

Lausunto

12.09.2024

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?**

Nykytilan kuvaus on kattava.

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

Toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia ja tavoitteet erittäin kunnianhimoisia. Toimenpiteitä on syytä täydentää kuvauksilla niiden käytännön toteuttamisesta.

Useisiin toimenpide-ehdotuksiin liittyy erilaisia hankintayksiköiden tietojärjestelmiin tarvittavia muutoksia, ja toimenpiteiden tulokset ovat suurelta osin riippuvaisia näistä tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista ja niiden onnistumisesta. Hankintayksiköiden kilpailutusjärjestelmien ja Hilman väliset integraatiot ovat tässä avainasemassa, jotta ehdotukset eivät aiheuttaisi toistuvaa lisätyötä hankintayksiköille. Ei-toivottava tulevaisuuden näkymä on tilanne, jossa osa kilpailutuksia koskevista toimenpiteistä tehdään käytössä olevassa kilpailutusjärjestelmässä ja osa vielä erikseen Hilmaan kirjautumalla (esim. jälki-ilmoitukset, sopimustietojen toimittaminen jne.). Julkisten hankintojen kentän eri toimijoilla on omia ja toisistaan erilaisia tietojärjestelmiä, ja kokonaisuudessa on rikinä se, että muutoksissa ei synny riittäviä synergiaetuja.

Tietojärjestelmiin tehtävien muutoksien kustannus- ja resurssivaikutukset saattavat kyseessä olevan hankintayksikön tietojärjestelmäarkkitehtuurista ja ilmoitettavien tietojen määrän lisääntymisestä ym. johtuen olla merkittävästi suurempia, kuin muistiossa annetaan ymmärtää. Esitettyjen toimenpiteiden hankintayksiköille aiheuttamaa työmäärää ja kustannuksia ei ole muistiossa arvioitu realistisesti. Jotta koko hankkeen kansantaloudellista kannattavuutta voitaisiin ylipäättään arvioida, tulisi esitetuille muutoksille laskea edes karkea kustannusarvio myös hankintayksiköiden osalta.

Jatkovalmistelussa on tärkeää selvittää, mitä käytännön toimenpiteitä esitetyt muutokset vaativat ja mitkä ovat hankintayksiköiden sekä merkittävimpien hankintajärjestelmävalmistajien valmiudet lähteä niitä toteuttamaan.

Muistion toimenpiteistä keskeisin ja samalla haasteellisin on kilpailutustunnisteen käyttöönotto. Erityisesti huolta aiheuttaa se, miten käytännössä varmistetaan tunnisteen päätyminen jokaiselle ostolaskulle, jotta tietovarantoon päätyvä ostodata olisi luotettavaa ja sitä voitaisiin aidosti käyttää sopimuksen ennakoidun arvon täyttymisen ja kilpailutettujen tai kilpailuttamattomien ostojen osuuksien vertailuun muistiossa esitetyin tavoin. Tuottajien velvoittaminen käyttämään kyseistä tunnistetta laskutuksessa sopimuksien, Jyse-ehtojen tai hankintayksikön ohjeistuksien välityksellä ei käytännön tasolla lainkaan takaa sitä, että kaikki tuottajat näin toimisivat.

Kilpailutustunnisteen käyttö lisää viranomaisessa tapahtuvaa rekisteröintiä ja tiedonhallintaan liittyvää hallinnollista taakkaa. Ostoreskontrajärjestelmien lisäksi hankintayksikössä käytössä olevaan asianhallintajärjestelmään olisi tarpeen lisätä kilpailutustunnisteelle oma metatietokenttänsä, jotta viranomaisen pystyy tunnistamaan oikeat asiayhteydet.

