

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, diaari 73/03.01.00/2024

erityisasiantuntija Hanna Menna

Lausuntoluonnos arviomuistiosta kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa arviomuistiosta kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta.

Arviomuistiossa esitetään perustettavan Suomeen uusi kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto. Varannon ylläpitäjänä ja rekisterinpitäjänä toimisi valtiokonttori, jolle annettaisiin uudella ehdotettavalla lainsäädännöllä kyseinen tehtävä. Samassa lainsäädännössä säädettäisiin mm. tietovarannon rekisterinpitäjyydestä, tietojen käyttötarkoituksista ja -oikeuksista sekä tietojen toimitusvelvoitteesta.

Hankintojen tietovaranto sisältäisi sekä julkisen avoimen tiedon julkaisupaikan, että laajemman suljetun tietovarannon viranomaisten ja mm. tutkijoiden käyttöön. Jälkimmäisten tietovarannon käytöstä säädettäisiin sekä uudessa laissa että käyttöoikeudet perustuisivat viranomaisten tehtäviin. Hankintojen tietovaranto ei kuitenkaan toimi hankintayksiköiden arkistoinnissa (vrt. Kanta), vaan muodostaa oman erillisen rekisterinsä.

Hyödyt hyvinvointialueille

Tässä arviomuistiossa esitetty tietovaranto ja sitä koskevat toimenpiteet mahdollistaisivat jatkossa kansallisiin tietoaisteihin perustuvan hankintojen vaikutustenarvioinnin kansallisella tasolla.

Arviomuistiossa suorahankintojen vähentämisellä arvioidaan olevan vuosittain 20 miljoonan euron säästöpotentiaali, joka saataisiin antamalla velvoite suorahankintojen ilmoitusvelvoitteeseen ja se sanktioitaisiin. Tämä ei kuitenkaan tosiasiallisesti vaadi varannon toteuttamista, ainoastaan ilmoitusvelvoitteen seuraaminen vaatii ostolaskujen toimittamista ja kilpailutunnusten käyttöönottoa, eli valvonta vaatisi kyseisiä tietoja ollakseen nykyistä helpompaa.

Useassa kohdassa varannon potentiaalisena hyötynä pidetään tarjoajien määrän lisääntymistä ja sitä kautta kustannusten laskua. Samoin yrityksille nähdään olevan hyötyä nykyistä helpommasta markkina-analysista. Emme näe todennäköisenä, että tarjoajien määrä varannon vuoksi lisääntyisi sillä tavoin, että kustannukset tosiasiallisesti tästä syystä laskisivat.

Hankintayksiköille hyötynä nähdään tietopyyntöjen väheneminen ja niiden vastaamisen kustannusten pieneneminen. Tietopyynnöistä syntyviä kustannuksia ei kuitenkaan ole määritetty, eli arviomuistion perusteella on hankalaa muodostaa näkemystä siitä, mikä kustannusten lasku olisi.

Yhteishankintojen käytön lisäämisellä katsotaan olevan positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Tosin tässä nähdään myös potentiaalisena tapahtumana markkinan pieneneminen, mikäli lähdetään laajoihin yhteishankintoihin.

Hankintatietovarannon tietojen käyttöoikeus hyvinvointialueille ei eksplisiittisesti selviä arviomuistiosta. Onko hyvinvointialueiden mahdollista saada tietovarannosta omia tai vastaavien toimijoiden tietoja muutoin, kuin tutkimusluvalla? Miten ajatellaan toteutettavan hankintojen kehittäminen yhteisellä tietovarannolla, jos tietojen hyödyntämisessä huomioidaan vain (valvovien) viranomaisten tiedontarpeet?

Pelkästään tutkimuslupamenettelyjen kautta toimiminen ei edistä kovinkaan tehokkaasti tiedolla johtamista hankinnoissa yksittäisen julkisen organisaation tasolla (vrt. esim. sosiaali- ja terveydenhuollon toisiolaki ja tietojohdamisen käyttötarkoitus). Hyvinvointialueet ovat kyvykkäitä tekemään tiedolla johtamista ajantasaisesti jo nyt.

