

Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolasku- tietojen julkaisemisesta

Hallintopolitiikka

Lausuntokierros 2024

Sisältö

1	Tausta ja tavoitteet.....	6
1.1	Selvitystyön tausta ja toteutus.....	6
1.2	Kansalliset tavoitteet ja strategiset linjaukset.....	8
1.3	Julkisten hankintojen kokonaisvolyymi ja merkitys.....	12
1.4	Kansainvälinen yhteistyö ja kehityssuunta.....	16
1.5	Sidosryhmäkeskustelut.....	19
1.6	Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteet.....	22
2	Keskeiset selvitykset julkisia hankintoja koskevien tietojen merkityksestä.....	26
3	Nykyiset julkisia hankintoja koskevat tietopalvelut.....	38
4	Julkisia hankintoja koskevat tiedot ja toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi.....	50
4.1	Hankintaprosessin vaiheet ylittävät tietosisällöt ja niiden kehittäminen.....	52
4.2	Tietosisältöjen kehittäminen suunnittelusta sopimukseen -prosessivaiheen osalta.....	59
4.3	Tietosisältöjen kehittäminen tilauksesta maksuun -prosessivaiheen osalta.....	73
5	Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto.....	81
5.1	Tietovarannon käytännön toteutus.....	81
5.1.1	Palvelukonsepti ja asiakkaat.....	81
5.1.2	Tietovarantoon kerättävät tiedot.....	83
5.1.3	Hankintatietovaranto palvelee itsepalveluanalytiikkaa.....	89
5.1.4	Tutkihankintoja.fi-palvelun uudistaminen.....	90
5.1.5	Tunnistetut tekniset vaatimukset.....	93
5.1.6	Kustannukset.....	97
5.2	Tietovarannon omistajuuden ja ylläpidon lainsäädännön vaatimukset.....	100
5.2.1	Perustettavaa tietovarantoa koskeva sääntely.....	100
5.2.2	Tietovarantoa koskevat tietoturva vaatimukset.....	115
5.2.3	Valtiokonttorin rooli tietovarannon omistajana ja ylläpitäjänä.....	116
5.2.4	Muut tarvittavat lainsäädäntömuutokset.....	118
5.2.5	Toteutuksen vaiheistus.....	120
5.2.6	Perustuslailliset näkökulmat.....	122
6	Tietovarannon ja toimenpiteiden vaikutukset.....	134
6.1	Taloudelliset vaikutukset.....	134
6.1.1	Yritykset.....	134

6.1.2	Julkinen talous.....	137
6.2	Ympäristövaikutukset.....	144
6.3	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	144
6.4	Viranomaisten toiminta.....	147
7	Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	148
8	Johtopäätökset sääntelytarpeista ja muista hankkeen toteuttamisedellytyksistä.....	161
	LIITTEET	163
	Liite 1. Terminologia.	
	Liite 2. Julkisia hankintoja ja tietovarannon toteuttamista koskeva keskeinen lainsäädäntö.	
	Liite 3. Kansainvälisiä esimerkkejä julkisia hankintoja koskevien tietojen hyödyntämisestä.	

ESIPUHE

Julkisiin hankintoihin ja ostoihin käytetään Suomessa vuosittain noin 45 miljardia euroa julkisia varoja. Tämän merkittävän rahamäärän vuoksi julkiset hankinnat voidaan nähdä keskeisenä välineenä taloudellisten, ekologisten ja sosiaalisten tavoitteiden edistämiseksi. Pohjimmiltaan julkisessa hankinnassa kyse on kuitenkin siitä, miten, millaisia ja kuinka laadukkaita palveluita julkinen sektori tuottaa kansalaisyhteiskunnan eri toimijoille.

Suomessa julkisen sektorin organisaatioissa taloutta tulisi johtaa tietoon perustuen. Kuitenkin vasta vastikään monissa julkisen sektorin organisaatioissa on tunnistettu julkisten hankintojen ja ostojen merkitys organisaation talouden johtamisessa sekä organisaatioiden strategisten tavoitteiden edistämiseksi. Useat suuret organisaatiot ovat jo pitkään rakentaneet hankintojen tiedolla johtamisen kivijalkaa, kun taas joissakin organisaatioissa asia on vasta suunnittelun tasolla. Sekä kansallinen että kansainvälinen trendi on kuitenkin selvä: julkisia hankintoja ja ostoja koskevia tietoja halutaan hyödyntää entistä enemmän ja perusteellisemmin johtamisessa ja päätöksenteossa.

Julkinen hankinta mielletään usein kilpailuttamiseksi. Julkisessa hankinnassa on kyse paljon enemmänstä ja hankintojen vaikuttavuuspotentiaali on suurempi kuin yleisesti ymmärretään. Siksi on tärkeä, että julkisen sektorin organisaatioissa kiinnitetään huomiota julkisen hankinnan koko elinkaareen aina suunnittelusta kilpailuttamiseen, sopimuksen tekemiseen, sopimus- ja toimittajahallintaan, tilauksiin ja laskuihin. Julkisen hankinnan johtaminen strategisena välineenä vaatii kuitenkin tietoa hankinnan jokaisesta vaiheesta ja kyvykkyyttä hyödyntää tätä tietoa.

Suomessa julkisten hankintojen tietojohdamista on kehitetty määrätietoisesti jo vuosia osana kansallisen julkisten hankintojen strategian toimeenpanoa. Kyseisessä työssä on tunnistettu useaan otteeseen tarve vaikuttaa julkisten hankintojen ja ostojen tietopohjaan kansallisin toimenpitein. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa onkin asetettu lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita ja esitetty toimenpiteitä julkisten hankintojen tietojohdamisen ja avoimuuden sekä viranomaistoiminnan ja markkinoiden toimivuuden edistämiseksi.

Tässä arviomuistiossa esitetään laajan sidosryhmäosallistamisen pohjalta toimenpiteet hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä kansallisessa julkisten hankintojen kehittämistyössä tunnistettujen haasteiden ratkaisemiseksi. Tämän arviomuistion keskeinen tehtävä on kuvata, millainen hallitusohjelmassa esitetyn kansallisen hankintatietovarannon tulisi olla, millaisia lainsäädännöllisiä sekä teknisiä toimenpiteitä kansallisesti tulisi tehdä hallitusohjelman mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja millaiset perusteet viimeaikaiset selvitykset tarjoavat työn käynnistämiseksi. Arviomuistiossa on kuvattu keskeiset lainsäädäntöön sekä tietovarannon tekniseen toteuttamiseen liittyvät vaadittavat toimenpiteet, jotka ovat edellytyksenä keskitetyn tietovarannon rakentamiseksi, ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Arviomuistiossa on tunnistettu julkisiin hankintoihin ja ostoihin liittyvä merkittävä vaikutuspotentialiaali organisaatiotasoisena strategisen johtamisen, kansallisen kehittämisen, viranomaistoiminnan, avoimen hallinnon, yritysten toimintaedellytysten, tutkimuksen sekä kansainvälisen yhteistyön näkökulmista. Arviomuistiossa on lisäksi tunnistettu, kuinka merkityksellistä julkisia hankintoja ja ostoja koskevan tietopohjan kehittäminen on pääministeri Orpon hallitusohjelmassa mainittujen julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden ja tulevien tavoitteiden vaikutusten todentamisessa. Ennen kaikkea tietopohjan kehittämisellä luodaan edellytyksiä talouden ja toiminnan kehittämiseksi läpi hallinnon tasojen aina valtion talousarviosta yksittäisiin kuntiin, kuntayhtymiin, hyvinvointialueisiin ja muihin hankintayksiköihin sekä yrityksiin.

Juha Sarkio, osastopäällikkö, ylijohdaja, valtiovarainministeriö

Kesäkuu 2024

1 Tausta ja tavoitteet

1.1 Selvitystyön tausta ja toteutus

Valtiovarainministeriö käynnisti lokakuussa 2023 virkатыönä tehtävän selvityksen julkisia hankintoja sekä ostoja koskevien hallitusohjelmatavoitteiden (luku 1.2) toteuttamiseksi sekä useissa viimeaikaisissa selvityksissä (luku 2) todettujen hankintatietoihin liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi.

Selvitystyön tavoitteina oli

1. Määritellä kansallinen tavoitetila julkisia hankintoja koskevan tiedon keräämisessä ja hyödyntämisessä
2. Arvioida toteutusvaihtoehdot hallitusohjelman mukaisen julkisten hankintojen tietovarannon toteuttamiseksi ja tietovarannon tietosisällöiksi
3. Arvioida tietovarannon perustamiseen ja ylläpitoon sekä hankintatietojen keräämiseen, säilyttämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät lainsäädännölliset vaatimukset ja edellytykset.

Selvitysprojektin toteuttamiseksi valtiovarainministeriö kokosi asiantuntijaryhmän arvioimaan tarkoituksenmukaisimmat tavat hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiantuntijaryhmän kokoonpanossa varmistettiin riittävä ymmärrys lainsäädännön kehittämisestä, julkisista hankinnoista ja hankintojen digitalisaatiosta sekä tietojohdanniasta hallinnon eri tasoilla sekä viranomaistoiminnasta.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli tuottaa edellä mainittuihin tavoitteisiin vastaava arviomuistio syksyn 2023 ja kevään 2024 aikana. Arviomuistion sisältö rakentuu tavoitekuvauksesta, katsauksesta keskeisiin aihetta koskeviin selvityksiin ja nykyisiin tietopalveluihin, julkisia hankintoja koskevien tietojen kuvauksista ja tietoihin liittyvistä toimenpide-ehdotuksista, tietovarannon toteutuksen kuvauksesta, vaikutusten arvioinnista sekä toteutusvaihtoehtojen kuvauksesta. Toimenpide-ehdotukset on esitetty julkisen hankinnan elinkaari-prosessin mukaisessa järjestyksessä.

Asiantuntijaryhmän työn tueksi valtiovarainministeriö järjesti syksyllä 2023 ja keväällä 2024 laajasti sidosryhmäkeskusteluja (luku 1.5.) kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta sekä ostolaskutietojen julkaisemista. Sidosryhmäkeskusteluissa kuultiin sidosryhmien näkemyksiä kansallisista tavoitteista, tietovarannon toteut-

tamisesta, alustavasti määritellyistä tietosisältökokonaisuuksista sekä hankkeeseen liittyvistä mahdollisista haasteista. Sidosryhmäkeskusteluiden järjestämisessä hyödynnettiin Hankinta-Suomi-ohjelman verkostoja.

Sidosryhmäkeskusteluja järjestettiin edunvalvontajärjestöille, valtion virastoille ja laitoksille, kunnille ja kuntayhtymille, hyvinvointialueille, valtion liikelaitoksille, tutkijoille, medialle, yhteishankintayksiköille, seurakunnille, puolustusvoimille, kyberturvallisuuskeskukselle, Tilastokeskukselle sekä erinäisille yksityisen sektorin toimijoille, jotka tuottavat taloushallinto- tai kilpailutustietojärjestelmiä tai muita hankintatietoon liittyviä tietojärjestelmiä. Lisäksi taustakeskustelut käytiin ulkoministeriön, oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön, puolustusministeriön, sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

Selvitystyön vastuuhenkilöt:

Olli-Juhani Piri, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö
Susan Hindström, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Asiantuntijaryhmän jäsenet:

Juho Savonen, ratkaisuarkkitehti, Valtiokonttori
Seija Friman, hankejohtaja, Valtiokonttori
Timo Rantanen, kehittämispäällikkö, Valtiokonttori
Jan Jääskeläinen, tutkimusohjaaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Mikko Saavalainen, digitaalisen liiketoiminnan johtaja, Hansel Oy
Juho Pursimo, yksikönpäällikkö, Hansel Oy
Tarja Sinivuori-Boldt, finanssineuvos, valtiovarainministeriö
Minnamaria Korhonen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Hanna-Mari Talka, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

1.2 Kansalliset tavoitteet ja strategiset linjaukset

Pääministeri Orpon hallitusohjelma

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa¹ on määritetty julkisten hankintojen kehittämiseksi useita tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä kilpailua, saavuttaa kustannushyötyjä sekä parantaa tiedon hyödyntämistä julkisissa hankinnoissa. Turvataksaan laadukkaat palvelut pääministeri Orpon hallitus tavoittelee myös merkittävä kustannussäästöä julkisessa palvelutuotannossa.

