

10.09.2024

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?

Hankintayksikkö toteaa, että tiedon kerääminen ja raportoinnin kehittäminen ovat osittain kannatettavaa julkisten varojen tehokkaamman kohdentumisen näkökulmasta. Sääntely ja kasvavat vaatimukset raportoinnin kehittämiseksi, eivät itsessään edistä tietovarannon toteuttamiselle asetettuja tavoitteita tai tuota lisäarvoa. Näin ollen tietojen hyödyntämiseen tulee kiinnittää laajempaa huomiota ja tarjota hankintayksiköille työkaluja, koulutusta ja analysointipalveluja lisäarvon tuottamiseksi.

Hankintayksikkö esittää, että ennen kuin hankintayksiköitä veloitetaan toimittamaan pyydettyjä tietoja, tulee varmistua, että olemassa olevat kaupalliset järjestelmät kykenevät tuottamaan ja toimittamaan vaaditut tiedot järjestelmien välillä. Lisäksi hankintayksikkö esittää, että jatkovalmistelussa tulee tehdä kattavampia selvitys hankintayksiköille syntyvistä kustannuksista.

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

Tietovarannon toteuttaminen aiheuttaa hankintayksiköille kasvavia kustannuksia ja lisää työtehtäviä mikä edellyttää hankintatoimeen investointia ja vaatimuksia henkilöstömäärän kasvattamiselle. Hyvinvointialueet ovat lähes kokonaan valtion rahoittamia, jolloin valtion tulisi huomioida rahoituksessa esim. tietojärjestelmien uusimisesta ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset, raportoinnista syntyvät prosessikustannukset, valvonnasta sekä mahdolliset tiedon jalostamisesta aiheutuvat kustannukset. Arviomuistiossa todetaan, että tiedon avaaminen ja hyödyntäminen tulee resursoida riittävästi, mutta arviomuistiossa ei ole avattu hankintayksiköille, kuten hyvinvointialueille, aiheutuvia kustannuksia. Hyvinvointialueet ovat haastavassa taloudellisessa tilanteessa ja erilaiset lakisääteiset veloitteet kasvattavat hallinnollisia kustannuksia. Riskinä on, että kilpailutusten määrä ja laatu heikkenee, koska raportointi vie resursseja hankintaorganisaation ydintehtäviltä ja hallinnollisen henkilöstön määrää ei voi kasvattaa nykyisellä hyvinvointialueiden rahoitusmekanismilla. Hankintayksikkö esittääkin huolensa siitä, että kasvavasta sääntelystä ja raportoinnista johtuen henkilöstön työaika ei kohdennu hyvän hankintatoimen toteuttamiseen.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet on tunnistettu kattavasti.

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

Hankintatietovarantoon ei tulisi sisällyttää riskien hallitsemiseksi hankintoja, joihin sovelletaan lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) sekä SEUT-poikkeushankintoja. Hyvinvointialueella tällaisia hankintoja voi olla osa pelastuslaitokselle tehtävistä hankinnoista. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouden palvelujen, jotka tehdään hankintalain (1397/2016) 110 §:n perusteella, ei tulisi sisällyttää hankintatietovarantoon, koska tietoja yhdistelemällä voi olla vaarana, että asiakas tulee tunnistetuksi.

Hankintayksikkö esittää huolensa arviomuistion ehdotuksista 7 ja 10, velvoite toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat ja tarjoukset hankintailmoitukset.fi-palveluun. Hyvinvointialue huomauttaa, että tarjouspyyntöasiakirjoissa sekä tarjouksissa voi olla ei-julkisten tietojen lisäksi esimerkiksi henkilöstöön liittyviä tietoja tai muita tietoja, joita voidaan yhdistää yksittäiseen työntekijään tai asiakkaaseen. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi liikkeenluovutuksen yhteydessä tapahtuvat kilpailutukset tai kuljetuspalvelut. Tarjouspyynnöissä voi olla myös turvallisuuteen ja varautumiseen liittyviä tietoja. Tällaisia hankintoja voivat olla esimerkiksi kiinteistöihin liittyvien palvelujen tai infran hankinta sekä urakkahankinnat. Nämä tiedot on tällöin voitu toimittaa potentiaaliselle tarjoajalle erikseen salassapitosopimusta vastaan. Mikäli näiden tietojen toimittamista edellytetään, tulee huomioida, että tiedot voivat olla eri tietojärjestelmissä ja niiden siirrettävyydessä voi ilmetä haasteita.

Hankintayksikkö katsoo, että hankintatietovarantoon ei tulisi sisällyttää arviomuistion ehdotuksen 15 mukaista velvollisuutta ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista. Ehdotus lisäisi huomattavasti hankintayksikön raportointiin liittyviä tehtäviä varsinkin tilanteessa, jossa puitejärjestelyn sisällä tehtävät kilpailutukset toteutetaan eri järjestelmässä kuin puitejärjestelyn perustaminen, kuten esimerkiksi tilausjärjestelmässä. Arviomuistion esityksen perusteella olisi kuitenkin mahdollista seurata puitejärjestelyyn liittyviä hankintoja ja ostoja ostolaskujen tietojen perusteella.

