

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?

Museovirasto katsoo, että nykytilan kuvausta koskevissa osioissa on tunnistettu monia hankintoihin liittyviä todellisia ongelmakohtia, mutta niistä vedetyt johtopäätökset vaikuttavat vaillinaisilta ja todellista hankintayksiköiden tilannetta vastaamattomilta.

Museoviraston kokemuksen mukaan hankintoihin liittyvät suurimmat haasteet ja ongelmakohdat eivät niinkään liity kaikille avoimen tiedon saatavuuden puutteeseen, vaan hankintayksiköiden sisäisen hankintojen organisoinnin ja resursoinnin vajavaisuuteen.

Näin ollen Museovirasto katsookin, että arviomuistiossa nyt ehdotettuja toimenpiteitä tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti uudelleen ja tehdä arviointia erityisesti siitä näkökulmasta, miten hankintayksiköiden hallussa olevaa tietotaitoa voisi paremmin saada nimenomaan toisten hankintayksiköiden saataville ja siten kohentaa julkisten hankintojen toimivuutta ja toteutusta.

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

Museovirasto viittaa tältä osin yllä todettuun. Tiedon keskittäminen ja avoimuus ovat kannatettavia lähtökohtia, mutta toteutus tällaisenaan lisäisi Museoviraston näkemyksen mukaan merkittävästi hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia sekä hankintayksiköille että tarjoajille.

Hankinnat ovat lähes aina yksittäistapauksia, joiden täysin yhteismitallinen vertailu ja toisilta kopioiminen tuottavat harvoin toivottuja tuloksia sellaisenaan. Museoviraston kokemuksen mukaan tarvitaan vähintäänkin yhteydenotto toiseen hankintayksikköön, jotta tietoja voitaisiin aidosti tulkita

oikein ja mahdollisesti hyödyntää. Sama pätee julkisesti avoimeen dataan. Museovirasto katsoo, että pelkän tietoaineiston perusteella on vaikea analysoida tai tehdä mitään johtopäätöksiä hankinnoista. Esimerkiksi paljon tarjouksia ei aina automaattisesti tarkoita halvempaa hintaa, parempaa laatua tai onnistunutta hankintaprosessia varsinkaan Museoviraston kaltaisten, melko erityisiä hankintoja tekevien hankintayksiköiden osalta. Lisäksi tietojen perusteella voidaan varsin helposti tehdä vääriä johtopäätöksiä ja esimerkiksi se, että ohjaava ministeriö tai poliitikot hyödyntäisivät tätä vääriä tietoa, on Museoviraston näkemyksen mukaan riskinä melko suuri ja vaikutukset voivat olla mittavia. Museovirasto viittaa julkishallinnon heterogeenisyyden osalta lisäksi soveltuvien osin kesäkuiseen lausuntoonsa Valtiokonttori-lain muuttamisesta.

Museovirasto katsoo, että arviomuistiossa esitetyn perusteella toimenpide-ehdotukset ja niille asetetut tavoitteet ja osapuolten toiveet ovat yleisesti monelta osin ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi tarjoajapuolella vaikuttaisi olevan laajaa halua saada hankintayksiköiden hankintoihin liittyvät tiedot avoimesti saataville, mutta silti pelkoa siitä, että liika avoimuus saattaa johtaa liiketoimintariskeihin, kuten liikesalaisuuksien paljastumiseen. Samoin muistiossa todetaan, että tiedon laajemman avoimuuden toivotaan vähentävän erilaisiin tietopyyntöihin kuluvaan resurssiin, mutta samalla on mainittu hankintayksiköiden pelko siitä, että suurempi määrä avointa tietoa tarkoittaa entistä enemmän tulkinnanvaraisuutta ja siten yhä suurempaa määrää tietopyyntöjä. Nyt esitetyt toimenpide-ehdotukset yleisesti hankaloittavat hankintaprosessin läpiviemistä tarpeettomasti. Museoviraston kokemuksen mukaan tällä hetkellä avoimesti saatavilla olevat hankintatiedot eivät ole tarjoajakentälle riittävän kattavia. Markkinoille on tullut toimijoita, jotka pyrkivät hyödyntämään julkisia hankintatietoja kaupallisesti tarjoamalla toimittajakentälle maksullisia hankintatietojen aggregointipalveluita. Kyseisten toimijoiden hankintayksiköille osoittamiin tietopyyntöihin reagoiminen vaatii tällä hetkellä hankintayksiköiltä tarpeettoman suuria resursseja. Mikäli kansallista julkisten hankintojen tietovarantoa päädytään kehittämään, olisi Museoviraston näkemyksen mukaan työssä otettava huomioon ja kyettävä vähentämään tätä hankintayksiköille tietopyynnöistä koituvaa rasitetta.