Hallitusohjelmassa asetetaan julkisia hankintoja koskeville tiedoille kolme suoraa tavoitetta, jotka ovat:

- Hankintatietokannan perustaminen, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamisen.
- Julkisyhteisöjen ostolaskudatan julkinen ja keskitetty avaaminen ilman erillistä pyyntöä
- Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen, kuten ostolaskutietojen julkisuuden ja oman palvelutuotannon sekä ostopalveluiden vertailukelpoisuuden parantaminen.

Julkisia hankintoja koskevilla tiedoilla on lisäksi suora yhteys muihin julkisia hankintoja koskeviin hallitusohjelmatavoitteisiin erityisesti niiden vaikutusten todentamisen näkökulmasta.

Kansallinen julkisten hankintojen strategia ja Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma

Valtiovarainministeriö on asettanut² tammikuussa 2024 Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma Hankinta-Suomen (Hankinta-Suomi-ohjelma) toimeenpanemaan hallitusohjelman kirjauksia sekä edistämään edelleen kansallisen julkisten hankintojen strate-

¹ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023

² Valtiovarainministeriön tiedote: Lisää kilpailua julkisiin hankintoihin – yhteistyö kustannusten hillitsemiseksi laajenee (24.1.2024)

gian tavoitteita. Tulevina vuosina julkisten hankintojen kehittämisessä keskitytään hallitusohjelman mukaisesti kilpailutuksissa saatavien tarjousten määrän kasvattamiseen, hankintatiedon parempaan hyödyntämiseen ja hankintojen kustannustehokkuuden parantamiseen.

Hankinta-Suomen työ perustuu Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden lisäksi vuonna 2020 annettuun valtioneuvoston periaatepäätöksen kansallisesta julkisten hankintojen strategiasta³. Kansallista julkisten hankintojen strategiaa on toimeenpantu vuodesta 2020 Hankinta-Suomi-ohjelman ensimmäisellä kaudella, joka päättyi 31.12.2023. Kansallisessa strategiassa julkisten hankintojen tiedolla johtamiselle on asetettu useita tavoitteita. Ylätavoitteena eli strategian mukaisena tahtotilana on, että Suomi on edelläkävijä hankintojen tiedolla johtamisessa ja vaikuttavuuden kehittämisessä. Strategiaassa on todettu, että tämän tavoitteen saavuttamista varten tarvitaan tietovarantoja sekä kansallisella että yksittäisen organisaation tasolla. Hankintoja koskevaa tietoa hyödynnettäisiin hankintojen potentiaalin maksimoimiseksi, markkinoiden elinvoimaisuuden ja vastuullisuuden edistämiseksi sekä Suomen kilpailukyvyyn kasvattamiseksi.

Kansallisen strategian tavoitteita ovat:

- Suomi on edelläkävijä tietojen hyödyntämisessä hankinnoissa
- Edistämme vaikuttavuusperusteisia hankintoja
- Arvioimme hankintoja koskevaa vaikuttavuutta eri tasoilla

Hankinta-Suomi-ohjelmassa on vuosien 2019–2023 aikana kehitetty tiedolla johtamista useilla toimenpiteillä siten, että kansallisella tasolla strategian tavoitteiden toteutumisen seuranta olisi mahdollista ja tiedolla johtamisessa voitaisiin ottaa edistysaskelia myös hankintayksikötasolla. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kansallinen julkisten hankintojen tietonäkymä tutkiahallinto.fi-palvelussa, hankintailmoitukset.fi-palvelun jatkokehittäminen, julkisten hankintojen kokonaisarkkitehtuuri sekä selvitys julkisten hankintojen tiedoista ja volyymistä. Kansallinen julkisten hankintojen strategia sisältää tiedolla johtamisen lisäksi läpileikkaavia tavoitteita, jotka koskevat julkisten hankintojen kestävyttä, hankintojen toimivuutta sekä innovaatiota.

Osana kansallisen julkisten hankintojen strategian toteutusta laadittiin Hankinta-Suomen strateginen mittaristo, jonka avulla halutaan seurata strategian toteutumista. Vaikka tietojen keräämisessä otettiin useita edistysaskelleita ja suurin osa mittareista

³ [Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020](#)

toteutettiin, ei kaikkia mittareita kyetty toteuttamaan puutteellisen tai hankalasti saatavilla olevan tiedon vuoksi. Näistä mittareista yksi esimerkki on tarjousten määrän kehitys⁴.

Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi

Valtioneuvosto hyväksyi 17.3.2022 periaatepäätöksen tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi valtionhallinnossa⁵. Periaatepäätös määrittelee vuosille 2022–2026 valtion tietopoliitikan strategiset tavoitteet, jotka on jaettu neljään teemakokonaisuuteen: ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö; strategia ja toiminta; tiedon hallinta sekä mahdollistajat.

Periaatepäätöksen asettaa tavoitteeksi, että tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti. Tiedon tehokkaammaksi hyödyntämiseksi tulee laittaa asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset yhdenmukaistaa ja selkeyttää. Tavoitteena on, että lainsäädäntö ja muu sääntely on tarkistettu ja päivitetty siten, että tarpeettomia esteitä tiedon käytölle ei ole. Lainsäädännön ja määräysten tulisi velvoittaa avaamaan kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaaineistot, mikäli sitä ei estä jokin perusteltu syy. Tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi tulee tehdä laajasti yhteistyötä yli sektorirajojen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken sekä kansainvälisesti.

Periaatepäätöksen mukaan asiakkaiden tarpeet, asiakaslähtöisyys ja yhdenvertaisuus muodostavat tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohdan. Tieto ja teknologia ovat ensisijaisesti ihmisten ja asiakkaiden, kuten kansalaisten ja yritysten, palvelemista varten. Lisäksi on tärkeää tunnistaa tiedon yhteiskunnallinen arvo ja vaikuttavuus sekä hyödyntämisen ja avaamisen tuomat edut. Tämä kannustaa organisaatioita hyödyntämään ja avaamaan tietoa entistä aktiivisemmin, kun ymmärrys sen tuomista hyödyistä kasvaa ja vaikutuksia aletaan seurata tarkemmin. Tavoitteena on myös, että organisaatioiden strategiat tukevat tiedon hyödyntämistä ja avaamista, ja tietoa käytetään vastuullisesti välttämällä väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa.

Kansallisena tavoitteena on, että tietoympäristöt tunnetaan ja tietovarannot ovat helposti löydettävissä ja selkeästi kuvattu. Tiedon löydettävyyden parantuminen muodostaa perustan sille, että tietoa pystytään hyödyntämään, ja se vähentää päällekkäisen työn määrää tiedon keräämisessä. Tarkoituksena on, että keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetyksi hyödynnettävissä. Keskeisten tietovarantojen tarjoaminen keskitetyksi mahdollistaa tietojen nykyistä laajemman hyödyntämi-

⁴ Kohti vaikuttavia julkisia hankintoja: Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman loppuraportti 2020–2023 (ei julkaistu)

⁵ [Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi \(2022\)](#)

sen ja vähentää tietojen siiloutumista. Tietoa tarvitsee kerätä vähemmän, päällekkäisten ratkaisujen määrä vähenee ja kehityskustannukset laskevat, kun organisaatiot voivat hyödyntää aiemmin kerättyä tietoa. Tavoitteena on myös, että hyödynnettävät tiedot ovat yhteentoimivia ja laadukkaita kansallisten laatukriteereiden mukaisesti, tieto on saatavilla ohjelmointirajapintojen (API) kautta ja rajapintoja käytetään aktiivisesti sekä tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt.

Tavoitteissa todetaan, että tiedon hyödyntäminen ja avaaminen tulee resursoida riittävästi. Tavoitteena on kasvattaa ymmärrystä tiedon hyödyntämisen, avaamisen ja pitkäaikaisen säilyttämisen sekä turvallisen käsittelyn kustannuksista ja resursointitarpeista. Tämä auttaa kehittämään uusia ja pitkäkestoisia ratkaisuja resursointikysymyksiin, mikä puolestaan edistää tiedon hyödyntämistä ja avaamista organisaatioissa. Onnistumisen edellytyksenä on, että tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen on saatavilla kattavasti kansallisesti tukea ja opastusta eri muodoissa. Tulevaisuudessa tarkoituksena on, että tiedon hyödyntämisen ja avaamisen osaamisen taso on korkea ja osaamisen kehittämiseen on tarjolla selkeitä koulutuspolkuja.

Avoimen hallinnon strategia ja toimintaohjelma 2023–2027

Valtiovarainministeriö on julkaissut⁶ vuonna 2020 avoimen hallinnon strategian⁷, joka ohjaa avoimen hallinnon työtä Suomessa. Strategiassa määritellään avoimen hallinnon painopisteet ja pitkän aikavälin visio, jotka ohjaavat avoimen hallinnon toimenpideohjelmien laadintaa ja toimeenpanoa. Strategia edistää yhteistyötä avoimen hallinnon sektoreiden ja eri tasojen välillä ja toteuttaa OECD:n avoimen hallinnon suositusta. Näillä vahvistetaan avoimen hallinnon edistämisen johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta julkisessa hallinnossa. Strategian painopisteet ovat:

- Avoin hallinto on vuoropuhelun vahvistaja yhteiskunnassa.
- Avoin hallinto edistää kaikkien oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi.
- Johtaminen ja osaaminen varmistavat kaikkien mahdollisuuden osallisuuteen.
- Suomi on avoimen hallinnon aktiivinen edistäjä kansainvälisesti.

⁶ Valtiovarainministeriön tiedote: Avoin hallinto rakentaa kansalaisten luottamusta, turvallisuutta ja uskoa tulevaisuuteen (9.12.2020)

⁷ Avoimen hallinnon strategia 2020

Avoimen hallinnon toimenpideohjelmissa on määritetty konkreettisia toimenpiteitä avoimen hallinnon edistämiseksi. Julkisia hankintoja koskevien tietojen avoimuus on tunnistettu osaksi vuosien 2023–2027 toimenpideohjelmaa⁸. Toimenpiteeksi on kirjattu julkisen hallinnon ostolaskudatan avaamisen edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla.

1.3 Julkisten hankintojen kokonaisvolyymi ja merkitys

Julkisilla hankinnoilla on merkittävä rooli julkisen sektorin tuottavuuden ja talouskasvun vauhdittamisessa. Julkiset hankinnat vaikuttavat niin julkisen sektorin varojen käyttöön kuin myös toimialojen kilpailutilanteeseen ja kuluttajien saamaan palvelukokemukseen. Hankinnat koskettavatkin välillisesti jokaista suomalaista. Lisäksi julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan Suomen kansantaloudesta. Viime vuosina niiden potentiaalia on huomioitu laajasti eri tahoilla, kuten OECD:ssä, Euroopan komissiossa, Suomen hallitusten hallitusohjelmissa, kansallisissa strategioissa ja periaatepäätöksissä sekä hankintayksiköiden strategioissa ja toimintasuunnitelmissa. Yhteistä näille kansainvälisille, kansallisille ja organisaatiokohtaisille strategioille ja toimintasuunnitelmille on se, että julkiset hankinnat on tunnistettu välineeksi edistää paitsi kustannustehokasta talouspolitiikkaa, myös erinäisiä yhteiskunnallisia tavoitteita.

Julkiset hankinnat ovat kansantalouden näkökulmasta merkittävä tapa kanavoida julkisia varoja. Julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain arviolta 45–50 miljardia euroa.⁹ Laskentatapa perustuu EU:n tilastokeskuksen käyttämään menetelmään¹⁰. Tästä summasta noin 15 miljardia on julkisyhteisöjen toisiltaan tekemiä hankintoja, 15 miljardia yksityiseltä markkinalta kilpailutettuja hankintoja ja 15 miljardia yksityiseltä markkinalta tehtyjä kilpailuttamattomia pienhankintoja. Yksityiseltä markkinalta tehdyt hankinnat vastaavat noin viidennestä bruttokansantuotteesta. Valtiokonttorin keräämien kirjanpitolietojen¹¹ perustella valtion vuotuinen osuus julkisista hankinnoista on noin 8 miljardia euroa, kuntien osuus 27 miljardia euroa, kuntayhtymien osuus 10 miljardia euroa ja seurakuntien osuus 365 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueuudistuksen myötä kunnilta ja kuntayhtymiltä on siirtynyt miljardien eurojen edestä julkisia hankintoja hyvinvointialueille. Hankintojen kohteet vaihtelevat yksittäisistä muutamien eurojen

⁸ Avoimen hallinnon 5. kansallinen toimintaohjelma 2023-2027

⁹ Merisalo, M.; Naumanen, M.; Huovari, J.; Eskola, S.; Toivanen, M.; Keskinen, P.; Hajikhani, A.; Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021) Julkiset hankinnat : Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen 2021. Valtioneuvoston kanslia.