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.

Ostolaskutiedot voivat koskea yksittäistä asiakasta, jolloin hyvinvointialueen työntekijän, laskuttajan/palveluntuottajan nimen tai palvelun tuottamisen paikka- tai aikatiedon (esim. asumisyksikkö tai palvelutapahtuman ajankohta) yhdistämällä voidaan päätellä asiakkaan mahdolliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeet. Tämä koskee erityisesti niitä asiakkaita, joilla on hyvin yksilöllisiä tarpeita ja ovat erityisen herkässä asemassa.

Mikäli ammatinharjoittaja tai toiminimellä toimiva, jonka nimi sisältää etu- ja/tai sukunimen, tuottaa ostopalvelua hyvinvointialueelle ja hänellä on turvakielto, voi ostolaskutiedoissa olla turvakielton piiriin kuuluvia tietoja kuten osoitetieto tai puhelinnumero. Turvakielto voi olla perusteltu esimerkiksi tietyissä sosiaali- ja terveydenhuollon työtehtävissä.

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

Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Verottaja työskentelevät jo harmaan talouden torjunnan ja kartellien tunnistamisen parissa, joten ehdotetun kaltainen tietovaranto tarjoaa näihin tehtäviin uudenlaisia työkaluja. Arviomuistiossa voisi kiinnittää huomiota laajemmin siihen, että onko tulevaisuudessa mahdollista kerätä keskitetysti tietoa yrityskauppoja koskevista ratkaisuista ja näihin kohdistuneista toimenpiteistä sekä näiden vaikutuksista hankintakustannuksiin.

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Aluehallintoviraston keräämä tieto yritysvalvonnasta saavuttaisi aiempaa tehokkaammin julkisen sektorin ostajat, mikäli tämä tieto voitaisiin yhdistää tietovarantoon ja hankintayksiköt pääsisivät näkemään tiedon. Esimerkiksi Aluehallintoviraston antamat huomautukset tai huomiot eivät tällä hetkellä tule automaattisesti hankintayksiköiden tietoon, mutta tukisivat hankintayksiköitä toimittaja- ja sopimushallinnassa sekä harmaantalouden torjuntatoimissa.

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Koska Suomi on markkina-alueena pieni ja tosiasiallinen kilpailu voi olla melko vähäistä erikoistuneilla toimialoilla esimerkiksi terveydenhuollon laitteissa ja tarvikkeissa. Näin ollen tulisi pohtia onko tarvetta seurata erikseen EU-alueella yli rajojen tapahtuvaa hankintaa ja voidaanko sitä kautta kasvattaa julkisten hankintojen kustannustehokkuutta.

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

Hankintasopimukset ja niiden tiedot on tallennettu järjestelmiin, joka edistävät sopimushallintaa. Hankintasopimusten perusteella tehtyjä ostoja seurataan järjestelmissä pistemäisesti, mutta ei systemaattisesti, koska se vaatii huomattavia henkilöresursseja johtuen markkinoilla olevien tietojärjestelmien heikoista toiminnallisuuksista.

Hyvinvointialueille annettu valmisteluaika sopimustietojen keräämiselle on riittävä, mikäli tästä säädetään viimeistään Q1/2025. Sen sijaan hyvinvointialueiden ostolaskutietojen raportoinnille annettu siirtymäaika tulee olemaan haastava, koska tämä edellyttää laajoja muutoksia tietojärjestelmissä, prosesseissa, toimittajien ohjeistuksessa sekä henkilöstön ja sidosryhmien kouluttamista.

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

Hyvinvointialue ei kannata arviomuistion ehdotusta 9, tarjousten vertailuperusteiden ilmoittamista rakenteellisessa muodossa. Tällä hetkellä käytössä olevat kilpailutusjärjestelmät eivät tue riittävällä tavalla tarjousten vertailun rakentamista suoraan järjestelmään rakenteellisessa muodossa. Näin ollen tarjousten vertailuperusteet saattavat olla erillisellä Excel-liitteitä, jotka sisältävät jopa tuhansia rivejä pakollisia ja vertailtavia vaatimuksia sekä pisteytykseen liittyviä kaavoja. Tällaisia hankintoja ovat esimerkiksi ICT-järjestelmähankinnat. Näiden vieminen erikseen rakenteisena datana työllistäisi hankintayksikkö siinä määrin, että siitä aiheutuisi merkittäviä henkilöstökustannuksia. Myös eri vertailuperusteiden vertaileminen hankintojen välillä ei välttämättä tuota tosiasiallisesti vertailukelpoista tietoa, koska hinnoittelu- ja vertailuperusteet sekä vähimmäisvaatimukset vaihtelevat.

Kortelainen Emilia
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue