

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 sikäli kattava, että nykyisellään saatavilla olevat palvelut julkisista hankinnoista ja niitä koskevista tiedoista on hyvin kuvattu.

Nykytilan kuvausta olisi syytä kuitenkin täydentää eräillä näkökulmilla. Ensinnäkin olisi selvennettävä, miten tietovaranto johtaa kilpailun parantumiseen julkisissa hankinnoissa muuten kuin suorahankintojen vähentymisen ja niiden valvonnan osalta. Arviomuistiossa ei ole kerrottu, miten tietovaranto parantaa esim. pk-yritysten mahdollisuutta jättää tarjouksia hankinnoissa.

Toiseksi nykytilan kuvauksessa ei ole kerrottu, miten markkinatoimijat - pl. arviomuistiossa mainitut taloushallinnon ja kilpailuttamisen tietojärjestelmiä ja muita hankintatietoihin liittyviä tietojärjestelmiä toimittavat yritykset - suhtautuvat tietovarantohankkeeseen. Hankintojen tietovaranto tulisi ehdotetussa muodossaan kattamaan todella laajan joukon yrityksiä, joiden liiketoiminnan ytimeen kohdistuvien tietojen julkaisusta on kyse, joten on tärkeää selvittää riittävän laajasti, miten yritykset suhtautuvat tietovarantohankkeeseen.

Kolmanneksi nykytilan kuvauksesta puuttuu tiedot siitä, miten hankintayksiköt käytännössä hyötyvät uudistuksesta. Nykytilan kuvauksesta välittyy kuva, että tietovarantohanketta tehtäisiin lähinnä hankintojen valvonnan, tutkimuksen ja median työnteon helpottamiseksi.

Nykytilan kuvauksen osalta on edelleen huomioitava, että kaikki arviomuistiossa viitatus tiedot ovat nykyisinkin olemassa, vaikkakin pirstaleisena. Mikään ei kuitenkaan nykyisinkään estä sitä, etteikö ko. tietoja voisi saada ja tutkia.

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

Muistiossa esitetyt toimenpide-ehdotukset tulevat aiheuttamaan hankintayksiköille selkeän työmäärän lisäyksen. Siksi esitettyjen toimenpiteiden vaikutusarviointia pitäisi ehdottomasti täydentää euromääräisestä hankintayksikön hallinnollisen taakan ja muiden kustannusten (esim. järjestelmämuokkaukset, koulutukset jne. suhteen. Muistiossa nyt esitetty sanallinen arviointi ei anna riittävän konkreettista kuvaa taakan aiheuttamista kustannuksista suhteessa tietovarannon hyötyihin/säästöihin. Arviomuistiossa olisi erittäin tärkeää esittää esim. laskelma siitä, minkälaiset euromääräiset nettohyödyt tietovaranto tulee saamaan aikaan, kun huomioidaan potentiaaliset hyödyt vs. aiheutuvat kustannukset (ml. tietovarannon ylläpidon aiheuttamat kustannukset).

Hallinnollisen taakan sisältöä tulisi myös selventää jatkovalmistelussa. Hallinnollisen taakan sisältöä ei ole eritelty eikä arviomuistiosta käy siten ilmi, sisältyykö siihen esim. järjestelmäintegraatioiden, koulutusten ja uusien käytäntöjen aiheuttamat kustannukset.

Hankkeen edistämisessä tulisi harkita eräiden toimenpiteiden toteutusta siltä osin, johtavatko toimenpiteet tarkoituksenmukaisesti lopputuloksiin hankintadatan keräämisen kannalta vai voivatko toimenpiteet aiheuttaa epätarkkaa dataa. Esimerkkinä voidaan mainita toimenpide-ehdotus nro 14, jonka osalta tulisi huomioida, että jo nykyisellään jälki-ilmoituksessa edellytetään vähintään hankinnan ennakkoidun arvon ilmoittamista. Lisäksi on huomioitava, ettei hankintayksikkö edes voi kaikissa tapauksissa tarkasti ilmoittaa sopimuksen tulevaa arvoa, joka voi olla riippuvainen tilausten määrästä ym. Näin ollen kyseinen velvoite voi pahimmillaan johtaa epäluotettavien/epätarkkojen tietojen keräämiseen.

Jatkovalmisteluissa ja toimenpiteiden toteuttamisen osalta Traficom lausuu, että toimenpiteiden ehdotetut toteutusajankohdat vaikuttavat epärealistisilta huomioiden tietoturvallisen ja lainmukaisen tietovarannon kehittämiseen ja rakentamiseen kuluvan ajan. Pelkästään TL IV -tasaisen tietovarannon auditointivalmiuden rakentaminen voi kestää vuosia, minkä lisäksi on huomioitava auditointiin ja auditoinnissa mahdollisesti havaittujen epäkohtien korjaamiseen kuluva aika. Ehdotettujen toimenpiteiden tietoturvallisuuteen liittyen Traficom toteaa myös, että vaikka kaikki tietovarantoon kerättävä tieto olisi julkista, niin tiedon kerääminen voi silti aiheuttaa tietoturvariskejä esim. alihankintaketjujen hahmottamisen muodossa.

Huomioiden erityisesti sen, että tietovarantoa suunnitellaan toteutettavaksi pilvipalveluna, hanketta edistettäessä tulisi ehdottomasti huomioida kansalliseen tietovarantoon koottavan TL-tiedon sekä muun tiedon aiheuttamat tietoturvallisuusriskit ja tehdä näistä riskeistä kattava riskiarvio. Ehdotetussa muodossaan tietovaranto mahdollistaa esim. tehokkaan toimitusketjujen tunnistamisen. Turvallisuusluokiteltujen tietojen kasautumisvaikutus tulisi myös arvioida tarkemmin, ellei tällaista tarkkaa arviota ole vielä tehty.