Kaikkiaan esitys sisältää erittäin runsaasti hankintayksiköiden veloitteiden lisäämistä. Kokonaisuutena hallinnollinen lisätaakka on merkittävä, vaikka kunnille monen tietotyypin keruu realisoituisi vasta vuonna 2027. Hankintayksiköiden hankintamenettelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa tulisi nimenomaan keventää eikä lisätä. Tästä syystä uudistuksia ei tulisi tehdä ennen kuin myös analysoidaan, miten uudistuksella tavoiteltava tiedonkeruu ja –kulku saataisiin toteutettua kevyemmin nykyisissä tietojärjestelmissä olevaa tietoa hyödyntäen.

Hankintojen läpinäkyvyys ja kattavampi kilpailuttaminen ovat ehdottomasti hyviä asioita. Kilpailutuksissa ongelmia voi tulla tilanteissa, joissa markkinoilla ei ole riittävästi vaatimukset täyttäviä tarjoajia eikä siten mahdollisuutta saada tarjouksia useilta toimittajilta. Rajanveto sen suhteen, paljonko laadusta ja ratkaisujen sopivuudesta voidaan joustaa hintakilpailun takia, on vaikeaa. Toimittajien huoli avoimen datan vaikutuksesta liiketoimintaan on ymmärrettävä, mutta liiketoiminnan pitäisi kaikilta osin kestää päivänvaloa.

Arviomuiston perusteella jäi epäselväksi kuka vastaa salassapitomerkitöiden oikeellisuudesta erityisesti, kun tietopalvelun ehdotetaan siirtyvän Valtiokonttorille. Muistiossa on tunnistettu Valtiokonttorin vastuita rekisterinpitäjänä, mutta määrittelystä puuttuvat yksityiskohtaiset määrittelyt siitä, missä määrin Valtiokonttori vastaa tietojen tuhoamisesta säilytysajan päätyttyä tai arkistoinnista.

Arviomuistiossa ehdotetaan otettavan käyttöön SC-koodisto salassa pidettävän tiedon tunnistamiseen. Salassapidon tunnistamista SC-koodistolla tulee selvittää ja valmistella, ja sen hyödynnettävyyttä riskeineen arvioida tarkemmin. Salassapitoon liittyvien määrittelyjen tunnistamiseen tulisi käyttää muuta tapaa, kuin tunnisteeseen lisättävää numerosarjaa. Koodisto viittaa julkisuuslain kohtiin ja on oletettavaa, että julkisuuslaki ja sen myötä koodistoviittaukset tulevat muuttumaan. Miten varmistetaan, että koodisto säilyy käyttökelpoisena? Tietojen luokittelun toimivuus ja metatietojen eheys vaikuttavat siihen, kuinka hyvin henkilötietoja pystytään suojaamaan yhteisessä tietovarannossa.

Tiedonhallintayksiköt määrittelevät tietojen säilytysajat, joten yhteisessä tietovarannossa tulee olla kyvykyys noudattaa tiedonhallintayksiköiden määrittelyjä. Jos yhteinen tietovaranto rajaa tiedonhallintayksiköiden itsenäistä toimivaltaa määrittellä tietojensa säilytysaikoja, tulee se tuoda selkeästi esille.

Ehdotetut toimenpiteet kaikkiaan rajaavat tiedonhallintayksiköiden (hankintayksiköiden) itsenäistä toimivaltaa, ja lisäävät samalla uusia veloituksia luokitella tietoja. Kuten yllä todettiin, tulevat ehdotetut toimenpiteet merkittävästi lisäämään hallinnollista taakkaa. Yhteinen hankintojen tietovaranto on kannatettava, mutta sen tietojen luokittelun ja yhteen toimivuuden varmistaminen edellyttää tarkempaa valmistelua.

Dataa on ylipäänsä vaikea saada kattavaksi ja koherentiksi, ei ainoastaan muistion sivulta 151 alkavissa vaihtoehdoissa.

## Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

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

Uudistukseen sisältyy merkittäviä hankintalain säännösten lisäämisiä kuten jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kansallisiin kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, jälki-ilmoituksen laiminlyönnin sanktiointi, ilmoitusvelvollisuus kaikista puitejärjestelyjen sisäisistä hankinnoista sekä velvoite toimittaa sopimustietoja. Hankinnoissa on kuitenkin kyse lakisääteisiin tehtäviin liittyvistä viranomaisten ostoista, joita tulisi helpottaa ja sujuvoittaa eikä vaikeuttaa. Tällaisella uudistuksella hidastetaan kilpailutusprosesseja entisestään.