Museoviraston näkemyksen mukaan nyt esitettyjen toimenpide-ehdotusten hyötyjen argumentointi jää monilta osin toteamukseksi ja oletukseksi, joita ei perustella. Museovirasto katsoo, että perusteluiden auki kirjoittaminen olisi suotavaa erityisesti näin merkittävästi hankintayksiköiden toimintaan vaikuttavissa hankkeissa. Museoviraston oman kokemuksen mukaan arviomuistiossa hankintayksiköille ja tarjoajille nyt esitetyt velvoitteet voivat päinvastoin johtaa tarjousten määrän vähenemiseen. Liiallinen tarjoajien tietojen avoimuus esimerkiksi ostolaskutiedot rivikohtaisesti avaamalla saattaa pelottaa monia tarjoajia jättäytymään kokonaan pois julkisten hankintojen piiristä muun muassa liikesalaisuuksien menettämisen pelon vuoksi.

Erikseen Museovirasto haluaa nostaa esille ehdotuksen rahallisten sanktioiden tai muiden rangaistusten asettamisesta hankintayksiköille, jotka eivät toimita tietoja hankintatietovarantoon oikealla tavalla. Arviomuistiosta välittyy kuva siitä, että sen laatijoiden oletus on, että hankintayksiköt tekisivät asioita tahallisesti väärin ja että niille täytyy sen vuoksi asettaa rangaistuksen uhka toimiakseen oikein. Todellisuudessa kyse mahdollisissa tietojen toimittamisen puutteissa on Museoviraston kokemuksen mukaan muun muassa vajavaisissa resursseissa, jolloin esimerkiksi jälki-ilmoitukset jäävät tekemättä. Hankintoja tehdään Museoviraston kokemuksen

mukaan usein hankintayksiköissä oman toimen ohessa, joten resurssit ovat rajalliset. Museovirasto katsoo, että sakot eivät siis auta hankintayksiköitä noudattamaan paremmin lainsäädäntöä, elleivät hankintayksiköt samalla saa lisärahoitusta resurssien lisäämiseksi.

Lisäksi Museovirasto haluaisi kiinnittää työryhmän huomiota nykyisen hankintalainsäädännön tulkinnan huolellisuuteen. Arviomuistiossa on esitetty väite, että kaikista puitejärjestelyjen sisäisistä, hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista olisi hankintalain mukaan jo nyt velvollisuus tehdä jälki-ilmoitus. Hankintalain 58 § 1 momentin 6) kohta on kuitenkin yksiselitteinen sen osalta, että velvollisuus jälki-ilmoituksen tekemiseen on ainoastaan 1 momentin 1) – 4) kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa, eli käytännössä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ja sotealan hankinnoissa. Muilta osin jälki-ilmoitusvelvollisuutta ei nykyllä lainsäädännön mukaan ole.

Museoviraston näkemyksen mukaan on lisäksi todennäköistä, että hankintayksiköt pyrkisivät minimoimaan itselleen koituvan lisätyön, mikä ohjaa hankintayksiköt toteuttamaan hankinnat tietyllä tavalla. Esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevilla sopimuksilla tai projektisopimuksilla kilpailutettavien hankintojen määrä oletettavasti kasvaa, sillä tällöin hankintayksikön ei tarvitse juurikaan miettiä hankinnan kestoa tai ennakoitun kokonaisarvon ylittymistä, jos ennakoitu arvo on esimerkiksi tietoisesti asetettu keinotekoisesti korkealle.

Museovirasto katsoo, että arviomuistiossa hankkeelle esitetty aikataulu on joka tapauksessa epärealistinen, elleivät hankintayksiköt saa merkittävää lisärahoitusta omien järjestelmiensä rajapintojen kehittämiseen tai manuaalista tietojen siirtotyötä tekevän resurssin palkkaamiseen.

