

Asia: VN/2588/2024

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

Yleistä

Ovatko arviomuistion nykytilan kuvausta koskevat osiot oikeasuuntaisia ja riittävän kattavia? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla tai tarpeellisilla tiedoilla?

Nykytilan kuvaus on sisällöltään oikeasuuntainen ja kattava.

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

Arviomuistion tavoitteet ovat linjassa hallituksen tähtäämien tavoitteiden kanssa ja arviomuistiossa on pyritty toteuttamaan näitä hallituksen tavoitteita mahdollisimman hyvällä tietopohjalla. Arviomuistion tavoite tietovarannosta on kannatettava ja tarpeellinen. Väyläviraston katsoo, että arviomuistiossa esitetty aikataulu on kuitenkin kunnianhimoinen ja ehdottaa siirtymäaikataulun pidentämistä.

Väyläviraston näkemyksen mukaan osa arviomuistiossa esitetyistä toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista on oikeasuuntaisia ja tavoiteltavia sellaisenaan muutamin huomioon:

- Arviomuistiossa on todettu, että tarjouspyyntöaineiston arkistointi tulevaan hankintatietovarantoon vähentäisi tarjoajien välistä tiedon asymmetriaa sekä mahdollistaisi kyseisten aineistojen hyödyntämistä vastaavissa kilpailutuksissa, kun hankintayksiköt voivat jakaa tietoaan tehokkaammin. Arviomuistiossa on myös huomioitu oikein tästä aiheutuvia kuluja ja etuja: hankintayksiköt julkaisevat kyseiset tiedot jo Hilma-ilmoituskanavalla, joten kyseinen tavoite keskittyisi niin sanotusti jo julkisen tiedon arkistointiin sen sijaan, että kyseinen tieto katoaisi kilpailutuksen jälkeen avoimelta foorumilta. Edelleen on todettu, että mahdollisen tarjouspyyntömateriaalin toimittaminen rajapintojen kautta vaatii riittävän siirtymäajan, mutta sen pitäisi pystyä toimimaan järjestelmäkehityksen jälkeen automaationa.

o Väyläviraston näkemyksen mukaan arviomuistiossa ei ole huomioitu sitä, että osa tarjouspyynnön materiaalista tietyissä hankinnoissa sisältää salassa pidettävää tai turvaluokiteltua tietoa. Ehdotamme, että tällainen salassa pidettävä tai turvaluokiteltu aineisto jätettäisiin pois

hankintatietovarantoon toimitettavasta materiaalista, eli rajapintaan tulee mahdollistaa tällaisen tiedon toimittamatta jättäminen.

- Arviomuistiossa suunniteltu jälki-ilmoitusten laatimisvelvollisuus myös kansallisten hankintojen osalta johtaisi parempaan tietoon olemassa olevista sopimuksista ja niiden voimassaoloista, joita tarjoajat ja hankintayksiköt voisivat hyödyntää. Arviomuistion mukaan jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen vaikutukset ja hallinnollinen taakka kyseisen tavoitteen toteuttamiseksi olisivat vähäisiä.
 - o Väylävirasto toteaa, että jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen tavoite on osittain päällekkäinen sopimusten perustietojen toimitusvelvoitteen kanssa: mikäli sopimuksista on tarkoitus toimittaa sellaista tietoa, jota hankintayksikön tulee ilmoittaa jälki-ilmoituksessa, hankintayksikkö joutuu tekemään kaksinkertaisen työn saman tiedon välittämiseksi
 - o Jälki-ilmoitusvelvollisuus puitejärjestelyjen sisäisissä toimeksiannoissa puolestaan lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa, eikä siitä saataisivat hyödyt ole oikeassa suhteessa tavoitteisiin. Mikäli arviomuistion mukaisesti puitejärjestelyjen sisäisissä toimeksiannoissa käytetään kilpailutustunnusta, yhdistäisi kilpailutustunnus kaikki puitejärjestelyn toimeksiannot puitejärjestelyyn ja tätä kautta puitejärjestelyn seuraaminen olisi mahdollista ilman hankintayksikköä rasittavia ylimääräisiä toimia.