¹⁰ Euroopan komissio. DG GROW. Public Procurement Indicators 2013.

¹¹ Tutkihallintoa.fi. Hankintojen arvo 2022.

arvoisista pienten hankintojen hankintoihin, joiden arvo voi olla satoja miljoonia, tai jopa, miljardeja euroja.

Julkisten palveluiden tuottaminen ja niihin liittyvät hankinnat ovat arvonsa vuoksi merkittävässä roolissa organisaatioiden strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi ne vaikuttavat markkinoiden toimivuuteen ja alueelliseen elinvoimaan. Keskeistä julkisten hankintojen strategisessa johtamisessa on tunnistaa ja johtaa hankintaa sen mukaan, ostetaanko tavaraa oman palvelutuotannon tueksi, ulkoistetaanko koko palvelutuotanto tai vain osa siitä. Organisaation ulkopuolelta hankittujen toimintojen laatu ja kustannustehokkuus vaikuttavat myös julkisen sektorin palvelutuotantoon. Hankinnat voivat myös vapauttaa julkisen sektorin toimijoiden resursseja tehokkaampaan käyttöön. Organisaation keskittäessä resurssejaan ydintoimintoihinsa hankintojen suhteellinen osuus budjetista kasvaa ja hankinnan taloudellinen merkitys lisääntyy. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan¹² hankintoihin vuosittain käytetty kymmenien miljardien eurojen rahamäärä tarkoittaa, että pienilläkin muutoksilla hankintojen tehokkuudessa saadaan aikaan suuria vaikutuksia. Jos yksityiseltä sektorilta tehtyjen hankintojen kustannukset nousevat esimerkiksi yhden prosentin lisävelvoitteita asettavan lakimuutoksen vuoksi, tarkoittaa se vuoden 2018 arvoilla laskettuna 310 miljoonan euron vuosittaista lisäkustannusta julkishallinnolle.

Julkisten hankintojen onnistuminen on riippuvainen riittävästä kilpailusta. Tutkimukset^{13,14} osoittavat Suomessa olevan merkittäviä ongelmia kilpailutuksissa tarjousten vähäisen määrän vuoksi. Tutkijoiden mukaan yhden lisätarjouksen tuoma kilpailun lisääntyminen voi tuottaa 5 %:n säästön. Kilpailun lisääntymisen tuoma säästöpotentiaali on tutkijoiden mukaan noin 1,5 miljardia euroa vuodessa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuksen¹⁵ mukaan toimialasta riippuen noin 4–6 tarjoajaa riittää siihen, että hankinnassa voidaan odottaa saatavan kokonaistaloudellisesti edullinen tarjous. Yli puoleen hankinnoista saadaan kuitenkin viraston mukaan vain kolme tai vähemmän tarjousta. Tällä hetkellä julkisella sektorilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta seurata kilpailun määrää julkisissa hankinnoissa kattavasti, mikä tekee kilpailua lisäävien toimenpiteiden kohdentamisesta haastavaa. Sen lisäksi, että kilpailun puute on haaste, myös kilpailuttamattomien suorahankintojen määrä voidaan nähdä ongelmana. Kilpailuttamattomat suorahankinnat tulevat yleensä kilpailutuksia kalliimmiksi, toisin sanoen kilpailuttamalla

¹² Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää. Policy Brief 1/2022. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

¹³ Jääskeläinen, J. & Tukiainen J. (2019) Anatomy of Public Procurement. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

¹⁴ Tukiainen, J. & Halonen, K.-M. (2020) Competition and Litigation in Swedish Public Procurement, Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2020:1.

¹⁵ Hiilamo, T.; Jääskeläinen, J. & Willka, R. (2023) Kilpailu julkisissa hankinnoissa. KKV Tutkimusraportteja 9/2023. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

säästetään veronmaksajien rahoja¹⁶. Suorahankinnoissa yrityksillä ei ole painetta antaa parasta hintaa sopimuksen saamiseksi, mikä lisää julkisen sektorin kustannuksia.

Julkisten hankintojen keskittäminen ja yhteishankinnat ovat nousseet tärkeäksi keinoksi tehostaa julkisten varojen käyttöä. Keskittämisellä saavutettavien kustannussäästöjen ajatellaan johtuvan pääasiassa mittakaavaeduista¹⁷. OECD:n mukaan tutkimukset osoittavat, että yhteishankintojen säästöpotentiaali on Suomessa jopa 25 %. Kansainvälisen tutkimuksen¹⁸ perusteella myös sopimushallinnan kehittämisen tuoma säästöpotentiaali voi olla julkisella sektorilla jopa useita prosentteja, sillä yksityisellä sektorilla sopimushallinnan kehittämällä on saatu aikaan jopa 9 prosentin säästöt. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään¹⁹ todennut, että on tärkeää kiinnittää huomiota hankintojen onnistumiseen ja seurantaan. Valiokunnan mukaan seurantaa tulee kehittää sekä hankintojen toteutuneiden kustannusten että hankinnoille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta. Valiokunta toteaa, että kaikissa hankintayksiköissä hankintasopimuksia ei systemaattisesti tallenneta sopimushallintajärjestelmiin, mikä hankaloittaa hankinnan sopimuksen mukaisuuden seurantaa. Valiokunta pitää tätä vakavana puutteena.

Sen lisäksi, että julkisen sektorin organisaatiot voivat hankkia palveluita markkinoilta, ne voivat tuottaa palveluja itse omassa organisaatiossaan tai omistamassaan sidosyksikössä. Sidosyksiköt voivat omistajiensa lisäksi tuottaa tavaroita ja palveluja rajatussa määrin myös muulle julkiselle sektorille ja yksityisille markkinoille. Sidosyksiköiden markkinatoiminta voi parhaimmillaan paikata markkinapuutteen tai keskittyneillä markkinoilla haastaa yksityisiä yrityksiä innovoimaan ja tehostamaan toimintaansa, jotta ne pärjäisivät kilpailussa. Sidosyksiköiden markkinatoiminta voi kuitenkin myös kaventaa ja vaikeuttaa yksityisten yritysten liiketoimintaa markkinoilla. Julkisen sektorin sisäisten ostojen volyymin vuoksi sidosyksiköiltä tehtyjen ostojen merkitys markkinoiden toimivuuteen voi olla merkittävä.

Vuonna 2019 valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto ry ja eri sidosryhmistä koostuva valmisteluryhmä laati osana kansallisen julkisten hankintojen strategian laatimista tilannekuvan²⁰ julkisista hankinnoista Suomessa. Tilannekuvassa käsiteltiin seitsemää tee-

¹⁶ Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seurantaa tulisi kehittää. Policy Brief 1/2022. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

¹⁷ Baulia, S.; Halonen, K.-M.; Hyytinen, A.; Kuusinen, H.; Nokso-Koivisto, O.; Pousi, M.; Puhakainen, E.; Siikanen, M.; Tukiainen, J. & Virtanen, J. (2023) Yhteishankintojen kustannusvaikutavuus. Valtioneuvoston kanslia.

¹⁸ Poor Contract Management Continues To Costs Companies 9% Of Their Bottom Line. World Commerce & Contracting (2020)

¹⁹ TrVM 5/2023 vp - Valiokunnan mietintö

²⁰ Suomen julkisten hankintojen tilannekuva (2020). Valtiovarainministeriö.

maa: hankintojen johtaminen, osaaminen ja kyvykkyydet, taloudellinen kestävyys, sosiaalinen kestävyys, ekologinen kestävyys, innovaatiot sekä markkinoiden toimivuus. Tilannekuvan mukaan kansalaiset ovat usein entistä vaativampia ja valikoivampia. Tämä asettaa julkisen sektorin palvelut tilanteeseen, jossa niiltä odotetaan yhä parempaa ja tarkemmin perusteltua hinta-laatusuhdetta. Laatuun liittyvät näkökohdat korostuvat erityisesti palveluissa, joita tuotetaan vaativampiin asiakastarpeisiin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tilannekuvan perusteella vaikeasti ennakoitavat riskit ovat lisääntyneet muun muassa ympäristö- ja rahoitusmarkkinakriisien muodossa. Riskit yhä suuremmista ja nopeammista yhteiskunnallisista muutoksista lisäävät myös hankintoihin liittyviä riskejä. Julkisen sektorin palvelutuotannolta vaaditaan joustavampaa toimintatapaa, jolloin muun muassa kyky hyödyntää toimittajamarkkinoita tehokkaasti auttaa palveluiden kehittämisessä ja sujuvassa uudelleensuuntauksessa. Julkisten hankintojen tekeminen ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin vakaata kansallista ja organisaatiosuhteista tietopohjaa muun muassa hankintojen volyymeistä, kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta. Tiedon kerääminen ja julkaiseminen edistävät julkisen sektorin avoimuutta, mikä lisää luottamusta julkiseen hallintoon. Avoimuus myös parantaa kansalaisten ja median mahdollisuuksia seurata julkisten varojen käyttöä.

Julkiset hankinnat kuuluvat korruption ja harmaan talouden riskialueisiin^{21,22}. Julkisten hankintojen merkittävän vuotuisen volyymin vuoksi julkiset hankinnat voivat muodostaa otollisen kasvualustan harmaalle taloudelle ja talousrikollisuudelle. Julkisissa hankinnoissa voi esiintyä korruptiota esimerkiksi suorahankinnoissa eli hankinnoissa, joita ei kilpailuteta avoimesti, vaan hankinta tehdään neuvottelemalla siitä suoraan vain yhden toimijan kanssa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan²³ lainvastaisissa suorahankinnoissa on usein kyse joko osaamisen puutteesta tai piittaamattomuudesta, mutta esille on tullut myös korruptioepäilyjä. Vaikka suuri osa Suomen oikeuskäytännössä ilmenneistä tapauksista on ollut luonteeltaan paikallisia tai enintään valtakunnallisia, julkisten hankintojen lieveilmiöt ovat ylikansallinen ongelma. Julkisten hankintojen harmaan talouden laajuudesta ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa, mutta on ilmeistä, että jotkin toimialat ovat alttiimpia harmaalle taloudelle kuin toiset. Julkisiin hankintoihin pesiytynyt harmaa talous aiheuttaa haittaa yhteiskunnan usealla eri tasolla. Yksilötasolla kärsijänä voi olla alipalkattu työntekijä, jolle ei makseta lainmukaista korvausta; yritystasolla kilpailuneutraliteetti markkinoilla kärsii; yhteiskunnan tasolla kokonaisveroaste voi laskea tai palvelu parantua ilman harmaata taloutta. Harmaan talouden riskit ja muuttuva turvallisuusympäristö korostavat viranomaisten julkisten varojen käyttöä ja taloudellisia sitoumuksia koskevien valvonta- ja seurantaedellytysten merkitystä.

²¹ Kiviaho, M. & Knuutinen, M. (2023) *Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa* : Selvitys. Valtiovarainministeriö.

²² *Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Julkiset hankinnat ja harmaa talous.* kkv.fi

²³ *Harmaa talous & talousrikollisuus. Julkiset hankinnat ovat houkutteleva kasvualusta harmaalle taloudelle.* [Vero.fi](http://vero.fi).

1.4 Kansainvälinen yhteistyö ja kehityssuunta

Euroopan komissio julkaisi 16.3.2023 tiedonannon julkisiin hankintoihin liittyvien tietojen entistä paremmasta rajat ylittävästä hyödyntämisestä²⁴. Julkisia hankintoja koskeviin tietoihin liittyvän komission aloitteen tarkoituksena on hyödyntää eri puolilla EU:ta olevia tietoja julkisten hankintojen data-avaruuden (PPDS, Public Procurement Data Space) avulla. Toteuduttuaan julkisten hankintojen data-avaruus olisi ensimmäisiä EU:n datastrategian²⁵ mukaisia yhteiseurooppalaisia data-avaruuksia, jotka keskittyvät tiettyyn alaan. Data-avaruuden kehittäminen julkisia hankintoja koskeville tiedoille edellyttää yhteistyötä EU:n, jäsenvaltioiden ja kaikkien julkisten ostajien välillä. Myös Euroopan komission jäsenmaille asettamat julkisia hankintoja koskevat raportointivelvoitteet ja komission tietotarpeet ovat viime vuosien aikana laajentuneet ja tarkentuneet, mikä korostaa kansallisen julkisten hankintojen tiedonkeruun edellytysten parantamista raportointivelvoitteista suoriutumiseksi ja yhteiseurooppalaisen päätöksenteon parantamiseksi.