Lopuksi Museovirasto haluaisi kiinnittää arviomuistion laatineen työryhmän huomiota lisääntyvän sääntelyn vaikutuksille hankintatoimeen. EU on vastikään selvittänyt kansallisen hankintalakimmeikin taustalla olevan hankintadirektiivin toimivuutta erityiskertomuksella, jonka johtopäätöksenä on muun muassa todettu nykyisen hankintasääntelyn olevan liian yksityiskohtaista ja raskasta ja siten kilpailua vähentävää. Näin ollen Museovirasto katsoo, että näennäisesti hankintojen toimivuutta parantavien lisävelvoitteiden ja toimenpiteiden säätämiseen tulee suhtautua pidättyväisesti, sillä lisäsääntely vaikuttaisi todistetusti kääntyvän tavoitettansa vastaan.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Museovirasto katsoo, että sääntelytoimet on sinänsä tunnistettu kattavasti, mutta ei kannata niitä.

Museovirasto katsoo, että on perusoikeuksien ja tietosuojalainsäädännön valossa kyseenalaista pyrkiä lailla säätämään hyväksyttäväksi sellainen henkilötietojen käyttötarkoitus, joka on aiemmin todettu yhteensopimattomaksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Onko sellaisia hankintayksikköjä 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.

Museoviraston kokemuksen mukaan hankinnat ovat yhtä moninaisia kuin ympäröivä yhteiskunta. Näin ollen hankinta-asiakirjoissa, kuten ostolaskutiedoissa, saattaa olla melkein minkä tahansa tyyppistä (henkilö)tietoa aina maanpuolustuksen vastuuhenkilöistä muinaisjäännösten sijaintitietoihin.

Museoviraston kokemuksen mukaan suuri osa tarjoajista on edelleen hyvin kokemattomia sähköisen laskutuksen osalta. Samoin laskujen tietosisältö vaihtelee edelleen eurooppalaisista yhteisnormeista huolimatta huomattavasti saattaen sisältää lähes mitä tahansa. Laskuista saattaa ilmetä esimerkiksi turvakiellon hankkineiden henkilöiden nimiä ja yhteystietoja, tehtyjen töiden kuvauksia (sijainti, toimeksiantaja, toimeksianto) ja muita tietoja, jotka saattavat suoraan tai välillisesti sisältää sekä tavallisia että arkaluonteisia henkilötietoja. Mikäli kaikki hankinta-asiakirjoista saatava data asetetaan avoimesti kaikkien nähtävälle yhteen tietovarantoon, aiheuttaa tämä Museoviraston näkemyksen mukaan korkean riskin sekä rekisteröidyille itselleen että myös kansalliselle turvallisuudelle. Tältä osin Museovirasto viittaa soveltuvin osin myös kesäkuiseen lausuntoonsa Valtiokonttori-lain muuttamisesta.

Museovirasto katsoo, että muun muassa yllä toteamastaan syystä nyt suunniteltuun hankintatietovarantoon tulevissa tiedoissa on hyvin paljon sellaista tietoa, jonka avointa julkaisua on tietosuojalainsäädännön tai salassapitosääntelyn vuoksi rajoitettava. Näin ollen tavoite tietojen automaattisesta keräämisestä ja käsittelystä on lähes mahdoton, sillä tiedon arkaluonteisuuden tai salassapidon ominaisuutta ei ainakaan nykyteknologialla ole mahdollista automaattisesti arvioida. Museoviraston näkemyksen mukaan tämä samalla estää myös olemassa olevien valtionhallinnolle asetettujen laskunkäsittelyn automaatiotavoitteiden saavuttamisen. Lasku ei voi mennä automaattiseen käsittelyyn ja kohdistukseen, jos siitä täytyy joka kerta tarkistaa mahdolliset salassa pidettävät rivi- tai muut tiedot. Automaatioastetavoite on tälle vuodelle asetettu 50 %:iin kaikista laskuista ja tavoite nousee vuosittain.

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

-

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

-

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?

Museovirastossa on käytössä sekä asianhallintajärjestelmään perustuva hankintasopimusten päättymisen muistutustoiminto että sisäinen erillinen hankintakalenteri, johon hankintojen vastuuvastuunvalmistelijat vievät olennaisimmat tiedot hankinnoista ja niiden vaiheista. Varsinaista sopimustenhallintajärjestelmää Museovirastolla ei ole käytössä.

Esitetty siirtymäaika ei Museoviraston näkemyksen mukaan ole riittävä, sillä järjestelmäintegraatioiden ja rajapintojen luominen tai vaihtoehtoisesti manuaalista siirtotyötä tekevien rekrytointi vievät huomattavasti pidemmän ajan ja vaativat huomattavasti enemmän lisärahoitusta, kuin mitä arviomuistiossa on esitetty.

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

Museovirasto viittaa tältä osin muihin lausuntonsa kohtiin.

Roihankorpi Roni
Museovirasto