Osa arviomuistion toimenpiteistä on tavoiteltavia, mutta toimien kustannukset muodostuvat niiden etua suuremmiksi. Arviomuistion ehdottamien toimenpiteiden hallinnollinen taakka olisi merkittävää ja syntyneet työvoimakustannukset sekä ohjelmistojen kehityskustannukset olisivat suuret hankintayksiköille tavoitteiden toteuttamiseksi:

- Arviomuistion mukaan tarjousten toimittaminen Hilmaan / kansalliseen tietovarantoon toteutettaisiin lähtökohtaisesti rajapintojen kautta. Väylävirasto pitää ratkaisua todennäköisesti suhteellisen yksinkertaisena toteuttaa, mutta huomauttaa, että rajapintojen kehityskulut siirtyisivät ainakin välillisesti myös hankintayksiköille. Lisäksi arviomuistiossa esitetty ohjelmistojen kehityksen aikataulu voi olla niin tiukka, että kehittämistyötä voivat tarjota vain suurimmat ohjelmistotoimittajat, mikä on omiaan rajoittamaan ohjelmistotoimittajamarkkinoiden toimivuutta. Mikäli tarjouksen siirtyminen rajapintojen välityksellä ei olisi valmis ajoissa, olisi vastuu tarjousten manuaalisessa toimittamisessa hankintayksiköllä, mikä puolestaan kuormittaa hankintayksikköä merkittäväällä tavalla.
- Väylävirasto toteaa, että tarjoajien antamat tiedot sisältävät usein tarjoajan liikesalaisuuksia, jolloin kyseisten tietojen toimitusvelvollisuus johtaisi merkittävään hallinnolliseen taakkaan hankintayksiköille. Hallinnollinen taakka syntyisi tarjousten liikesalaisuustietojen selvittämisestä ja niiden salassa pidon varmistamisesta ennen tarjousten välittämistä valtiokonttorin järjestelmään. Riippumatta siitä, mitä tarjoaja tarjouksessaan ilmoittaa liikesalaisuudeksi, viranomaisen on viime kädessä vastuussa siitä, mitkä tiedot ovat salassa pidettävää.
 - o Salassapidon arvioinnin prosessi on hankintayksiköille hallinnollisesti raskas: Usein hankintayksiköt pyytävät tarjoajia ilmoittamaan liikesalaisuudet jo tarjouksensa yhteydessä, mutta käytännössä harva tarjoaja toimii näin. Tästä johtuen hankintayksikkö joutuu esimerkiksi erilaisten tietopyyntöjen yhteydessä erikseen selvittämään tietojen salassa pidettävyyttä jälkikäteen. Tarjoajilla on usein myös intressi pitää mahdollisimman iso osa tarjouksesta salassa pidettävänä, vaikka tieto ei täyttäisikään julkisuuslain 24 §:n mukaista perustetta salassapidolle. Tästä johtuen

tarjoajat usein ilmoittavat tarjouksissaan salassa pidettäväksi sellaisia tietoja, joiden salassa pidolle ei ole lakisääteistä perustetta, ja hankintayksikkö joutuu viime kädessä itse arvioimaan kunkin ilmoitetun tiedon salassa pidettävyyttä.

o Mikäli tarjoukset kokonaisuudessaan tulisi luovuttaa kansalliseen tietovarantoon ja erityisesti avoimesti saataville: hankintayksikön tulee varmistaa kaikkien sille toimitettujen tarjousten tietojen salassa pidettävyys/julkisuus, eikä vain tietopyynnön kohteena olleiden tarjousten osalta, ja tästä syntyvä hallinnollinen taakka olisi merkittävästi suurempi kuin mitä se tähän mennessä on ollut. Vuonna 2023 Väylävirasto teki 3426 hankintasopimusta, mikä tarkoittaa vielä enemmän tarjouksia. Väylävirastolle arviomuistiossa ehdotettu muutos tarkistaa salassa pidettävät tiedot merkitsisivät merkittävää työmäärän lisäystä (arviolta 4 htv yksinomaan salassa pidettävän tiedon läpikäyntiin ja salaamiseen).

o Tarjoukset sisältävät usein myös henkilötietoja, näiden osalta tulisi arvioida kyseisten tietojen luovuttamisen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä. Mikäli hankintayksikön tulee läpikäydä luovutettava aineisto myös tämän osalta, kasvaisi hankintayksikön työmäärä merkittävästi.

o Vastuukysymykset (myös) salassa pidettävän tiedon osalta on myös jäänyt huomioimatta arviomuistiossa. Mikäli hankintayksiköllä on velvollisuus luovuttaa tarjousmateriaali valtiokonttorille, mikä taho on vastuussa, jos tarjoajalle vahingollinen tieto päätyisi julkiseksi?