Eurooppalaisen julkisten hankintojen data-avaruuden tavoitteet

Eurooppalaisen julkisten hankintojen data-avaruuden tavoitteena on luoda EU:n jäsenmaiden yhteinen alusta, jonka kautta EU:n tasolla, kansallisella tasolla ja alueellisella tasolla olevat julkisia hankintoja koskevat tiedot tuotaisiin ensimmäistä kertaa hyödynnettäväksi. Data-avaruudella parannettaisiin tietojen laatua, saatavuutta ja kattavuutta jäsenmaiden tiiviin yhteistyön avulla. Yhtenä tavoitteena on yhdistää data-avaruuteen analytiikkatyökaluja, jotka hyödyntävät uusia teknologioita, kuten koneoppimista sekä luonnollisen kielen käsittelyä hyödyntävää tekoälyä. Data-avaruuden tietolähteinä olisivat EU:n julkaisutoimiston hallinnoima TED-portaali, joka tarjoaa tietoa pääasiassa kilpailutusvaiheesta EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, jäsenvaltioiden julkisten hankintojen portaalit, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi kansallisten lainsäädäntöjen mukaisista kilpailutuksista ja pienhankinnoista, sekä muut mahdolliset julkiset tai yksityiset tietokannat, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi yrityksistä ja tietoja kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista.

Data-avaruuden myötä EU:n sekä kansallisen ja alueellisen tason poliittiset päättäjät saisivat tietoa, jonka avulla he voisivat ennustaa tulevia suuntauksia ja seurata julkisten ostajien luomia kauppavirtoja lähes reaaliaikaisesti. Data-avaruuden avulla julkiset os-

²⁴ Euroopan komission tiedonanto: Julkiset hankinnat: data-avaruudella julkiset varat paremmin käyttöön, päätöksenteko datavetoisemmaksi ja tarjouspyynnöt helpommin pk-yritysten ulottuville (2023/C 98 I/01)

²⁵ COM(2020) 66 final

tajat voisivat laatia tarjoajia paremmin houkuttelevia tarjouspyyntöjä ja saada siten useampia tarjouksia kilpailutuksiinsa. Yritykset saisivat käyttöönsä helppokäyttöisen portaalin, jonka avulla ne saavat tietoonsa entistä suuremman määrän avoimia tarjouspyyntöjä. Yritykset, ja erityisesti pk-yritykset hyötyisivät myös siitä, että julkiset ostajat hyödyntävät saatavilla olevia uusia tietoja parantaakseen tarjouspyyntöjen laatua.

Julkisten hankintojen data-avaruuden tarkoituksena on myös vähentää julkisten ostajien ja jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksiin liittyvää byrokratiaa. Data-avaruuden myötä raportointi komissiolle kevenisi esimerkiksi ensisijaisten politiikan painopistealuiden edistämiseksi (esimerkiksi ympäristöä säästävät, sosiaalisesti vastuulliset ja innovatiiviset hankinnat; ml. esim. puhtaista ajoneuvoista annetussa direktiivissä tarkoitettujen puhtaisten ajoneuvojen hankintaa koskevien tavoitteiden noudattamisessa), elpymis- ja palautumistukivälineen kansallisten suunnitelmien tulosten osoittamisessa ja muiden EU:n varojen käytön reaaliaikaisessa seurannassa sekä toimeksisaajien ja ali-hankkijoiden sekä niiden tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyyden seurannassa hankintamenettelyn rehellisyyden varmistamiseksi.

Julkisten hankintojen data-avaruuden toteutus on vaiheistettu. Euroopan komission tavoitteena on laatia vuoden 2023 aikana perusarkkitehtuuri ja analytiikkatyökalut sekä kerätä yhteen tiedot sellaisista hankinnoista, jotka ylittävät direktiivin²⁶ mukaiset kynnysarvot. Vuoden 2024 aikana kaikki hankkeeseen mukaan lähteneet kansalliset hankintaportaalit ovat yhteydessä toisiinsa ja analytiikkatyökalut ovat kehittyneet. Vuodesta 2025 alkaen data-avaruus pystyisi muodostamaan yhteyksiä muihin ulkoisiin tietolähteisiin.

Data-avaruuteen jäsenmaiden luovuttamat tiedot muunnettaisiin komission eProcurement Ontology (ePO) -hankkeessa²⁷ määriteltyyn tietomalliin. Vaihtoehtoisesti jäsenmaa voisi itse muuntaa luovutettavat tiedot ePO-tietomallin mukaisiksi, jolloin tiedot olisivat sellaisenaan käytettävissä data-avaruuteen sisältyvissä analyysityökaluissa.

Edellytykset jäsenvaltioille

Julkisia hankintoja koskevien tietojen heikko laatu, kuten puuttuvat, virheelliset tai huonosti muotoillut tiedot, muodostavat haasteen data-avaruudelle. Data-avaruus pystyisi käsittelemään eri muodoissa olevia tietoja, sillä ne muunnettaisiin sähköisten hankintojen ontologian mukaisiksi. Yhteisen data-avaruuden laatu on kuitenkin riippuvainen sinne syötettyjen tietojen laadusta, minkä vuoksi tietojen laadun parantaminen kansallisella tasolla on tärkeää. Data-avaruus kykenisi tunnistamaan tietojen laatuun ja katta-

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU

²⁷ Euroopan komissio: eProcurement Ontology

vuuteen liittyviä puutteita, mutta ei pystyisi korjaamaan niitä. Euroopan komissio suosittelee, että jäsenvaltiot tekevät tietojen laatua koskevia tarkastuksia jo tietolähteiden tasolla.

Sähköisten lomakkeiden pakollisen käytöllä ja EU-tasoisella ilmoittamisen yhdenmukaistavalla eForms-uudistuksella²⁸ nopeutetaan julkisten hankintojen digitalisaatiota ja yhdenmukaistetaan hankintoja koskevien tietojen julkaisua. Uudistuksella parannetaan myös tietojen laatua ja analysointimahdollisuuksia rajat ylittävissä käyttötarkoituksissa. Suomessa uudistetut hankintailmoitukset (eForms-ilmoitukset) otettiin käyttöön EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa syyskuussa 2023²⁹. Koko EU:n laajuisesti ilmoitukset otettiin käyttöön lokakuussa 2023. Hankinnoista ilmoittamisen uudistus on yksi eurooppalaisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on edesauttavat eurooppalaisen data-avaruuden rakentamista. Suomessa siirrytään yhdenmukaiseen ilmoittamisen malliin (eForms) myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vuoden 2024 aikana, mikä luo edellytykset kansallisia hankintoja koskevien tietojen siirrolle, yhdistämiselle ja vertailulle rajat ylittävästi.

Julkisia hankintoja koskevat tiedot ovat usein hajautetuissa tietolähteissä. Tietovirtojen automatisoinnilla voitaisiin jäsenmaissa parantaa tietojen laatua ja mahdollistaa lähes reaaliaikainen tiedonsiirto ja analyysit. Euroopan komissio suositteleekin, että jäsenmaat varmistavat, että julkisten hankintojen tietolähteet olisivat koneellisesti luettavissa. Lisäksi Euroopan komissio suosittelee, että tietovirtojen automatisoinnissa hyödynnetään yksilöiviä ja pysyviä tunnisteita, jotka mahdollistavat tietojen yhdistelyn ja jäsentämisen kaikkialla julkisten hankintojen ekosysteemissä. Erityisesti tällä tarkoitetaan koko hankintaprosessia suunnittelusta kilpailutukseen ja edelleen kilpailutusten tulosten ilmoittamiseen sekä tilauksesta maksuun -prosessivaiheeseen kuuluvia tehtäviä: tilaamista, laskutusta ja maksamista. Tietovirtojen automatisoinnilla jäsenvaltiot pystyisivät säästämään resursseja tehostamalla toimintaansa uusien teknologioiden avulla.

Euroopan komissio suosittelee lisäksi, että jäsenvaltiot pyrkisivät keräämään tietoja tarjouskilpailun ratkeamista edeltävistä ja sen jälkeisistä vaiheista. Jäsenvaltioita muun muassa kannustetaan käyttämään eForms-lomakkeiden ilmoitusta hankinnan kohteena olevan työn valmistumisesta ensimmäisenä askeleena kohti laajempaa tietojenkeruuta. Tietojen kerääminen ja yhdistäminen hankinnan elinkaaren eri vaiheista edesauttaisi eurooppalaisen data-avaruuden hyödynnettävyyttä ja tukisi tietopohjaista johtamista ja päätöksentekoa.

²⁸ [Komission täytäntöönpanoasetus \(EU\) 2019/1780](#)

²⁹ [Valtiovaraministeriön uutinen: Hankinnoista ilmoittamista uudistetaan syksyllä 2023 \(23.2.2023\)](#)

1.5 Sidosryhmäkeskustelut

Valtiovarainministeriön järjestämässä sidosryhmäkeskusteluissa eri toimijat pitivät tietovarantoon ja ostolaskutietojen julkaisemiseen liittyviä tavoitteita ja suunnitelmia pääosin kannatettavina. Erityisen kriittisinä kokonaisuuksina keskusteluissa pidettiin hankintayksiköihin kohdistuvia vaikutuksia, tietovarannon turvallisuutta sekä yksityisen sektorin mahdollisuuksia hyödyntää julkisiin hankintoihin ja ostoihin liittyvää tietoa. Esiin nousi myös tarve rajata osa mm. kansalliseen turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvistä hankinnoista tietovarannon ulkopuolelle.

Hankintayksiköiden kanssa käydyissä keskusteluissa korostui halu viedä eteenpäin julkisen sektorin hankinta- ja ostotoiminnan avoimuutta sekä edistää tietojohtamisen käytäntöjä. Kansalliset hankintatietoon liittyvät toimet nähtiin mahdollisuutena edistää hankintojen tietojohtamisen ja strategisen johtamisen merkityksen ymmärtämistä julkisen sektorin organisaatioissa. Monissa kunnissa ja kuntayhtymissä on tehty tietovarantokokonaisuuden tavoitteita edistävää työtä ja rakennettu oman organisaation hankinta- ja ostotietoihin perustuvia johtamis-, seuranta- ja analysointityökaluja. Isommat kunnat, jotka useimmin olivat keskusteluissa hankintatiedon edelläkävijöitä, olivat usein tunnistaneeet hankintatiedon keräämisen ja hyödyntämisen hyödyt ja kannattivat myös kansallisia toimia. Isot kunnat arvioivat, että jatkossa tulisi yhteisellä tunnisteella mahdollistaa ostolaskujen kohdistumista sopimuksille sekä paremmalla tarjoustiedolla mahdollistaa kilpailutilanteen analysointi omalla ja verrokkialueilla. Myös pienemmät kunnat kannattivat tavoitteita ja tunnistivat esimerkiksi hyötyjä entistä paremmassa sopimusseurannassa ja ostojen analysoinnissa. Pienet kunnat kuitenkin korostivat vaiheistuksen ja siirtymäaikojen merkitystä, jotta myös heillä on resurssiensa puitteissa mahdollisuus pysyä kehityksessä mukana. Kunnat nostivat esille myös kuntasektorilla käytössä olevat erilaiset tietojärjestelmät ja niiden toiminnallisuudet, mikä voi hidastaa kuntien mahdollisuuksia tuottaa tarvittavia tietoja tietovarantoon. Tiedon saatavuutta tietovarannosta rajapintojen kautta pidettiin tärkeänä. Kuntien ja kuntayhtymien sopimushallinnan ja -seurannan edellytykset sekä ostolaskutietojen julkaisemiseen liittyvät käytännöt vaihtelivat huomattavasti keskustelujen perusteella.

Hyvinvointialueiden antama palaute oli samansuuntaista kuntien ja kuntayhtymien palautteen kanssa. Kokonaisuuden ja tiedolla johtamisen merkityksellisyys tunnistettiin sekä mahdollisuudet kehittää omaa toimintaa esimerkiksi vertailutiedon avulla. Hyvinvointialueet pitivät tärkeänä tiedon laatua ja tiedon vertailukelpoisuutta sekä kokonaisuuden riittävää vaiheistusta ja siirtymäaikoja. Osa hyvinvointialueista oli päättänyt sisällyttää ostolaskujen ja oman palvelutuotannon hintojen avoimuuden hankintastrategisiin tavoitteisiinsa. Merkittävänä hyötynä nähtiin, että tiedon jakaminen voisi edistää markkinoiden kehittymistä, mutta huolta aiheutti mahdollinen lisääntyvä raportointitaakka ja järjestelmäkehityksen kustannukset. Myös mahdolliset avoimuudesta seuraava tietopyyntöjen lisääntyminen nähtiin riskinä resurssien näkökulmasta. Yksi mer-

kittävä huomio oli, että hyvinvointialueiden sopimuksenseurannan edellytykset vaihtelivat ja osalla alueista edellytykset olivat heikot. Hyvinvointialueet pitivät tärkeänä, että raportointivelvoitteiden kokonaisuutta tarkastellaan kriittisesti siten, että syntyisi mahdollisimman vähän päällekkäistä raportointia ja että tietovarannon hyödyt konkretisoituvat esimerkiksi uusina työkaluina hankintayksiköille.