Pitkällä aikavälillä esitetyn kaltaisesta kansallisesta rekisteristä voisi olla hyötyä hankintojen kehittämisessä, mikäli tiedot ovat riittävällä tasolla kunkin hankintayksikön käytössä riittävän nopealla aikataululla. Lisäksi rekisteristä voisi olla hyötyä sisäisen tarkastuksen toimijoille.

Toteutuksesta ja aikataulusta

Arviomuistiossa esitetään perustettavaksi laajaa hankintarekisteriä, johon toimitettaisiin hankintayksiköiltä laaja määrä erilaista dataa. Rekisterin perustaminen sisältäisi useita erillisiä vaiheita ja sisältöjä, joista lähes kaikki vaativat muutoksia hyvinvointialueiden tai niiden palvelutoimijoiden tietojärjestelmiin melko nopealla aikataululla (esim. ostolaskutietojen taksonomian vahvistamisesta n. vuosi aikaa varsinaiseen tietojen toimittamiseen. Tämä on hyvin lyhyt aika, jos tietojärjestelmien muokkaamista täytyy toteuttaa laajasti tai vaihtoehtoisesti kilpailuttaa uusia). Esitetyn aikataulun kanssa samanaikaisesti hyvinvointialueilla on osin meneillään muutoksia taloushallinnon palveluiden toteuttamisen tai niiden hankintojen kanssa.

Osin hankintarekisteriin haluttavat tiedot olisivat kohtuullisen helposti toimitettavia ja eivät vaadi kovin laajoja muutoksia. Esittäisimmekin, että rekisterin perustamisen sijaan lähdetäisiin kehittämään olemassa olevia tiedonkeruita yhteisen lyhyen ja pitkän tähtäimen suunnitelman kautta ja soveltuvien osin laajentamaan niitä yhteisymmärryksessä toimijoiden kanssa pitäen mielessä kustannusten ja hyötyjen arvioimisen kaikkien osallistuvien osapuolten näkökulmasta. Emme kuitenkaan näe, että esimerkiksi sopimusten kerääminen laajasti yhteen rekisteriin olisi taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää.

Nyt esitettyyn tietovarantoon tallennettaisiin hankintayksiköiden toiminnassa mm. niiden asianhallinta-, sopimuksenhallinta-, hankinta-, laskujen käsittely- ja kirjanpitojärjestelmiin muodostuvia tietoja, joista osa syntyy hankintalain mukaisten menettelyjen yhteydessä. Lisäksi tietojärjestelmään tallennettaisiin julkisyhteisöjen ostolaskutiedot. Jotta em. tietoja voitaisiin yhteismitallisesti ja yhteentoimivasti käsitellä, tulisi taustalla olla rakenteista kirjaamista ja yhteistä semanttista määrittelyä.

Arviomuistiossa on pyritty hahmottamaan hankintayksiköiden hallinnollisen taakan ja tietojärjestelmämuutosten suuruutta, mutta kyseinen arviointi on tehty yleisellä tasolla ja kokonaisvaikutuksia tietojen toimittamisen kustannuksista (hallinnollisen taakan lisääntyminen, toiminnan muutokset ja tietojärjestelmiin tehtävät muutokset) ei ole edes yritetty esittää hankintayksiköiden osalta. Yksittäisinä toimenpiteinä esimerkiksi hankinta-ilmoitusten ja jälki-ilmoitusten laajentaminen vaatii hankintayksiköstä riippuen sekä koulutusta että työaikaa hankintoja tekevilta henkilöiltä, mutta suurten volyymien ollessa kyseessä myös näitä tulisi pystyä jatkossa toimittamaan automaattisesti, jolloin myöskään tietojärjestelmämuutoksilta ei voida välttyä.

Eryteisesti sopimusten ja tarjousten osalta tietojen toimittaminen varantoon tulisi olemaan haasteellista. Ensinnäkin yhtenäisen tiedon toimittaminen vaatisi jonkin tasoista rakenteistamista ja sitä kautta huomattavia muutoksia sopimushallinnan järjestelmiin. Hyvinvointialueilla on eritasoisia ja erilaisia tapoja toimia mm. ostolaskujen osalta. Esimerkiksi kirjanpitojärjestelmistä on vaihtelevasti saatavissa joitain esitettyjä tietoja, mutta osa halutuista tiedoista voi olla laskussa kuvana (esim. tuoterivit). Muutoksia todennäköisesti tulisi tehdä siis sekä ostolaskujärjestelmään että kirjanpitojärjestelmään ja samalla huolehtia, että muut näihin järjestelmiin liitetyt järjestelmät ja

tiedonsiirrot edelleen toimivat. Vähintäänkin muutokset tarvitsevat riittävän rahoituksen, toteutusajan sekä kansallista koordinaatiota palveluntarjoajien suuntaan tietojärjestelmämuutoksista.

