

Lausunto valtiovarainministeriön arviomuistioon kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskujen julkaisemisesta

VN/25588/2024

Yleistä

Vantaan kaupunki lausuu seuraavaa:

Julkisiin hankintoihin ja ostoihin käytetään Suomessa vuosittain huomattavia summia julkisia varoja. Siitä syystä julkiset hankinnat nähdään keskeisenä välineenä taloudellisten, ekologisten ja sosiaalisten tavoitteiden edistämiseksi. Julkisissa hankinnoissa ei ole pelkästään kyse kilpailuttamisesta, vaan julkiset hankinnat tulisi nähdä strategisena välineenä hankintayksiköiden tavoitteiden toteuttamisessa. Jotta julkisia hankintoja voitaisiin hyödyntää johtamisessa tulisi meillä olla riittävästi tietoa hankintojen koko elinkaaresta hankintojen suunnittelusta laskujen maksamiseen saakka.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa onkin asetettu lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita ja esitetty toimenpiteitä julkisten hankintojen tietojohdamisen ja avoimuuden sekä viranomaistoiminnan ja markkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Yhtenä hallitusohjelman tavoitteena on kansallisen hankintatietokannan perustaminen, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamisen.

Vantaan kaupungin mielestä arviomuistiossa on hyvin ja kattavasti kuvattu, millainen hallitusohjelmassa esitetty kansallinen hankintatietovaranto tulisi olemaan, mitä tietoa kerättäisiin, mistä ja kenen toimesta tietoa tuotettaisiin, miten tietoa käsiteltäisiin, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia hankintatietovarannon toteuttaminen edellyttäisi ja osittain myös sitä, mitä teknisiä toteutuksia vaadittaisiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Vantaan kaupunki pitää hallitusohjelman tavoitteena olevaa kansallista hankintatietovarannon perustamista kannatettava. Keskitetystä tietovarannosta on varmasti paljon hyötyä, sillä tiedon keskittämisellä pystytään edistämään monia muita julkisille hankinnoille hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita. Muistiossa on monia kohtia, joissa vastuu tiedon keräämisestä ja toimittamisesta on hankintayksiköillä. Tästä aiheutuu hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Muistiossa on tämä huomioitu ja todettu useankin ehdotuksen kohdalla, että siitä aiheutuu vähäistä hallinnollista taakkaa hankintayksiköille. Hallinnollisen taakan kokonaiskertymä saattaa kuitenkin muodostua vähäistä suuremmaksi, mitä muistiossa ei ole huomioitu.

Nykytilan kuvausta koskevat osiot ovat oikeansuuntaisia ja tässä vaiheessa pääosin kattavia. Hankintoihin liittyvän tiedon yhtenäistämistavoite on kannatettava. Tältä osin olisi hyvä kuitenkin hieman laajemmin selvittää hankintayksiköille tästä aiheutuvia järjestelmän päivitys- ja muutuskustannuksia. Edistyneimmät hankintayksiköt ovat jo vuosien ajan kehittäneet omia hankintojen tiedolla johtamisen järjestelmiä. Tuleva yhtenäistämisa vaatimus ja nopea siirtymäaika saattavat aiheuttaa yksittäisille hankintayksiköille huomattavia kustannuksia. Tätä olisi hyvä selvittää tarkemmin, jotta se voitaisiin ottaa huomioon joko siirtymäajassa ja mahdollistamalla hankintayksiköille maksuton käyttöoikeus tietovarannon tietoihin.

Arviomuistossa esitetyt, erityisesti taloudelliset vaikutukset, ovat pääosin oikeansuuntaisia. Mikä sitten tulisi olemaan vaikutusten todennäköisyys ja laajuus, on tässä vaiheessa vaikeasti arvioitavissa. Tämä epävarmuus on nostettu itse arviomuistiossakin useassa kohtaa esille. Julkisia hankintoja koskevan informaation yhtenäistäminen ja yhteen kerääminen on itsessään jo tavoiteltava tavoite. Emme kuitenkaan usko, että hankintatietovarannon perustaminen oleellisesti lisäisi julkisiin hankintoihin osallistuvien tarjoajien määrää ja sitä kautta kilpailua, kuten arviomuistiossa on esitetty.

Jatkovalmistelussa tulee hankintayksiköille tulevien velvoitteiden aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja erityisesti järjestelmämuutoksesta aiheutuvia kustannuksia pyrkiä selvittämään tarkemmin.

Jatkovalmistelussa voisi myös pohtia vaihtoehtona hankkia valtakunnallinen kilpailutus- ja sopimuksenhallintajärjestelmä, joka toimisi samalla myös asiarekisterinä ja säilytyspaikkana ja josta tiedot säilytysajan umpeuduttua joko tuhottaisiin tai arkistoitaisiin Kansallisarkistoon. Näin tiedot pysyisivät elinkaarensa alusta saakka samassa ympäristössä, ne muodostuisivat valmiiksi yhtenäisin periaattein ja hankintayksiköillä olisi käytössä hankintaan räätälöity työväline, joka huolehtisi samalla myös tiedonhallinnasta.

Vantaan kaupunki keskittyy lausunnossaan kappaleessa 4 käsiteltyyn julkisia hankintoja koskeviin tietoihin ja toimenpiteisiin tavoitetilan savuttamiseksi. Lausunnossa arvioimme tietojen tuottamista hankintayksikön näkökulmasta sekä hallinnollisen taakan että kustannusten osalta.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Muistiossa on todettu, että perustettavaa hankintatietovarantoa koskeva sääntely koostuisi hankintatietovarantolaista sekä sen lisäksi muutoksista hankintalakiin ja Valtiokonttorista annettuun lakiin. Lausunnon antaja kannattaa ehdotusta siitä, että tietovarannon ylläpito säädettäisiin Valtiokonttorin tehtäväksi. Muistiossa on kattavasti käsitelty tietovarantoon ja tietovarannon käsittelyyn sovellettavia tiedonhallintalain, tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain sekä julkisuuslain säännöksiä.

Lausunnon antaja ei tässä vaiheessa tunnista muita lisäsääntelytarpeita kuin mitä arviomuistiossa on käsitelty.

Tiedon toimittaminen hankintatietovarantoon ehdotetaan muistiossa säädettäväksi velvoittavaksi. Lausunnon antaja suhtautuu myönteisesti, sillä tietovarannon käytettävyyden ja luotettavuuden kannalta on erityisen tärkeää tietojen mahdollisimman laaja kattavuus, mitä ei vapaaehtoisuuden perusteella pystytä yhtä hyvin varmistamaan. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi on toivottavaa, että mahdollisimman kattava osa tietojen keräämisestä voidaan toteuttaa automaattisesti. Myös sanktioiden asettamista velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tulee arvioida kriittisesti. Hankintayksiköt pääsääntöisesti noudattavat lain velvoitteita ilman sanktioitakin.

Lausunnon antaja ei ole tunnistanut sellaisia hankintayksiköitä tai hankintoja, jotka tulisi rajata tulevan hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle tai toisaalta sisällyttää siihen.

Lausunnon antaja ei myöskään ole tunnistanut ostolaskutiedoissaan muita henkilötietoja kuin mitä muistiossakin on käsitelty niiden toiminimellä toimivien toimittajien osalta, joissa yrityksen nimi sisältää henkilö etu- ja/tai sukunimen. Näiden osalta arviomuistiossa on seikkaperäisesti käsitelty kyseisten henkilötietojen käsittelyä hankintatietovarannossa.

Kysymykseen, mille organisaatiolle tulisi säätää oikeus saada omien tehtäviensä kannalta välttämättömät tiedot hankintatietovarannosta salassapitosäännösten estämättä, lausunnon antajalla ei ole kannanottoa. Organisaatiot, joilla tähän on tarvetta, ottavat varmasti omissa lausunnoissaan tähän kantaa.

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Arviomuistiossa on lausunnon antajan näkemyksen mukaan käsitelty kaikki ne oleelliset tietosisällöt, jotka tulisi kerätä hankintatietovarantoon. Lausunnon antaja ei ole myöskään tunnistanut sellaisia arviomuistiosta puuttuvia tietosisältöjä tai toimenpiteitä, joilla olisi tietovarannon hyödynnettävyyden kannalta merkitystä.

Lausuntopyynnössä esitettyyn kysymykseen, seurataanko hankintayksikössä hankintasopimusten käyttöä sopimuskauden aikana sopimusjärjestelmän avulla tai muuton, on seuraavassa lyhyesti vastattu.

Lausunnon antajalla on käytössään järjestelmä, joilla hallinnoidaan hankinnan sopimuksia. Sopimuksenhallintajärjestelmä tuottaa sopimustunnisteen. Hankintasopimuksissa toimittajat on veloitettu ilmoittamaan sopimustunniste laskuissaan. Pystymme siten taloushallinnon ja sopimushallinnan tietoja yhdistämällä seuraamaan toimittajien laskuttamia euroja sopimuksittain. Seuranta ei vielä ole aukotonta, sillä vanhoissa, vielä voimassa olevissa sopimuksissa, ei tätä veloitetta toimittajille ole. Joillakin toimittajilla on myös ollut vaikeuksia saada sopimustunniste liitettyä laskulle. Tältä osin pidämme kannatettava ehdotusta, että sekä Julkisten hankintojen yleisiin sopimusehtoihin (JYSE) että IT-hankintojen yleisiin sopimusehtoihin (JIT) lisättäisiin toimittajille velvoite sopimusnumeron tai muun tunnisteen lisäämisestä laskulle.