Valtion virastot ja liikelaitokset näkivät kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden tavoin samankaltaisia hyötyjä ja riskejä, mutta tunnistivat, että yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen ja toimintamallien ansiosta tavoitteet ovat monin osin kevyemmin saavutettavissa kuin muilla hankintayksiköillä. Keskusteluissa korostettiin riittävien selvitysten tekemistä esimerkiksi turvallisuusherkistä tiedoista, liikesalaisuuksista sekä tietojen vertailukelpoisuudesta ennen kuin tietoa tai tietovarantoa julkaistaan. Virastot ja laitokset pitivät tärkeänä kustannushyötysuhteen arviointia. Keskeinen huomio on, että valtion virastoilla ja laitoksilla on suuri motivaatio kustannustehokkaan ja kestäväen julkisen hallinnon edistämiseen myös julkisilla hankinnoilla. Tietovarannon ja siihen liittyvien toimien toivotaan kuitenkin muotoutuvan selkeiksi ja konkreettisiksi hyödyiksi myös suuremmille ja edistysellisemmille hankintayksiköille. Samankaltaisia johtopäätöksiä esittivät myös yhteishankintayksiköt. Valtion virastojen ja laitosten sopimuksenhallinnan ja -seurannan käytännöt vaihtelivat huomattavasti.

Ministeriöt ja puolustusvoimat näkivät hankintojen tietojohdamisen pääsääntöisesti kannatettavana ja alustavia toimenpiteitä pidettiin oikeansuuntaisina. Ministeriöt ja puolustusvoimat kiinnittivät kuitenkin erityisesti huomiota hankintoihin ja ostoihin liittyviin turvallisuusherkkiin tietoihin sekä mahdolliseen kasautumisvaikutukseen. Samankaltaisia huomioita esitti myös kyberturvallisuuskeskus. Puolustusvoimat ei nähnyt tarkoituksenmukaisena kerätä tai julkaista hankintojaan tai ostojaan koskevia tietoja nykyistä laajemmin. Samankaltaisiin johtopäätöksiin päätyi osa ministeriöistä. Ministeriöt ja puolustusvoimat toivoivat, että mahdollisessa lainsäädäntöhankkeessa kiinnitetään riittävästi huomiota turvallisuusnäkökohtien arviointiin, mutta myös valtion hankintayksiköihin kohdistuvan hallinnollisen taakan kasvuun.

Taloushallinnon ja kilpailuttamisen tietojärjestelmiä ja muita hankintatietoihin liittyviä tietojärjestelmiä toimittavat yritykset pitivät tärkeänä tulevien muutosten ennakoitavuutta ja tiedon jakamista. Kokonaisuuden tavoitteita pidettiin kuitenkin kannatettavina ja myös suurempi kansallisen tason hyöty tunnistettiin. Yritystoimijat pitivät tärkeänä, että hankintatiedot ovat myös yrityskehityksen saatavilla jatkossa mahdollisimman avoimesti uusien ja nykyisten tuotteiden sekä liiketoiminnan kehittämisessä. Yritysten huolenaiheita liittyi tiedon omistajuuteen liittyviin kysymyksiin ja mahdolliseen nykyiseen liiketoimintaan, joka perustuu hankinta- tai ostotietoihin. Pääsääntöisesti kokonaisuuden luomat edellytykset ja sen tuomat hyödyt nähtiin kuitenkin yrityssektorin toimintaa edistävänä.

Tutkijat pitivät kokonaisuuden tavoitteita erittäin merkityksellisenä ja korostivat mahdollisimman avoimen hankinta- ja ostodatan merkitystä. Tiedon saatavuudella nähtiin suora yhteys tutkimus- ja analyysitoiminnan määrään ja laatuun. Tutkimusyhteisö korosti yhteisen tunnisteiden luomisen tärkeyttä, jotta tietoja voisi jatkossa yhdistellä nykyistä helpommin. Tutkijat pitivät tärkeänä sitä, että tietoa olisi saatavilla tutkimuskäyttöön helposti myös raakadatanä. Vaikka rakenteisen tiedon saatavuutta pidetään tärkeänä, tutkijat korostivat myös sitä, että vaikka tieto ei olisi rakenteellista, olisi sen tutkimuskäyttö hyvä mahdollistaa, sillä ei-rakenteellista tietoa on mahdollista käsitellä teknologian avustuksella tai manuaalisesti. Tutkijat korostivat myös hankinta- ja ostotiedon saatavuuden merkityksellisyyttä erilaisten kansallisten toimien, kuten pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjattujen hankintoihin liittyvien toimien, vaikutusten todentamisessa.

Median edustajat pitivät tutkijoiden tapaan kokonaisuuden tavoitteita erittäin merkityksellisinä. Keskustelujen perusteella media tarvitsee mahdollisimman avoimen pääsyn julkisen sektorin hankintoihin ja ostoihin liittyviin tietoihin erilaisten tietonäkymien kautta, mutta myös raakadatan kautta. Median edustajat käyttävät jo nyt monia hankintoihin liittyviä tietoja päivittäisessä työssään, mutta erityisesti kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden hankintojen ja ostojen avoimuutta pidettiin ongelmallisena, ja siihen toivottiin ratkaisua. Median edustajilla oli mittavasti näyttöä siitä, kuinka ostoihin ja hankintoihin liittyvän tiedon avulla on tuotettu laadukasta journalismia, jolla on voinut olla mittaviakin yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Julkisen sektorin edunvalvontajärjestöt pitivät tavoitteita kannatettavina, mutta korostivat kustannushyötysuhteen ja hankintayksiköille koituvien kustannusten ja hallinnollisen taakan merkitystä. Kuntien ja kuntayhtymien edunvalvonta korosti tiedon laadun merkitystä ja organisaatorajat ylittävän vertailun haastavuutta. Lisäksi esille nousi erinäisten hankkeiden myötä kunnille ja kuntayhtymille syntyvät uudet raportointivelvoitteet sekä niistä koitua taakka. Hyvinvointialueiden edunvalvonta piti kokonaisuutta kannatettavana, mutta korosti hyvinvointialueille aiheutuvien kustannusten arvioinnin merkitystä. Yksityisen sektorin edunvalvontajärjestöt pitivät tärkeänä ostolaskutietojen saatavuuden parantamista, julkisen sektorin organisaatioiden tietojen vertailukelpoisuuden parantamista sekä tuotantotapojen vertailun edellytysten edistämistä. Elinkeinoelämän järjestöt katsoivat, että tiedon avoimuus ja vertailu mahdollistaisi myös esimerkiksi pk-yritysten paremman liiketoiminnan suunnittelun, mikä hyödyttäisi sekä yksityistä että julkista sektoria.

1.6 Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteet

Kansallisen julkisten hankintatietovarannon tavoitteena on vastata Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa, kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa, tiedon hyödyntämisestä ja avaamista koskevassa periaatepäätöksessä asetettuihin tavoitteisiin sekä keskeisissä selvityksissä esille nousseisiin haasteisiin (luvut 1–3).



Kuva 1. Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteet ja vaikutukset tiivistettynä.

Julkisia hankintojen koskevien tietojen kerääminen ja yhdenmukaistaminen

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on koota yhteen luvussa 4 määritellyt julkisia hankintoja koskevat tiedot julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) mukaisilta hankintayksiköiltä huomioiden kriittiset tietoja koskevat erityispiirteet, kuten turvallisuuteen liittyvät tiedot ja liikesalaisuudet. Kansallisen tietovarannon tavoitteena on muodostaa tietopohja, joka kattaa tietoja yksittäisen julkisen hankinnan koko elinkaaren ajalta siten, että tiedot ovat yhdisteltävissä toisiinsa. Tietojen keräämisen ja yhdenmukaistamisen tarkoituksena on parantaa tietojohdantamisen edellytyksiä sekä kansallisesti että hankintayksikötasolla, helpottaa ja parantaa viranomaisten työtä, edistää julkisten hankintojen digitalisaatiota sekä mahdollistaa erilaisten kehittämistoimenpiteiden arviointia ja

kohdentamista. Yksi tärkeimmistä käyttötarkoituksista on julkisten hankintojen kustannusvaikuttavuuden parantaminen ja julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden edistäminen.

Julkisten hankintojen tietojohdamisen sekä julkisten organisaatioiden talousjohtamisen kehittäminen

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on merkittävästi parantaa julkisen sektorin organisaatioiden talous- ja tietojohdamisen edellytyksiä keräämällä ja yhdenmukaistamalla julkisia hankintoja koskevia tietoja, mahdollistamalla tietojen entistä paremman yhdistelemisen ja hyvien käytäntöjen tunnistamisen. Myös uusien tietojohdamisen työkalujen kehittyminen ja sopimusseurannan käytäntöjä edistyminen ovat tietovarannon tavoitteina. Julkisen sektorin hankinnat muodostavat valtion vuosittaisesta talousarviosta ja bruttokansantuotteesta niin suuren osan, että kansantalouden kannalta on merkityksellistä, mihin veronmaksajien rahat kohdistuvat ja miten niitä käytetään. Perinteisesti julkisen sektorin organisaatioissa hankintoja koskeva seuranta rajoittuu kilpailutusten lukumäärään ja määrärahaseurantaan. Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto veisi julkisten varojen käyttöä koskevan tietopohjan merkittävästi tarkemmalle tasolle, loisi edellytyksiä tietopohjaiselle talousjohtamiselle sekä talouden kehittämiseksi ja mahdollistaisi esimerkiksi organisaatioiden välisen vertailun. Viime kädessä julkisten hankintojen tietojohdamisesta on kuitenkin kyse siitä, miten julkinen sektori voi tuottaa mahdollisimman laadukkaita palvelua kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille.

Julkisten hankintojen vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on mahdollistaa entistä laajempi ja laadukkaampi julkisten hankintojen vaikutusten arviointi sekä arviointimenetelmien kehittäminen. Suomessa ei toistaiseksi ole pystytty tekemään laadukasta kattavaa arviointia siitä, mitä vaikutuksia eri hankintatavoilla tai eri hankinnoille asetetuilla tavoitteilla on. Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on mahdollistaa laadukas aineistotietoon perustuva vaikutusarviointi, jolloin pyydytään selvittämään muun muassa eri kilpailutustapojen vaikutusta kilpailun määrään tai hankinnan hintaan, ekologisten tavoitteiden toteutumista ja kustannustehokkaimpia tapoja tuottaa palveluja kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Julkisten hankintojen avulla voidaan tukea esimerkiksi pieniä yrityksiä, uusia innovaatioita, kestävästä kehityksestä sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisuuden tavoitteina. Hankinnat vaikuttavat alueelliseen elinvoimaan niin kunnallisella kuin valtakunnallisella tasolla.

Hankintaketjujen monimutkaistuesssa ja kokonaisvaltaisten palveluratkaisujen lisääntyessä on tarpeen arvioida julkisten hankintojen potentiaalisia vaikutuksia myös esimer-

kiksi väestön hyvinvointiin ja terveyteen, ympäristön viihtyvyyteen tai hankintaorganisaation talouteen ja hallinnolliseen taakkaan. Yksittäisten vaikutusten lisäksi on myös hyvä tuottaa tietoa hankintojen pidemmän aikavälin vaikuttavuudesta. Jossain tapauksissa yksittäisen hankinnan kohdalla voi olla tarpeen mitata vain vaikutuksia, mutta organisaatiossa laajemmin hankintojen ja toiminnan vaikuttavuutta. Monessa tapauksessa hankinnat ovat osa toimenpiteiden ja eri toimijoiden kokonaisuutta, joilla tavoitellaan vaikuttavuutta. Vaikutuksia ja vaikuttavuustavoitteita on tärkeä määrittää hankinnan suunnittelun alkuvaiheista lähtien. Hankintaan voi liittyä myös lakisääteinen velvoite arvioida vaikutuksia ennakoon. Vaikuttavuusarvioiteja ja mittareiden asettamista on vaikea tehdä, mikäli asiasta ei ole käytettävissä tietoja³⁰.

Julkisten hankintojen kehittäminen kansainvälisesti, kansallisesti, hankintayksiköissä sekä yrityksissä

Kansallisen hankintatietovarannon tavoitteena on mahdollistaa entistä vaikuttavampi kansallinen julkisten hankintojen kehittäminen ja kehittämistoimenpiteiden kohdentaminen. Lisäksi se mahdollistaa hankintojen kehittämisen organisaatitasoisesti riippumatta organisaation koosta tai tyypistä. Tavoitteena on myös parhaiden käytäntöjen tunnistaminen erityyppisissä hankintayksiköissä ottaen huomioon muun muassa hankintayksikön koon ja maantieteelliset erityispiirteet. Tietovarannon tavoitteena on lisäksi edistää yhteiseurooppalaisia datan jakamisen käytäntöjä ja mahdollistaa entistä parempi maiden välinen vertailu sekä parhaiden käytäntöjen tunnistaminen. Lisäksi tietovarannon tavoitteena on tarjota yksityiselle markkinalle uusia toimintamahdollisuuksia mahdollistamalla mahdollisimman laaja pääsy julkisia hankintoja koskeviin tietoihin.

Toimivat markkinat ja kilpailun lisääntyminen

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on merkittävästi parantaa markkinoita koskevaa tietopohjaa sekä mahdollistaa kilpailua lisäävien toimien toteuttamista ja kohdentamista. Lisäksi tietovarannon tavoitteena on mahdollistaa yrityksille entistä parempien markkina-analyyysien tekeminen ja liiketoimintamahdollisuuksien tunnistaminen sekä ennakointi. Hankintatietovarannon tavoitteena on myös mahdollistaa markkinapuutteiden havaitseminen sekä kilpailun puutteen syiden tunnistaminen. Näin pystytään kohdistamaan kilpailun edistämistoimet oikein niihin hankintoihin, joissa kilpailua on mahdollista lisätä. Samoin hankintayksiköille pystytään tarjoamaan tietoa niistä hankintalajeista, joihin kilpailua ei ole odotettavissa, jolloin hankintayksikkö pystyy suunnittelemaan hankinnan kilpailunpuute huomioiden.

³⁰ [Opas julkisten hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarviointiin ja mittaamiseen. Kestävien ja innovatiivisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus.](#)

Avoim hallinto ja demokratia

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on merkittävästi parantaa julkisten varojen käytön avoimuutta ja luottamusta julkiseen hallintoon läpivalaisemalla julkisiin hankintoihin vuotuisesti käytettävät kymmenet miljardit eurot. Julkisten hankintojen avoimuus eli hankintoja ja ostoja koskevien tietojen kerääminen ja julkaisu ehkäisee ja torjuu korruptiota, edistää kilpailua sekä taloudellista ja sosiaalista osallisuutta. Avoimuus vahvistaa myös integriteettiä, parantaa palvelutuotantoa ja rahalle saatavaa vastinetta. Näin hankintojen avoimuus on tärkeässä asemassa vahvistamassa niitä peruskiviä, jotka vahvistavat Suomessa asuvien luottamusta hallintoon ja yhteiskunnan toimivuuteen.

2 Keskeiset selvitykset julkisia hankintoja koskevien tietojen merkityksestä

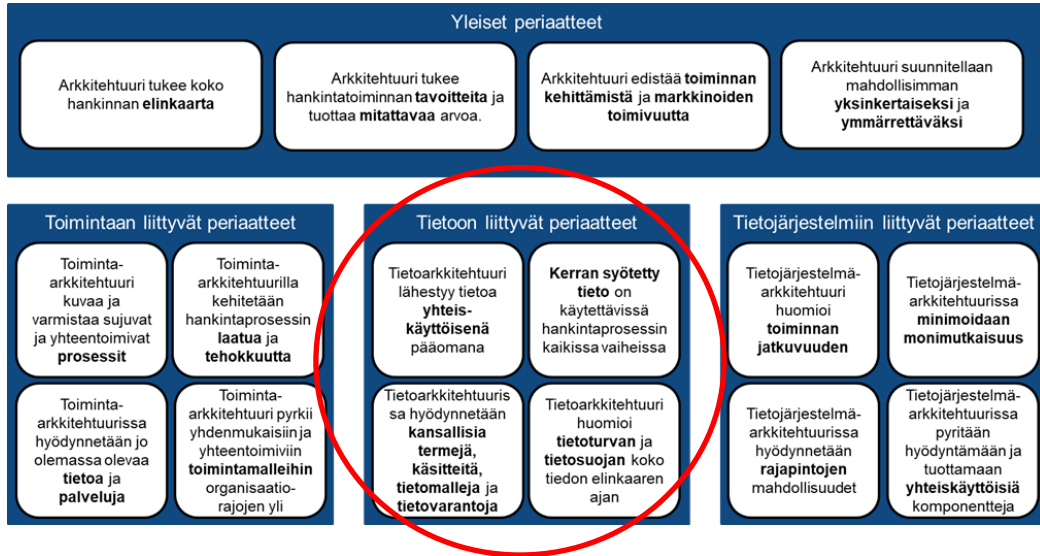
Julkisten hankintojen kokonaisarkkitehtuuri

Valtiokonttorin julkaisemassa Julkisten hankintojen kokonaisarkkitehtuurikuvauksessa³¹ kuvataan karkealla tasolla kokonaisarkkitehtuurimenetelmin julkisten hankintojen nykytilanne ja tavoitetila keskeisine toimenpide-ehdotuksineen. Arkkitehtuurikuvauksen on tarkoitus toimia pohjana julkishallinnon hankintatoimen tiedolla johtamisen nykytilan ymmärtämisessä sekä digitalisoinnin ja hankintojen tiedolla johtamisen kehittämisen ohjauksessa ja suunnittelussa.

Arkkitehtuurikuvaus pyrkii hahmottamaan julkisissa hankinnoissa käytettävien järjestelmien kokonaisuuden, komponentit, niiden keskinäiset suhteet ja tiedonkulun. Arkkitehtuurikuvauksessa esitetään mahdollisuuksia ja keinoja edistää julkisten hankintojen tietojen standardointia sekä tietoanalyysien koordinoitua. Kuvauksessa selvitetään, miten julkishallinnon hankintatoimi, sen keskeiset käsitteet ja tiedot, sidosryhmät, roolit sekä tietojärjestelmäpalvelut muodostavat yhteen toimivan kokonaisuuden, jonka avulla hankintatoimea voidaan tehostaa ja hankintojen vaikuttavuutta parantaa tiedon avulla.

Kokonaisarkkitehtuuriperiaatteiden työstämiseksi järjestettiin toukokuussa 2023 työpaja, johon oli kutsuttu Hankinta-Suomi-ohjelman tiedolla johtamisen ja vaikuttavuuden teemaryhmän jäsenet ja muita asiantuntijoita. Työpajassa työstettiin taustamateriaalin pohjalta arkkitehtuuriperiaatteet, jotka tulevat toimimaan mm. linjauksina siihen, millä tavoin tulevaa kehittämistyötä suunnataan ja minkälaisia ratkaisuja priorisoidaan.

³¹ Valtiokonttori (2024). Julkisten hankintojen kokonaisarkkitehtuuri



Kuva 2. Julkisten hankintojen arkkitehtuuriperiaatteet.

Arkkitehtuuriperiaatteet on jaettu yleisiin, toimintaan, tietoon ja tietojärjestelmiin liittyviin periaatteisiin. Yleiset arkkitehtuuriperiaatteet tukevat yhtenäisten ja hankintatoimen yleisiä tavoitteita tukevien arkkitehtuuriratkaisujen suunnittelua ja toteutusta. Toimintaan liittyvät periaatteet ohjaavat hankintatoimen organisointia, palvelusuunnittelua ja resursointia. Tietoon liittyvät periaatteet ohjaavat hankintaprosessissa käsiteltävien tietojen hyödyntämistä. Tietojärjestelmiin liittyvät periaatteet ottavat kantaa hankintaprosessia tukevien tietojärjestelmien hankintaan, käyttöön ja ylläpitoon.

Tietojärjestelmien välinen vuorovaikutus

Tietojärjestelmien välinen vuorovaikutus kuvataan tietojärjestelmien ja -palveluiden välisinä tietovirtoina. Tietovirrat kuvaavat tiedon siirtymistä eri elementtien ja rakennesosien välillä. Tietovirtoja esiintyy mm. prosesseissa, organisaatioissa, tietovarannoissa ja tietojärjestelmissä. Hankintaprosessiin liittyvien tietojärjestelmien välistä vuorovaikutusta voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta.

Ensimmäinen on hankintayksikön sisäinen näkökulma, jossa varmistetaan hankintayksikön sisäinen tiedonkulku siten, että hankintaprosessissa tarvittava tieto on käytettävissä hankintayksikön sisäisen hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa ja tiedonsiirto on mahdollisimman automaattista. Tavoitteena on mahdollistaa koko hankinnan elinkaaren aikainen seuranta hankintayksikön sisällä.

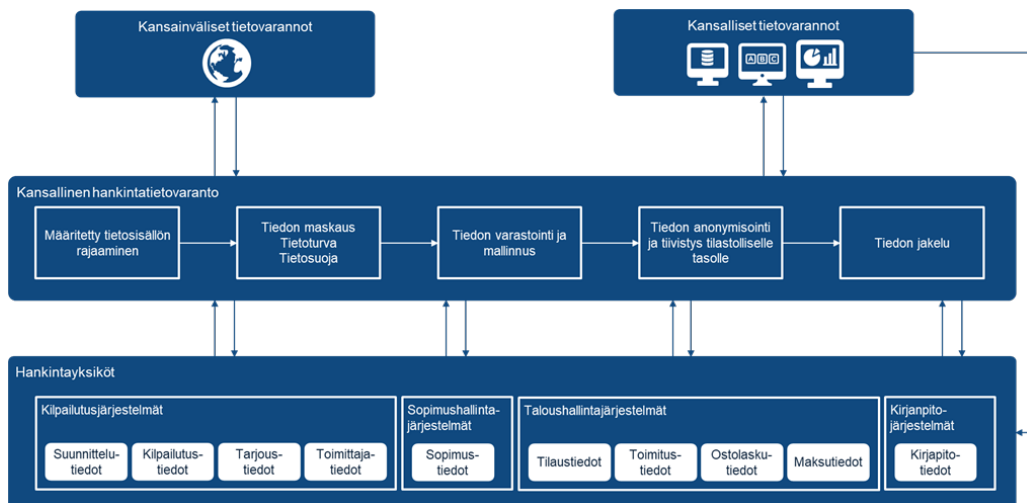
Toinen on kansallinen näkökulma, jossa tavoitteena on kerätä hankintatietoja julkisista hankintayksiköistä kansalliseen hankintatietovarantoon julkisten hankintojen läpinäkyvyyden ja raportoinnin kehittämiseksi sekä kansallisesti hyödynnettäväksi.

Toinen näkökulma on kansallinen näkökulma, jossa tavoitteena on kerätä hankintatieto julkisista hankintayksiköistä kansallisesti hyödynnettävään hankintatietovarantoon julkisten hankintojen läpinäkyvyyden ja raportoinnin kehittämiseksi.

Molemmissa näkökulmissa avainasemassa ovat tietojärjestelmien kyvykkyudet tarjota tietoja ohjelmointirajapintojen kautta. Tietojärjestelmien rajapintojen tulee pystyä tarjoamaan tiedot sekä hankintayksikön sisäiseen tietojärjestelmien vuorovaikutukseen että kansalliseen tietovarantoon. Ohjelmointirajapintojen tulisi tarjota hankintaprosessiin liittyvät tiedot siinä laajuudessa, että rajapintatoiminnallisuus täyttää niin hankintayksikön kuin kansallisen hankintatietovarannon vaatimukset.

Käytössä olevien tietojärjestelmien rajapintakyvykyys vaihtelee suuresti, joten ohjelmointirajapintoihin kohdistuvat hankintaprosessista tulevat vaatimukset tulee ottaa huomioon tietojärjestelmiä hankittaessa tai uudistettaessa.

Alla oleva kuva esittää kokonaisarkkitehtuurityössä mallinnettua tietojenvälitystä hankintayksiköiden ja kansallisen hankintatietovarannon välillä hankinnan eri vaiheissa sekä kytkentää muihin kansallisiin ja kansainvälisiin tietovarantoihin. Kansallinen hankintatietovaranto voisi toimia tietolähteenä hankintayksiköille hankintoja suunnitellessa ja kilpailuttaessa tarjoten hankintoihin liittyvää tilasto- ja vertailutietoa täydentämään hankintayksikön omaa hankintatietoa.