Riskit

Arviomuistiossa todetaan, että esitetty sääntely toteuttaisi tietosuoja-asetuksessa edellytetyt yleisen edun ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Luovutettavat tiedot olisivat peräisin hankintayksilöiden tieto-, asianhallinta- tai sopimuksenhallintajärjestelmistä. Hankintayksiköt käyttävät kyseisiä järjestelmiä osana omaa toimintaansa. Tietojen alkuperäinen käsittelyperuste on lähtökohtaisesti lakisääteinen velvoite. Tietojen luovutustarkoitus liittyy uudessa hankintatietovarantolaissa säädettävään tietojenluovuttamisvelvoitteeseen sekä siten hankintatietovarannon tarkoitukseen tehostaa julkisten hankintojen valvontaa sekä tarjota kattavat tiedot julkisista hankinnoissa. Siten uusi sääntely toteuttaisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun yleisen edun toteutumista ja täyttäisi samalla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan vaatimukset käyttötarkoitussidonnaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden periaatteiden toteutumisesta.

Arviomuistiossa on arvioitu, että julkisten hankintojen kehittämiseen liittyvä tietojohdaminen ja tietojen käyttö viranomaisten valvonta-, suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin julkisten varojen lain mukaisen ja tehokkaan käytön varmistamiseksi julkisissa hankinnoissa ovat yleisen tietosuoja-asetuksen sekä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttäviä perusteita sekä täyttävät edellytyksen yleiseen julkiseen etuun liittyvän tärkeän tavoitteen saavuttamisesta. Kun otetaan huomioon hankintatietovarantoon kerättävän tiedon suuri määrä, niin tulisi vielä tarkemmin arvioida, voidaanko katsoa, että henkilötiedon toissijainen käyttö on tosiasiasa hyväksyttävää, välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Julkisten hankintojen kehittämiseen liittyvää tietojohdamista ja tietojen käyttöä viranomaisten valvonta-, suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin julkisten varojen lain mukaisen ja tehokkaan käytön varmistamiseksi voitaneen toteuttaa muutoinkin, kuin esitetyllä hyvin laajalla tietovarannolla.

Valtiokonttori olisi toimivaltainen viranomaisen luovuttamaan hankintatietovarantoon kerättyjä tietoja edelleen sellaisille viranomaisille, joilla on tietoon lakisääteinen oikeus. Arviomuistiosta ei selviä, mitkä viranomaiset ja missä määrin olisivat tässä tarkoitettuja toimijoita, jolloin riskejä tietosuojan ja salassapitovelvoitteiden osalta on haastava hankintayksikön näkökulmasta arvioida. Arviomuistio toteaa, että laissa ei kuitenkaan lueteltaisi viranomaisia tyhjentävästi, vaan muiden viranomaisen tiedonsaantioikeus määräytyisi kyseistä viranomaista koskevan lainsäädännön ja sille säädettyjen tehtävien mukaan. Viranomaisnäkyvät tietovarannossa vaihtelisivat sen mukaan, mihin tietoon kullakin viranomaisella on oikeus.

Edellä mainitun lisäksi tutkijoilla olisi oikeus saada tietoja hankintatietovarannosta tutkimuslupamenettelyn kautta. Valtiokonttori voisi myöntää tutkimusluvan. Vastaavanlainen toimintamalli on olemassa sosiaali- ja terveydenhuollon toisiolain nojalla FinDatalla, joka kuitenkin ei ole tietovarannon ylläpitäjä, vaan joka toimii tutkimuslupaviranomaisena. Tiedot kerätään sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden rekistereistä tietopyynnön tai tutkimusluvan mukaisesti ja ne anonymisoidaan tietolupaviranomaisen toimesta. Arviomuistiosta ei selviä miten ja millä tarkkuudella tutkimusluvalla tietoa voitaisiin toimittaa ja missä sitä voidaan analysoida. Miten varmistetaan salassapito ja tietosuoja näissäkin tapauksissa? Olisi kohtuutonta, että sopimusosapuolena palveluntarjoajiin olevat hankintayksiköt kantaisivat (sopimus- ja vahingonkorvaus)riskiä siitä, että niitä velvoitetaan toimittamaan salassapidettäviä tietoja varantoon.