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Sääntelytarpeet on pääosin tunnistettu. Hankkeen jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin tarkastella tiettyjen arviomuistiossa esitettyjen toimenpiteiden sallittavuus suhteessa EU-lainsäädäntöön ja selvittää, ovatko ehdotetut toimenpiteet linjassa EU-lainsäädännön salliman kansallisen liikkumavaran kanssa. Mikäli tällainen arviointi on tehty, se tulisi esittää avoimesti arviomuistiossa. Esimerkkeinä voidaan tältä osin mainita ainakin ehdotukset 9 ja 13. Esim. ehdotuksen 13 osalta olisi syytä tarkentaa, onko ehdotus 13 sallittu ottaen huomioon hankintadirektiivissä 2014/24/EU D osassa säädetyn jälki-ilmoituksen sisällön.

Arviomuistiossa ei myöskään ole kaikilta osin tunnistettu nykyisen hankintalain muutostarpeita, jotka arviomuistiossa ehdotetut toimenpiteet aiheuttavat. Traficomin arvion mukaan ehdotetut toimenpiteet aiheuttaisivat tarpeen muuttaa mm. hankintalain 93.4 §:ää.

Arviomuistiossa ei ole yksiselitteisesti todettu, kuuluvatko PUTU-lain alaiset hankinnat tietovarantoon vai eivät. Traficom ehdottaa, että PUTU-lain alaiset hankinnat eivät olisi osa tietovarantoon vietävää tietoa. Arviomuistiossa ei myöskään ole täsmennetty, sovellettaisiinko tietovarantoa ja sen vaatimuksia myös hankintalain 5.1 §:n 5 momentin mukaisiin hankintayksiköihin.

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 tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun korkean riskin? Jos kyllä, yksilöi, millaisia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hankintadata voi sisältää.

Ostolaskuissa esillä olevat tiedot liittyvät useimmiten työtä toteuttaviin asiantuntijoihin sekä esim. sopimussyntetyshenkilöihin. Ostolaskudatan sisältö riippuu myös siitä, millainen yritys on toimittajana ja millaisista laskutustiedoista on sovittu hankintasopimuksissa.

Turvallisuuskriittisissä hankinnoissa ostolaskudata voi pahimmillaan mahdollistaa maalituksen, jos ostolaskudatasta on havaittavissa esim. turvallisuuskriittistä palvelua suorittavien henkilöiden nimiä. Ostolaskudatan perusteella voi myös selvittää epäsuorasti liikesalaisuustietoja.

Tietovarantoon siirrettäväksi suunnitellun datan osalta tulee huomioida tietokiri-hankkeessa määritellyt ostolaskujen ja hankintojen rajaukset (mm. anonymisointi).

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

VTV, KKV

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

Traficom ei tunnista, että kerättävien tietojen listaus olisi liian suppea.

Hankintatietovarantoon kerättävien tietojen (lähtötietojen) osalta on kuitenkin huomioitava seuraavat seikat tietojen luotettavuudesta/kattavuudesta:

- Kansallisen hankintarajan alittavia pienhankintojen kilpailutuksia ei ilmoiteta Hilmassa
- Tulee nykyistä paremmin huomioida lähtötietojen luotettavuus raportointipalveluissa. Vrt. esim. hankintojen määrä Hansel Oy:n Hankintapulssissa ei huomioi tällä hetkellä EU-hankintoja ja myöskään Tutkihallinto.fi:ssä automaattinen tietojen päivittyminen Hilmasta haettaville tiedoille ei vielä toimi. Miten on tarkoitus yhdenmukaistaa lähtötietojen sisältö, kun huomioidaan nykyisen hankintayksiköiden määrä ja erilaisten hankintojen määrä?
- Euromääräinen seuranta kirjanpitoaineistoon perustuen tuottaisi kattavammat ja oikeammat tiedot verrattuna ostolaskujärjestelmän tuottamaan aineistoon, jonka tiedot eivät sisällä ostolaskujärjestelmän ulkopuolella käsiteltäviä eriä.

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

Arviomuistiossa tulisi esittää konkreettisemmat käyttötapaukset siitä, kuka tietovarantoa tulee käyttämään ja miten. Erityisesti hankintayksikön ja tarjoajien käyttötapaukset tulisi esittää tarkemmin; millä tavoin tietovaranto konkreettisesti lisäisi kilpailua esim. helpottamalla tarjouspyyntöön vastaamista tai ylipäättään lisäisi tarjoajien kiinnostusta jättää tarjous.

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

Kyllä, sopimusten käyttöä seurataan sopimuskauden aikana. Ks. edellä erillinen kommentti siirtymäajoista; siirtymäajat eivät ole riittäviä.

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

Arviomuistiossa tulisi ensinnäkin täsmentää, mitä rakenteisella datalla tarkoitetaan. Tarkoitetaanko sillä valmiiden pudotusvalikoiden käyttöä vai tekstikenttiä, joihin syötetään dataa?

Traficom näkemyksen mukaan ongelmaksi rakenteisen datan keräämisessä tulee se, että vertailuperusteet (ja myös vertailuhinnat) ovat täysin riippuvaisia kulloisestakin kilpailutuksesta ja siten ne voivat olla sisällöltään hyvin erilaisia. Tästä lähtökohdasta on hyvin hankalaa alkaa laatia

ratkaisua sellaiselle rakenteisen datan keräämiselle, että data olisi yhdenmukaisia. Lisäksi on huomioitava, että vertailuhinnat voivat olla liikesalaisuustietoja.

Kaakinen Katja
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)