Esitettyjä raportointivelvoitteita ei voida ryhtyä toteuttamaan taannehtivasti. Varsinkin hankintasopimuksia koskevien erillisten tietojen kerääminen voi koskea ainoastaan lakimuutosten voimaantulon jälkeen koskevia tietoja. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on kymmeniä tuhansia hankintasopimuksia, joista ei voida ryhtyä keräämään erillisiä tietoja uusiin tietojärjestelmiin ilman, että hallinnollinen kuorma olisi kohtuuton.

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

Ei lausuttavaa.

**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 saattavat joissakin tapauksissa sisältää henkilötietoja. Esim. sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan ostopalveluiden laskulla saattaa olla palvelua saaneen henkilön nimi, joissain tapauksessa myös henkilötunnus. Syynä tähän ovat mm. haettavat korvaukset, joissa vaaditaan tieto siitä, kenelle palvelua on annettu. Pelkkä kyseisen toimialan asiakkuus on tietosuojan alainen tieto.

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

Ei lausuttavaa.

## Hankintatietovarannon tietosisällöt

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

Olennaisia tietoja ei puutu. Enemmän on harkittava sitä, onko tarpeellista ja tarkoituksenmukaista kerätä kaikkia muistiossa kuvattuja tietoja. Esimerkiksi tarjouksiin voi liittyä salassa pidettävää tietoa, ja tarjoajien keskuudessa saatetaan kyseenalaistaa sitä, että tieto ei päädy väärin käsiin.

Tämänkaltainen uudistus voi jopa vähentää yritysten innostusta osallistua tarjouskilpailuihin.

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

Vaikuttaa siltä, että ei puutu. Tämä on kuitenkin asia, joka täsmentyy työn edetessä.

Sote-sektorin osalta on huomioitava palvelusetelit yhtenä palvelujen järjestämisen ja ostamisen muotona. Palveluseteliostot tulisi voida jollain tunnisteella erottaa ostodatasta. Muuten nämä ostot näyttäytyvät vain kilpailuttamattomina hankintoina, mitä ne eivät varsinaisesti ole. Samalla pystyttäisi hyvinvointialueittain seuraamaan ja vertaamaan palveluseteliostojen osuuksia muihin ostoihin nähden.

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

Helsingin kaupungilla on käytössään yhteinen sopimushallintajärjestelmä, jota käyttäen tai jonka tietojen avulla seurataan sopimusten käyttöä. Seurattavia asioita ovat mm. sopimusten määrät, niiden jakaumat organisaation sisällä, sopimustyyppit, vastuullisuuskriteerien käyttäminen sekä reklamaatiot. Siirtymäajan riittävyttä on vaikea kommentoida, koska se on riippuvainen sopimushallintajärjestelmän toimittajan (Cloudia) valmiuksista lisätä järjestelmään muistiossa mainitut tietokentät ja mahdollisuudet välittää näitä tietoja perustettavaan tietovarantoon.

Tiedon keräämisen tulee koskea ainoastaan uusia hankintasopimuksia, erillisiä raportointivelvoitteita ennen uudistusta voimassa olevista hankintasopimuksista ei voida edellyttää.

Kerättävän tiedon laajuus tulee suhteuttaa siitä saatavaan hyötyyn, eikä kerätä tarpeettoman laajaa tai yksityiskohtaista sopimusdataa.

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

Periaatteellista estettä ei ole, mutta valmiudet riippuvat kilpailutusjärjestelmän tuottajasta ja siitä, missä muodossa ja millä tarkkuudella tieto lopulta halutaan.

Lamminmäki Jorma  
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia - Talous- ja suunnitteluosasto,  
hankinnat ja kilpailuttaminen