Hankintayksiköt ovat rekisterinpitäjiä ja kantavat rekisterinpitäjän vastuun omaa tarkoitustaan varten tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä. Hankintatietovarannossa on kysymys omasta, erillisestä rekisteristä. Hankintayksiköt eivät osallistu hankintatietovarannon osalta henkilötietojen käsittelyn

tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa edellytetyllä tavalla. Hankintatietovarannossa Valtiokonttori määrittelisi tietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot siltä osin kuin kysymys on tietojen keräämisestä hankintatietovarantoon ja tietojen julkaisemisesta.

Valtiokonttori vastaisi tietosuoja-asetuksen mukaisesti hankintatietovarannon käyttöönottamisesta, yleisestä toiminnasta sekä teknisestä käyttöyhteydestä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Valtiokonttori vastaisi myös tietovarannon käytettävyydestä, eheydestä, muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Valtiokonttorin vastuulla olisi hankintatietovarannon tietojärjestelmäkuvaukset, tietosuoja-asetuksen mukaiset vaikutusarviot, tietoturvaloukkauksia koskeva ilmoitusvelvollisuus sekä muut tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjälle kuuluvat käytännön toimenpiteet. Valtiokonttori vastaisi tietovarannosta tapahtuvan tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta ja ohjelmointirajapintojen avaamisen edellytysten tutkimisesta. Valtiokonttori vastaisi 15 ja 18 artikloiden mukaisista rekisteröidyn oikeuksista päästä tietoihin ja rajoittaa käsittelyä sekä 19 artiklan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta sekä muista rekisterinpitäjän velvollisuuksista.

Hankintayksiköiden ja palveluntarjoajien vastuulle jää kuitenkin mm. velvoitteita salassapitosäännösten noudattamisen osalta. Ei ole selkeää, miten esimerkiksi salassapitosäännösten rikkomisessa toimittaisiin. Hankintarekisterin laajuus luo myös valmiuden ja varautumisen näkökulmasta ongelmia silloin, kun hankintadataa voidaan yhdistää muuhun dataan ehdotetulla tasolla. On todennäköistä, että hankintadatan avulla voitaisiin tunnistaa kriittisiä valmiuden ja varautumisen tietoja (ns. kasaumavaikutus).

Kustannukset ja hallinnollinen taakka hyvinvointialueille

Itse rekisterin perustamisen kustannuksia ja ylläpitoa on arviomuistiossa arvioitu realistisesti ja hyvin. Hankintayksiköiden osalta vaikutustenarviointi on ollut ylätasoisista ja puutteellista.

Katsomme, että ehdotettu tiedontoimitusvelvoite on vähintäänkin osittain uusi tehtävä hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille ja sen johdosta syntyvät suorat ja välilliset kustannukset tulisi korvata kokonaisuudessaan.

Esitetyt tiedontoimitusvelvoitteet ovat laajoja ja tietovarannon tiedontoimitukseen liittyvä hallinnollinen taakka sekä järjestelmämuutuskustannukset kohdistuvat vahvasti hankintayksiköihin. Arviomuistiossa ei ole selvitetty, millaisia järjestelmämuutuskustannuksia on odotettavissa. Osa esitetyistä muutoksista on pieniä ja osin jo olemassa olevia, jolloin voidaan ajatella järjestelmämuutostenkin olevan kohtuullisen helppoja.

Osa muutoksista vaatii kuitenkin laajaa semanttista määrittelyä ja määrittelyä vastaavia tietojärjestelmämuutoksia. Esim. ostolaskudatan ehdotetut tietosisällöt ovat laajempia, kuin nykyisin toimitettavat tiedot. Hankintasopimusten osalta on todettava, että tämänhetkisessä tilanteessa ei ole yhtä tapaa merkitä, kerätä ja käsitellä haluttuja tietoja.