- Ostolaskutiedon luovuttaminen ja julkaisu: Hankintayksiköiden ostolaskudatan julkaiseminen on kannatettava toimi ja Väylävirasto julkaisee jo nyt ostolaskutietojansa tutkihankintoja.fi-palvelussa. Arviomuistiossa ehdotettu ostolaskutietojen luovutusvelvollisuus kuitenkin laajentaisi luovutusvelvollisuuden koskemaan myös sellaista ostolaskutietoa, joka olisi salassa pidettävää tai turvaluokiteltua TL IV -luokkaan asti. Tämän lisäksi ostolaskudataan tulisi lisätä enemmän koodeja ja tunnisteita (kilpailutustunniste, sopimusnumero, hankintakategoria) jo olemassa olevan handi-tunnisteen (VSK1-koodi) ja Väyläviraston oman sopimusnumeron lisäksi sekä merkitä salassa pidettävä tieto käyttäen SC-koodeja. Arviomuistiossa on ehdotettu kolme eri tapaa kerätä ostolaskutietoja: 1) nykyisen ostolaskujulkaisun laajentaminen, 2) julkisyhteisöjen ostolaskujen poiminta verkkolaskuoperaattoreilta, 3) ostolaskujen toimittaminen taloushallinnonjärjestelmästä. Muistiossa päädyttiin esittämään vaihtoehtoa 3 ja Väyläviraston näkemyksen mukaan tämänhetkisessä tilanteessa kyseinen vaihtoehto on arviomuistion tavoitteiden ja lain vaatimusten kannalta ainoa keino toteuttaa tavoiteltu toimi erityisesti salassa pidettävän ja TL IV tiedon osalta.

o Uusien tunnusten osalta ongelmaa aiheuttaa se, että toimittajalle lisättäisiin erittäin paljon vastuuta lisätä ostolaskuihin useita erilaisia koodeja, mikä puolestaan kuormittaisi toimittajaa merkittävästi. Inhimilliset virheet ovat tavanomaisia ja tästä johtuen virheiden mahdollisuuksia tulisi minimoida mahdollisimman paljon automaatiota hyödyntäen. Moninkertainen määrä erilaisia manuaalisesti syötettäviä koodeja johtaa auttamatta virheiden mahdollisuuksien kasvamiseen. Mikäli toimittajan lähettämässä ostolaskuissa on virheellisyyksiä, hankintayksikkö joutuu korjaamaan virheet ja puutteet myös manuaalisesti. Virheiden korjaus ei myöskään välttämättä ehdi tapahtua ennen tietojen siirtymistä rajapinnoilla riippuen tiedon siirtymisen menetelmästä.

o Salassa pidettävän ja turvallisuusluokitellun tiedon luovuttamisvelvollisuus johtaisi siihen, että sekä toimittajan että hankintayksikön olisi tarkistettava laskutustieto ja tehtävä tarvittavat salausmerkinnät näiden salattavien tietojen osalta. Tämä tarkastustyö kaiken ostolaskutiedon osalta kasvattaisi työmäärää merkittävästi ja lisäisi hallinnollista taakkaa. Väyläviraston osalta ostolaskujen määrä on suuri (vuonna 2023 ostolaskuja oli 41 600). Laajennetun tiedonluovuttamisvelvollisuuden myötä manuaalisen työn määrä kasvaa merkittäväällä tavalla, kun ostolaskut sisältävät mm.

toimittajan liikesalaisuuksia yksikköhintatietoina ja muina laskuerittelyistä ilmenevinä tietoina. Lisäksi salassa pidettävän tiedon merkintä SC-koodeilla johtaisi siihen, että toimittajan tulisi lisätä vielä yksi kooditieto laskulle ja hankintayksikön se puolestaan tarkistettava. TL-luokitellun tiedon osalta hankintayksikön tulisi puolestaan varmistaa SC-koodin olemassaolo erikseen.

o Vaatimukset, jotka kohdistuvat toimittajille laskun toimittamista koskien johtaa todennäköisesti siihen, että toimittajat joutuvat kehittämään omia järjestelmiään ja mahdollisesti toimintatapojaan. Laskutuksen vaikeutuessa näiden uusien vaatimusten myötä myös työmäärä lisääntyy. Byrokratian määrän lisääntyminen on omiaan heikentämään toimittajien halua osallistua julkisiin hankintoihin erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Toimittajia kuormittavat toimet ovat omiaan heikentämään toimittajien kiinnostusta jättää tarjouksia julkisiin tarjouskilpailuihin, mikä on vastoin arviomuistion tavoitetta lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa.

o Hankintayksikölle tulee puolestaan arviomuistion ehdotuksen myötä ostolaskuihin lisää tarkastettavia ja täydennettäviä kenttiä, jotka joudutaan tekemään manuaaliryhtönä. Erityisesti laskujen asiatarkastajan rooli ja vastuu kasvaisi, mikä olisi omiaan lisäämään työmäärää ja hallinnollista taakkaa. Väyläviraston arvio tähän kohdistuvasta lisätyömäärästä on noin 2 HTV.