Edellä kerrotun järjestelmän täydellinen käyttöönotto vie jonkin verran aikaa. Jos nyt halutaan luoda sopimustunnisteen lisäksi yhtenäinen kilpailutustunniste, jonka kautta pystyttäisiin tunnistamaan ja seuraamaan kilpailutettuja ja kilpailuttamattomia hankintoja, tulee tämä vaatimaan järjestelmämuutoksia sekä toimittajien laskutusjärjestelmiin että hankintayksiköiden ostoreskontraan. Arviomuistiossa on todettu, että nykyisissä verkkolaskuformaateissa on jo kilpailutustunnisteelle paikka, jota ei vielä ole otettu käyttöön. Käytännön näkökulmasta voimme vain todeta, että meidän laskutusohjeella on tällä hetkellä annettu useampi eri kenttä sopimustunnisteen välittämistä varten. Tämä johtuu siitä, että toimittajilla eri kentät ovat käytössä ja kenttien muuttamisesta aiheutuu kustannuksia, eikä toimittajilla ole suurta halukkuutta tehdä muutoksia varsinkaan vanhempiin järjestelmiin. Edellä kerrottu vain kuvastaa asian haasteellisuutta.

Lausunnon antaja katsoo, että arviomuistiossa suunniteltu kahden vuoden siirtymäaika ostolaskutietojen osalta on kriittinen, jopa mahdoton.

Kommentteja luvussa 4 ehdotettuihin toimenpiteisiin

Lausunnon antaja pitää hankintayksikkötunnisteen käyttöönottoa erittäin kannatettava ehdotuksena. Tunnisteen käyttöönotto parantaisi, kuten muistiossakin todetaan, hankintojen läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa hankintojen seurannan ja valvonnan.

Samoin markkinakartoitusten ja tietopyyntöjen erottaminen erilliselle lomakkeelle varsinaisista ennakoilmoituksista on selventävä asia, eikä tällä ole työmäärää kasvattavaa vaikutusta, kuten muistiossakin on todettu.

Tarjouspyyntöasiakirjat liitteineen sisältävät oleellista kilpailutukseen liittyvää tietoa, ja on ymmärrettävää, että tämä tieto halutaan kerätä keskitetysti hankintatietovarantoon. Hankintayksiköille säädettävä velvoite huolehtia siitä, että tarjouspyyntöasiakirjat liitteineen ovat vielä tarjousajan päättymisen jälkeen saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelussa edellyttää teknisiä muutoksia sekä hankintailmoitukset.fi-palveluun että kaupallisiin kilpailuttamisjärjestelmiin. Yksikään hankintayksikkö ei pysty hoitamaan näitä teknisiä muutoksia, jotka ovat edellytyksenä sille, että hankintayksiköt voisivat huolehtia lakisääteisestä veloitteestaan.

Sama asia nousee esille, jos hankintayksiköille säädettäisiin velvoite toimittaa tarjoukset hankintailmoitukset.fi-palveluun. Tämä tulee ottaa huomioon niin lakia säädettäessä kuin Valtionkonttorin asetuksenantovaltuutuksessa.

Jälki-ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen myös kansallisen kynnsarvon ylittäviin hankintoihin sekä kilpailutukseen osallistuneiden yritysten ilmoittaminen jälki-ilmoituksella ovat sinänsä kannatettavia asioita, mutta lisäävät kuitenkin jonkin verran hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Myöhästymis- tai seuraamusmaksun tai muun sanktion säätäminen varmastikin edistää ilmoitusten tekemistä. Lausunnonantaja ei kuitenkaan usko, että sanktiomenettely yhdistettynä ostolaskutietojen kokoamiseen vähentäisi suorahankintojen määrää huomattavasti ja sitä kautta lisääisi kilpailua.

Sopimuksen arvon ilmoittamisessa on monenlaista käytäntöä, kuten muistiossakin on todettu. On hyvä, jos säädöksillä määritellään yhdenmukainen käytäntö hankinnan arvon ilmoittamiselle.

Jälki-ilmoittamisvelvollisuutta ei tule laajentaa puitejärjestelyn sisäisiin hankintoihin. Puitejärjestelyn sisäinen ilmoittamisvelvollisuus todennäköisesti vähentäisi puitejärjestelyiden tekemistä sekä mahdollisesti myös yhteishankintayksiköiden tekemien puitejärjestelyiden käyttöä. Puitejärjestelyn sisällä tehtävien hankintojen euromäärää voidaan seurata sopimuskohtaisella seurannalla.

Arviomuistiossa on paljoa hankintoihin liittyvää tietoa, jota on suunniteltu kerättäväksi hankintatietovarantoon ja monia eri toimenpiteitä, joita tulisi toteuttaa, jotta tarvittavat tiedot saadaan tietovarantoon. Tavoitteet, mihin keskitetyllä kansallisella julkisten hankintojen tietovarannon pyritään ovat hyviä ja kannatettavia. Ehdotetut toimenpiteet ovat tarpeellisia, jotta tavoitteisiin päästään. Jatkovalmisteluissa tulee ottaa huomioon, ettei toimenpiteistä tule liian raskaita niillä saavutettaviin tavoitteisiin nähden ja että hankintayksiköille, kaupallisille kilpailuttamisjärjestelmille ja muillekin tahoille jää riittävästi aikaa toteuttaa tarvittavat muutokset.