Ehdotetut siirtymäajat ovat kohtuullisen lyhyitä, mikäli kohdealueen määrittelytyöstä veloitteen alkamiseen on vain noin vuosi. Erityisesti on syytä huomioida, että toimijat tekisivät muutoksiaan saman aikaisesti ja sitä kautta on todennäköistä, että viivästymistä aikatauluun tulisi vielä lisää, koska osaaminen ja resurssit ovat rajallisia.

Kysymykset

- *Ovatko arviomuistion nykytilan kuvausta koskevat osiot oikeasuuntaisia ja riittävän kattavia? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla tai tarpeellisilla tiedoilla?*
 - *Nykytilaa on kuvattu hyvin ja sen ongelmia on avattu kattavasti. Nykytilaisen toimintamallin kustannuksia ei ole kuvattu kuitenkaan lähes ollenkaan.*
- *Ovatko arviomuistioissa esitetyt toimenpiteet vaikutuksineen oikeasuuntaisia? Olisiko toimenpiteitä syytä täydentää joillakin näkökulmilla jatkovalmistelussa?*
 - *Toimenpiteiden vaikutuksia on haastavaa arvioida, kuten arviomuistiossakin todetaan. Korostamme, että arviomuistion vaikutukset perustuvat pitkälti potentiaaleihin ja oletuksiin ja konkreettisia kustannuksia tiedontoimitusvelvoitteita ei ole edes yritetty laskea.*
-

Lausuntokohtia: 4

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

- *Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?*
 - *Sääntelytarpeita on tunnistettu nähdäksemme kattavasti. Olemme kuitenkin huolissamme salassapitosäännösten toteutumisesta & vahingonkorvausvaateiden kohdentumisesta rekisterin väärinkäyttötilanteissa sekä rekisterinpitäjän vastuiden jakautumisesta tilanteessa, jossa toimijat toimittavat tietoja valtiokonttorille.*
- *Onko sellaisia hankintayksiköjä tai 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 tarkoitetun korkean riskin? Jos kyllä, yksilöi, millaisia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hankintadata voi sisältää.*
 - *Ostolaskutiedot sisältävät joissain tapauksissa mm. sote-asiakastietolain mukaisia salassapidettäviä henkilötietoja tai tietojen perusteella on riski, että yksittäisiä henkilöitä voitaisiin melko helposti tunnistaa datasta.*
- *Mille organisaatioille tulisi säätää oikeus saada omien tehtäviensä kannalta välttämättömät tiedot hankintatietovarannosta salassapitosäännösten estämättä?*
 - *Hankintayksikön tulee saada omat tietonsa hankintatietovarannosta.*

Lausuntokohtia: 4

Hankintatietovarannon tietosisällöt

- *Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?*
 - Esitetyt tietosisällöt ovat jo nyt hyvin laajat. Nähdäksemme tietosisältöjen määrittely ja rakenteistaminen on iso tehtävä, jota ei voida tehdä vain toimeenpanevan tahon toimesta. Rakenteisen tiedon tuottaminen vaatii lähdejärjestelmiltä muutoksia ja tiedolta semanttista yhteentoimivuutta.
- *Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?*
- *Seurataanko hankintayksikkösi hankintasopimusten käyttöä sopimuskauden aikana sopimusjärjestelmän avulla tai muutoin? Onko sopimustietojen keräämiselle esitettävä alustava siirtymäaika riittävä?*
 - Hyvinvointialueilla toimintatavat ovat erilaisia ja yhtä mallia ei ole olemassa. Siirtymäajat ovat todennäköisesti riittämättömiä.
- *Näettekö estettä kerätä rakenteisena datana tarjousten vertailuperusteita ja vertailuhintoja/laatupisteitä koskevia tietoja?*
 - Rakenteisen tiedon kerääminen on järkevä tapa saada yhteismitallista tietoa. Tarjousten vertailuperusteiden ja vertailuhintojen/laatupisteiden osalta tietojen rakenteistaminen voi olla haastavaa, koska siirtyminen rakenteiseen tietoon vaatii myös muutoksia tietojärjestelmiin sekä ennen kaikkea toiminnan muutoksia. Rakenteisen tiedon keräämisellä ei saisi olla sivuvaikutuksena hankintojen tekemisen ja uusien kriteerien käyttöönoton hankaloittaminen silloin kun hankinnan kohteen osalta tämä on tarpeellista.