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi Väylävirasto kiinnittää huomiota arviomuistiossa esitettyihin uusiin tunnuksiin ja koodeihin (kilpailutustunniste, sopimusnumero, hankintakategoria) sekä niiden lisäämisen aiheuttamiin mahdollisiin yhteensopivuusongelmiin Väyläviraston käytössä oleviin järjestelmiin. Väylävirasto on tällä hetkellä käyttänyt hankinnoissaan ilmoituksen viitteenä omaa asiatusnusta, jonka avulla hankinnan kaikki asiakirjat arkistoidaan virastoa koskevan arkistointivelvoitteen mukaisesti arkistointijärjestelmäänsä. Kyseinen asiatusnus on myös toiminut rajapintojen tunnisteena, jolla kaikki tiedostot on saatu siirrettyä automaationa. Uuden kilpailutustunnisteen käyttöönotto tulisi suunnitella niin, että se ei johtaisi olemassa olevien rajapintojen hajoamiseen ja että nykyään käytössä olevaa viitettä voidaan yhä käyttää. Lisäksi Väylävirastolla on käytössä oma sopimuksenhallintajärjestelmä, joka luo sopimustunnisteet kaikille järjestelmässä oleville sopimuksille. Arviomuistiossa on ehdotettu sopimusnumeron käyttöönottoa, mutta muistioista jää epäselväksi, onko sopimusnumerolla viitattu Handin nykyiseen sopimusnumeroon (VSK1-koodi), hankintayksikön oman sopimuksenhallintajärjestelmän sopimustunnisteeseen vai mahdollisesti uuteen, näiden edellä mainittujen tunnusten rinnalla toimivaan kolmanteen, sopimusnumeroon. Joka tapauksessa uusien tunnusten ja koodien käyttöönotto johtaa siihen, että hankintayksikön käytössä olevat järjestelmät vaativat kehitystyötä uusien tunnusten käyttöönottoon ja vanhojen tunnusten yhteensopivuuden takaamiseksi, mikä on omiaan lisäämään hankintayksiköiden kustannuksia merkittäväällä tavalla. Lisäksi, kuten edellä mainittu, kaikkiin asiakirjoihin tunnusten lisääminen automaationa ei todennäköisesti ole mahdollista ainakaan lyhyellä tähtämellä, jolloin ylimääräisten koodien lisääminen joudutaan tekemään manuaalisesti. Tämä on omiaan lisäämään työmäärää sekä inhimillisten virheiden mahdollisuutta.

Henkilötiedot on huomioitu arviomuistiossa erityisesti toiminimien ja niihin liittyvien henkilötietojen osalta. Arviomuistiossa ei kuitenkaan ole paneuduttu muihin kilpailutuksessa ilmeneviin henkilötietoihin, mm. tarjouksissa ilmeneviin henkilötietoihin. Tässä vaiheessa on vaikea kuitenkin antaa laajempia kommentteja luovutettavien henkilötietojen osalta, ennen kuin tarkemmat suunnitelmat henkilötietojen toimittamisesta ovat saatavilla.

Turvallisuusluokitellun tiedon osalta arviomuistiossa on mainittu, että tietovarannossa käsitellään ja säilytetään korkeintaan TL IV tietoa (tiedon kasaantumisvaikutus huomioiden). Arviomuistiossa jää kuitenkin epäselväksi, mikä on kyseisten TL IV -asiakirjojen säilyttämisestä saatava hyöty suhteessa kyseisen tiedon säilyttämisen riskeihin. Vastaavasti kyseiseen tietoon liittyen muistiossa ei ole riittävästi syvällisesti huomioitu mahdollisia riskejä kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyen, kun tarkoituksena on rakentaa laaja tietovaranto, joka sisältäisi sekä salassa pidettävää että TL IV tietoja. TL IV tiedon osalta auki jää myös se, mikäli Valtiokonttori luovuttaisi kerättyjä aineistoja ja myöntäisi tutkimuslupia, niin miten tämä olisi tarkoitus toteuttaa TL IV -aineiston osalta? Voimassa olevan lainsäädännön perusteella turvallisuusluokitellun aineiston luovuttamisen – toisin kuin salassa pidettävän aineiston – ratkaisee TL-asiakirjan laatinut viranomainen.