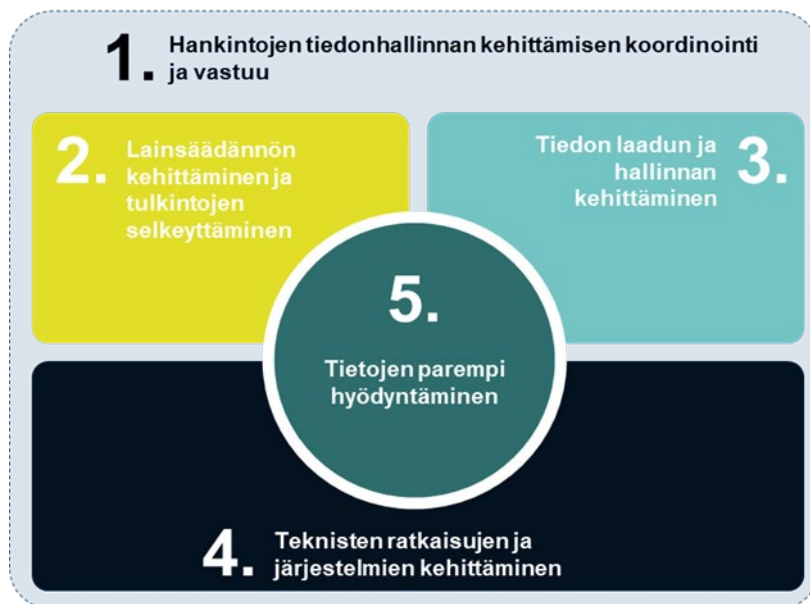
Kuva 3. Arkkitehtuurikuvauksen mukaan kansallinen hankintatietovaranto saisi tietonsa kansainvälisistä ja kansallisista tietovarannoista sekä hankintayksiköistä.

Kokonaisarkkitehtuuriselvityksen mukaan kansalliseen hankintatietovarantoon kerättyä tietoa tulisi pystyä analysoimaan ja jalostamaan, jotta sitä voitaisiin jakaa esimerkiksi raportteina ulkopuolisille tiedon hyödyntäjille. Lisäksi tietoa voitaisiin jakaa ohjelmointirajapintojen kautta kansallisen hankintatietovarannon ulkopuolisille käyttäjille, kuten

esimerkiksi hankintayksiköille. Jotta hankintayksiköiden kokoamaa tietoa pystyttäisiin hyödyntämään edellä kuvatussa laajemmassa mittakaavassa, edellyttäisi se hankintayksiköiden käsittelemien tietojen yhdenmukaistamista. Ohjelmointirajapinnat tukisivat tätä mahdollistamalla sekä tiedonhallintalaissa sähköiselle tietojen luovutustavalle säädettyjen vaatimusten toteutumista sekä edistämällä teknistä ja semanttista tietojen yhteentoimivuutta.

Kokonaisarkkitehtuurikuvauksessa ohjelmointirajapintojen hyödyntämisessä tietojärjestelmien välisen vuorovaikutukseen ja julkisen hankintatoimen kehittämiseen suositellaan käytettävän julkisen hallinnon API-periaatteita³², joissa kerrotaan, kuinka julkiset organisaatiot voivat edistää julkisen hallinnon tietojen ja toiminnallisuuksien tarjoamista sekä hyödyntämistä lähtökohtaisesti ohjelmointirajapintojen avulla. Periaatteiden tavoitteena on lisätä asiakaslähtöisyyttä, yhteistyötä, semanttista ja teknistä yhteentoimivuutta, uudelleenkäytettävyyttä, tietoturvan ja tietosuojan huomioimista sekä laatua ohjelmointirajapintojen kehityksessä.

Ehdotukset toimenpidekokonaisuuksiksi jaetaan arkkitehtuurikuvauksessa viiteen toimenpidekokonaisuuteen. Kullekin toimenpidekokonaisuudelle määriteltiin tavoitteet ja toimenpiteet.



Kuva 4. Ehdotukset toimenpidekokonaisuuksiksi arkkitehtuurikuvauksessa.

³² Valtiovarainministeriö (2022). Julkisen hallinnon API-periaatteet

Ehdotetut toimenpidekokonaisuudet ovat:

1. Hankintojen tiedonhallinnan kehittämisen koordinointi ja vastuutetaan yhdelle toimijalle. Tämä on edellytys muiden toimenpidekokonaisuuksien onnistumiselle ja kestäväälle muutokselle. Nykyinen tiedon pirstaleisuus heikentää hankintojen ohjaamista, johtamista, toteutusta ja tutkimista.
2. Lainsäädännön kehittäminen ja tulkintojen selkeyttäminen. Tavoitteena on kehittää lainsäädäntöä ja sen tulkintaa hankintatietojen helpompaan hyödyntämiseen.
3. Tiedon laadun ja hallinnan kehittäminen, jossa tavoitteena on kehittää tiedonhallintaa niin, että tietojen hyödyntäminen on tehokasta ja mahdollista. Tavoitteena on avoimen hallinnon periaatteiden vahvistaminen, hankintayksiköiden kustannustietoisien toimintatavan vahvistaminen ja hankintaprosessien tehokkuuden parantaminen.
4. Teknisten ratkaisujen ja järjestelmien kehittäminen. Tavoitteena on kehittää tietojärjestelmiä ja teknisiä ratkaisuja tietojen saatavuuden mahdollistamiseksi. Tiedon käsittelyyn, omaehtoiseen analysointiin ja raportointiin tarkoitettu tekninen tietoaialusta, johon voidaan kerätä hankintoihin liittyviä tietoja jatkuvasti ja joustavasti.
5. Saatavilla olevien tietojen parempi hyödyntäminen. Tavoitteena on hyödyntää tietoja tehokkaasti, vaikuttavasti ja ymmärrettävästi sekä parantaa tietojen saatavuutta.

Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland

OECD:n vuonna 2019 julkaisema selvitys³³ käsittelee julkisten hankintojen roolia kansallisessa tuottavuuden edistämässä sekä julkisten hankintojen ja taloudellisen suorituskyvyn välisten suhteiden mittaamisen haasteita Suomessa. Selvityksessä korostetaan julkisia hankintoja koskevien tietojen merkitystä taloudellisten ja muiden vaikutusten mittaamisessa. Selvityksen perusteella Suomessa saatavilla oleva julkisten hankintojen tietoaineisto ei heijasta julkisiin hankintoihin liittyvää toimintaa kattavasti minkään hallinnon tason osalta, minkä vuoksi perusteellisen analyysin tekeminen julkisten hankintojen taloudellisista tai muista vaikutuksista on mahdotonta.

³³ OECD: Productivity in Public Procurement A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement Productivity 2019

Selvityksen perusteella Suomessa on saatavilla runsaasti tietoa keskitetyistä julkisista hankinnoista, mutta tiedonsaantia olisi syytä parantaa sekä valtionhallinnon että alueellisen julkisten varojen käytön seuraamiseksi. Selvityksessä todetaan, että vaikka osa kunnista on avannut pääsyn ainakin osaan julkisiin hankintoihin ja ostoihin liittyvistä tiedoista, ei avoimuus ulotu kaikkiin kuntiin. Datan keruun nähdään olevan todennäköisesti helpompaa valtion tasolla kuin alueellisen tasolla. Selvityksessä huomautetaan, että vaikka tietoja olisi saatavilla, voisivat ne olla edelleen puutteellisia, epätarkkoja tai epäjohdonmukaisia. Tätä kuitenkin voitaisiin parantaa pitkällä aikavälillä viestinnällisin keinoin, julkaisemalla tietoja avoimesti sekä yhteisillä toimintatavoilla. Selvityksessä arvioidaan, että kansallisten sähköisten hankintatietojärjestelmien laaja-alaisen ja yhtenäisen käytön varmistaminen parantaisi tietojen saatavuutta erityisesti alueellisella ja paikallisella tasolla.

Selvitys julkisten hankintojen kokonaisvolyymin ja datan hyödyntämisestä

Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2021 selvityksen julkisten hankintojen kokonaisvolyymin ja datan hyödyntämisestä³⁴. Selvityshankkeen tavoitteena oli määritellä Suomen julkisten hankintojen vuotuinen euromääräinen kokonaisarvo ja sen vuosittain toistettava laskentamenetelmä. Tarkoituksena oli selvittää, mitä dataa laskennan toteuttamiseksi on käytettävissä ja mikä on perustelluin yhdistelmä dataa laskennan toteuttamiseksi. Hankkeessa selvitettiin tiedonhyödyntämisen tilannetta hankintayksiköissä ja kansallisesti sekä mitä julkisiin hankintoihin liittyviä datalähteitä on tällä hetkellä olemassa. Lisäksi hankkeessa selvitettiin julkisten hankintojen työllisyys- ja yritysvaikutusten arvioinnin reunaehtoja tilastodatan, kilpailutusasiakirjojen ostolaskudatan hyödyntämisen osalta.

Selvityksen perusteella merkittävä rajoite julkisten hankintojen vaikuttavuuden arvioinnissa on laadukkaan datan puute ja sen pirstaleisuus. Julkisia hankintoja koskevaa dataa ei ole nykytilassa laajamittaisesti, avoimesti tai helposti saatavilla yhdessä tietolähteessä, mikä vaikuttaa mahdollisuuksiin hyödyntää sitä vaikutusarvioissa ja tutkimuksissa. Selvityksessä todetaan, että yksi keino parantaa hankintadatan saatavuutta olisi velvoittaa yksityiset yritykset luovuttamaan keräämäänsä hankintadata tutkimuskäyttöön. Johtopäätösten perusteella julkisten hankintojen ennakointi ja suunnittelu sekä toteuman seuranta ovat hajautetuilla tai puuttuvilla järjestelmillä vaikeaa. Pirstaloituneen tiedon kokoaminen eri järjestelmistä vaatii erillisiä resursseja, eikä yleensä tue ennakoivaa suunnittelua. Datan systemaattinen kerääminen ja hyödyntäminen voivat vaatia järjestelmiin liittyviä investointeja ja vähintään tukea linjauksien, rahoituksen tai kehittämishankkeiden muodossa. Tiedonhyödyntämisen merkityksen kirkastuminen on

³⁴ Merisalo, M.; Naumanen, M.; Huovari, J.; Eskola, S.; Toivanen, M.; Keskinen, P.; Hajikhani, A.; Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021) Julkiset hankinnat : Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen 2021. Valtioneuvoston kanslia.

edellytys kehittämiselle, koska erityisesti tietojärjestelmien ja käytäntöjen puuttuessa, tarvitaan investointeja ja uutta työpanosta kehittämistyöhön.

Selvityshankkeessa toteutetuissa haastatteluissa nousi esille hankintayksiköiden moninaisuus ja erilaisuus. Hankintayksiköt ovat eri tilanteissa sen suhteen, millaisia tietojärjestelmiä ja tapoja tiedon hyödyntämiseksi on käytössä. Jopa suurissa hankintayksiköissä hankintadataa kootaan ja käsitellään edelleen paljon Excel-tiedostoissa. Tiedon ajantasaisuus korostuu selvityksen perusteella johtamisen edellytyksenä erityisesti isoissa organisaatioissa, mutta hankintoja koskevaa tietoa sijaitsee usein pirstaloituneesti organisaation eri yksiköissä.

Useat kansalliset ja paikalliset toimijat korostivat selvityksen perusteella kansallisen julkisia hankintoja koskevan datan hallinnan omistajuuden ja ohjaamisen merkitystä. Kunnissa koettiin, ettei oma osaaminen ja käytettävissä oleva henkilötyöpanos riitä kehittämään prosesseja ja järjestelmiä. Selvityksen mukaan tähän toivottiin konkreettista valtionhallinnon tason keskitettyä ohjausta ja tukea. Kansallisesti vertailukelpoinen alueellinen tieto hankintojen toteutuksesta nähtiin tarpeellisena. Sekä kansalliset toimijat että hankintayksiköt näkivät, että julkisella sektorilla tulisi olla yhdenmukainen tapa kerätä julkisia hankintoja koskevaa dataa, mikä loisi edellytyksiä kansalliselle tarkastelulle sekä hankintojen toteutuksen vertailulle. Selvityksen mukaan seuranta ja vertailu tukisivat hankintakäytäntöjen kehittämiskohteiden tunnistamista hankintayksiköissä.

