismitalliseksi ole saavutettavissa. Kun tarpeet tai vaatimukset tuotteen/palvelun laadulle tai kattavuudelle poikkeavat yleisistä ja yhteisistä tarpeista, on myös katsottu, että Metsähallitus ei valtion liikelaitoksena kuulu valtion talousarviolaissa säädettyjen keskitettyjen yhteishankintavelvoitteiden piiriin, jotka koskevat viranomaisia ja tilivirastoja.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Oikarinen Susanna
Metsähallitus