Arviomuistion mukainen tavoite julkaista avoimena datana tietoja, joita tähän asti on saanut vain tietopyyntöjen kautta hankintayksiköltä, sisältää myös riskejä, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota lähdejärjestelmissä. Väyläviraston näkemyksen mukaan kriittistä infrastruktuuria koskevat hankinnat saattavat sisältää tietoja hankittavasta kohteesta, joita yhdistelemällä muuhun avoimesti saatavaan tietoon saattaa paljastaa turvallisuuskriittistä tietoa, joka kasautuessaan tietomassaksi saattaa olla salassa pidettävää, vaikka yksittäisenä tietolähteenä tai tietyssä vaiheessa hankintaa kyse olisikin julkisesta tiedosta. Arviomuistion kehittämistyössä tulisi kiinnittää huomiota tähän riskiin jatkokehitysvaiheessa.

Viimeiseksi Väylävirasto painottaa edellä mainitusti sitä, että monessa ehdotetussa toimenpiteessä hankintayksiköille muodostuva hallinnollinen taakka, lisääntyvä työmäärä ja kasvavat kulut ovat määrältään merkittäviä. Moni hankintayksikkö joutuu tekemään suuria leikkauksia toimintamenoistaan, mutta tässä arviomuistiossa ehdotetut toimenpiteet vaatisivat toimintamenojen kasvattamista merkittävästi niin lyhyellä kuin myös pitkällä aikavälillä.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Väylävirasto katsoo, että hankintatietovarannossa ei ole vielä huomioitu kaikkea tietovarantoon liittyviä henkilötietoja, mm. tarjouksiin liittyvät henkilötiedot. Henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuus ja välttämättömyys tietovarantoa varten on myös vielä hieman epäselvä. Samalla vastuukysymykset koskien luovutettavaa tietoa mm. turvallisuusluokitellun tiedon sekä tarjoajan liikesalaisuuksien osalta ovat yhä auki.

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

Väylävirasto ehdottaa, että hankintojen turvallisuusluokiteltu materiaali rajataan hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle. Vastaavasti PUTU-lain (1531/2011) mukaiset hankinnat tulisi jättää hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

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.

Emme tunnista riskejä tässä vaiheessa.

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

KKV, VTV

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listaus on kattava ja osittain jo päällekkäinen (mm. sopimuksen perustiedot ja jälki-ilmoitukseen vaaditut tiedot).

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Emme ole tunnista neet puuttuvia tietosisältöjä.

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

Väylävirastolla on käytössä sopimushallintajärjestelmä, johon viedään kaikki hankintasopimukset. Kyseisellä järjestelmällä seurataan hankintasopimusten käyttöä sekä suoritetaan yhdessä toiminnanohjausjärjestelmän ja analytiikkatyökalun avulla puitejärjestelyjen seuranta mm. puitejärjestelyn kokonaisarvon osalta. Mikäli sopimuksista on tarkoitus kerätä vain perustietoja (Sopimuskumppani, Y-tunnus, Sopimuskausi, Sopimuksen arvo), on sopimustietojen kerääminen suhteellisen helppoa, mutta mikäli muitakin tietoja vaaditaan saatavaksi, voi aika olla riittämätön. Mikäli kuitenkin tarkoituksena olisi kerätä tietoja, jotka voivat sisältää liikesalaisuuksia, kasvaa hallinnollinen taakka merkittävästi. Sopimustietojen kerääminen ja jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen ovat tältä osin päällekkäisiä ja suosittelemme jättämään pois raskaamman tiedonkeruuvaihtoehdon.

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

Rakenteisena datana tarjousten vertailuperusteiden, vertailuhintojen ja laatupisteiden tietojen keräys ei ole ongelma, kunhan tämä ei pakota hankintayksikköjä käyttämään tarjouspyynnöissään vain rakenteisena tietona olevia laatikoita. Väyläviraston käytössä olevat vertailuperusteet ja vertailuhinnan muodostusmenetelmät sisältävät osassa hankinnoista monimutkaisia menetelmiä, joita varten rakenteista tietoa ei ole mahdollista käyttää.

Kuistio Laura

Keränen Tommi
Väylävirasto