Selvityksessä todetaan, että hankinnoista on tällä hetkellä saatavilla Hilman avoimen rajapinnan kautta hankintailmoitusten tiedot. Käytännössä suurin osa hankintaa koskevista tiedoista esitetään kuitenkin tarjouspyynnöissä eikä hankintailmoituksessa. Tarjouspyyntöasiakirjoja tai niihin liittyvää dataa ei ole selvityksen mukaan kattavasti saatavilla mistään julkisesta tai ei-julkisesta lähteestä. Selvityksessä todettiin, että ideaalitalanteessa hankintailmoituksissa olisi mahdollisimman yksityiskohtaiset tarjouspyyntötasoiset tiedot. Selvityksessä esitetään, että hankintailmoitustietojen täydentämisen osalta voitaisiin edetä sähköisten kilpailuttamisjärjestelmien kehittämällä yhteistyössä palveluntarjoajien kanssa. Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön yhdenmukaistaminen vähentäisi osin päällekkäistä työtä, jos hankintailmoitukseen kerättäisiin automaattisesti tietoja tarjouspyynnöstä. Lisäksi hankintapäätösten julkaisemisella katsottiin olevan hyötyjä erityisesti, mikäli siihen voitaisiin yhdistää muita aineistoja, kuten ostolas-kutietoja. Myös jälki-ilmoitukset katsottiin mahdollisesti relevantteina tiedon keräämisen kannalta, mikäli hankintayksiköt veloitettaisiin jälki-ilmoitusten tekemiseen myös kansallisen kynnyksen ylittävissä hankinnoissa. Tällöin tavoite voisi olla, että jälki-ilmoitus olisi kattava tietolähde kilpailutuksesta.

Selvityksen perusteella olisi harkittava panostuksia hankintailmoituksia ja tarjouspyyntöjä laajempaan hankinta-asiakirjojen avoimeen saatavuuteen niin, että hankinta-asiakirjoissa oleva data julkaistaisiin kokonaan avoimena datana. Tämä tarkoittaisi sitä, että kyseiset asiakirjat tulisi saattaa erilaisista tietojärjestelmistä keskitettyyn tietokantaan.

Tässä työssä olisi ratkaistava toimintamallit esimerkiksi hankintayksikön vastuista ja tietoihin liittyvistä velvoitteista. Avoimeen tietokantaan voitaisiin selvityksen mukaan sisällyttää erityisesti julkiset asiakirjat ja sellaiset tiedot, jotka eivät ole tietosuojan tai liikesalaisuuden alaisia. Selvityksessä todetussa ideaalitulanteessa tiedon siirtäminen voitaisiin automatisoida sähköisen kilpailuttamisjärjestelmän ja tietokannan välille ja kilpailuttamisjärjestelmään voitaisiin merkitä osa tiedoista ei-julkiseksi, jolloin niiden automaattista siirtoa ei tapahtuisi. Selvityksessä huomautetaan kuitenkin, että siirron osalta olisi kuitenkin mietittävä huolellisesti, missä muodossa data siirtyisi niin, että dataa saataisiin kerrytettyä tekstimuotoisten asiakirjojen lisäksi rakenteisessa ja helposti vertailtavissa olevassa muodossa. Lisäksi kilpailutusdatan olisi oltava yhdistettävissä koko hankinnan elinkaarta koskevan datan, ostolaskutietojen ja muiden mahdollisen tietojen, kuten yritystietokantojen, kanssa.

Selvityksessä arvioidaan, että hankinta-asiakirjojen nykyistä parempi avoimuus mahdollistaisi hankintojen vaikutusten tarkastelun uudella tavalla. Selvityksessä esille nostetun esimerkin mukaan tekstimuotoisten tarjouspyyntöjen julkaiseminen avoimessa datapankissa mahdollistaisi big data -menetelmiin perustuvien tekstianalytiikan hyödyntämisen tarjouspyynnöissä käytettyjen vaikuttavuustavoitteiden tunnistamiseksi. Hankintapäätösten julkaiseminen mahdollistaisi taas esimerkiksi yritys- ja työllisyysvaikutusten tarkastelun uudella tavalla, erityisesti jos tiedot voittaneista ja hävinneistä tarjoajista pystyttäisiin yhdistämään ostolaskutiedon ja työntekijä-työnantaja-aineiston kanssa.

Selvitys yhteishankintojen kustannusvaikuttavuudesta

Vuonna 2023 osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelmaa julkaistiin selvitys yhteishankintojen kustannusvaikuttavuudesta³⁵. Selvityshankkeessa keskityttiin yhteishankintojen euromääräisten keskittämishyötyjen arviointiin. Selvityksen tulosten mukaan yhteishankintoja koskevien analyysien tekeminen on Suomessa haastavaa tai mahdotonta. Selvityksen tilastollisten ja ekonometristen tarkasteluiden tuloksiin liittyy merkittäviä rajoitteita ja puutteita. Selvityksestä saatiin alustavaa, mutta puutteellisten tietoaaineistojen vuoksi epävarmaa näyttöä siitä, että yhteishankinnat voivat tuottaa kustannussäästöjä. Puutteet johtuvat selvityksen mukaan pääosin siitä, että hankinnoista ei ole saatavissa riittävän kattavaa ja hyvälaatuista tilastoaineistoa yhteishankintojen kustannusvaikutusten selvittämiseksi. Selvityksessä taustoitetaan, millaisia muutoksia olemassa oleviin tietosisältöihin pitäisi tehdä, jotta julkisia hankintoja voitaisiin paremmin johtaa hankintatoimesta kerättyjen tietosisältöjen avulla.

³⁵ Baulia, S.; Halonen, K.-M.; Hyytinen, A.; Kuusinen, H.; Nokso-Koivisto, O.; Pousi, M.; Puhakainen, E.; Siikanen, M.; Tukiainen, J. & Virtanen, J. (2023) Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus. Valtioneuvoston kanslia.

Selvityksen perusteella julkisiin hankintoihin liittyvien aineistojen keskeinen puute on eri vaiheissa muodostuvien tietosisältöjen yhdistämisen vaikeus. Selvityksessä kuvataan kansainvälisiä esimerkkejä, joiden perusteella esimerkiksi kilpailutusvaiheen tietoja on mahdollista yhdistää laskutustietoihin, jolloin hankintoja voidaan tarkastella monipuolisemmin kuin Suomessa tällä hetkellä. Selvityksen mukaan hankintatoimen kehittäminen ja tiedolla johtaminen vaatisi mm., että kilpailutusvaiheen tiedot voidaan yhdistää laskutusvaiheen tietoihin.

Lisäksi puutteina tai haasteina selvityksessä nähtiin nykyisiin aineistoihin sisältyvät mitausongelmat, lupakäytännöt ja nykyisten tietokantojen vaillinaiset tietosisällöt sekä se, ettei ole olemassa yleisesti saatavilla olevaa, kattavaa ja oikeat tiedot tuottavaa järjestelmää. Selvityksessä esitetään, että hyvä järjestelmä tuottaisi kaikista hankinnoista avoimen rekisterin, jossa olisivat hankittavan kohteen ja hankkijoiden tarkat tiedot, kilpailutuksen yksityiskohtaiset säännöt, kaikki tarjoukset ja tiedot tarjoajista sekä tiedot hankintaan liittyvistä toteutuneiden ostojen määristä ja hinnoista.

Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista

Valtiovarainministeriö julkaisi keväällä 2023 selvityksen julkisten hankintojen säästökeinoista³⁶. Selvityksessä arvioitiin, millaisia säästöjä voitaisiin saavuttaa julkisilla hankinnoilla ja miten säästötoimia voisi ohjata tehokkaasti. Selvityksen skenaarioarvioiden mukaan julkisten hankintojen euromääräinen säästöpotentiaali on vuoteen 2031 mennessä noin 800 miljoonaa euroa. Selvityksessä olevat säästökeinot painottuvat lainsäädäntömuutoksiin.

Selvityksessä todetaan, että säästöjen arviointia ja tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuuden todentamista vaikeuttaa se, että julkisiin hankintoihin liittyvää dataa on hyödynnettävissä vajavaisesti. Julkisiin hankintoihin liittyvät tiedot ovat pirstaloituneet ympäri hallintoa, eikä tietoja ole riittävän avoimesti tutkijoiden käytettävissä.

Selvityksessä pidetään välttämättömänä, että julkisia hankintoja koskevia tietoja voisi saada jatkossa kattavasti yhdestä keskitetystä julkisten hankintojen tietokannasta. Tietokannan tulisi sisältää tietoja kattavasti julkisen hankinnan elinkaaren ajalta, mukaan lukien tarjouspyynnöt, tarjoukset, sopimukset ja ostolaskut. Tällaisen tietokannan toteuttamista pidetään edellytyksenä, että selvityksessä ehdotettujen ohjauskeinojen vaikuttavuus voitaisiin todentaa ja säästöt kohdentaa eri hallinnonaloille. Tietokanta mahdollistaisi myös muiden kuin kyseisessä selvityksessä todettujen tehostamiskeinojen vaikuttavuuden arviointia.

³⁶ Pyykkönen, J.; Halonen, K.-M.; Tukiainen, J. & Parviainen, A. (2023) Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista. Valtiovarainministeriö.

Työryhmän raportti harmaasta taloudesta ja julkisista hankinnoista

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman (2016-2020) alatyöryhmä on todennut raportissaan³⁷, että arvoltaan merkittävässäkin julkisissa hankinnoissa sopimuksia ei välttämättä tehdä kirjallisesti, sopimusten käyttöä hankintayksikön sisällä ei seurata riittävästi, sopimusvelvoitteiden toteutumisen valvonnassa on puutteita, eikä kaikissa hankintayksiköissä sopimusasiakirjoja tai sopimustietoja ole saatavilla kootusti yhdestä lähteestä.

Alatyöryhmä on suositellut julkisen sopimustietorekisterin perustamista sekä hankintayksiköille sopimushallintajärjestelmän käyttöönottoa. Alatyöryhmän mukaan sopimushallintajärjestelmään olisi suositeltavaa luetteloida kaikki sopimukset ja niiden muutokset keskitetysti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Lisäksi kaikista hankintoihin liittyvistä sopimuksista olisi suositeltavaa julkaista erillinen kansallinen sopimustietorekisteri. Sopimustietorekisteristä tulisi käydä ilmi vähintään sopimuksen kohde, sopijapuolet, sopimuksen alkamis- ja päättymispäivä, ennakoitu arvo ja viittaukset mahdolliseen kilpailutukseen. Sopimushallintajärjestelmä helpottaisi erityisesti hankintayksiköiden sopimushallintaa ja tukisi samalla sisäisen valvonnan työtä. Lisäksi julkinen versio rekisteristä parantaisi yleisesti hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tehostaisi hankintojen valvontaa.

Alatyöryhmän lisäksi myös Euroopan komissio on suositellut³⁸ julkisten sopimusrekisterien perustamista. Komission suosituksen mukaan rekistereistä tulisi saada selkeää tietoa tehdyistä sopimuksista ja niiden muutoksista. Komission mukaan julkisista hankinnoista saatavilla olevat tiedot helpottavat keskustelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, tehostavat viranomaisten vastuuta toiminnastaan ja antavat viranomaisille paremmat valmiudet torjua petoksia ja korruptiota.

Alatyöryhmä nostaa raportissaan esille, että tarjoustietojen paremman saatavuuden avulla olisi mahdollista tehostaa kartellien ja harmaan talouden ilmiöiden havaitsemista. Alatyöryhmän mukaan edistyneellä tilasto- ja taloustieteellisellä analyysillä on mahdollista tehdä havaintoja siitä, toimivatko markkinat aidon kilpailullisesti vai mahdollisesti kartelliin viittaavalla tavalla. Myös yksittäisen tarjouskilpailun tarjoushinnoista ja -teksteistä on raportin perusteella tilastollisilla ja heuristisilla menetelmillä tehtävissä havainnot kartelliin viittavasta käyttäytymisestä. Lisäksi tarjoustiedoista, kuten tarjoajia koskevista yksilöintitiedoista, voi lisäksi olla havaittavissa harmaan talouden ilmiöitä, kuten lyhyen elinkaaren yrityksiä. Kattavia tietoja julkisiin hankintoihin jätetyistä tarjouksista ja niiden sisällöstä ei kuitenkaan ole nykyisin saatavilla.

³⁷ Kilpailu ja kuluttajavirasto (2019): *Harmaa talous ja hankinnat*

³⁸ COM(2017) 572 final, 3.10.2017

Lisäksi alatyöryhmän on arvioinut, että avoimuus on luonteva osa ammattimaisesti johdetun hankintayksikön toimintatapaa, vahvistaa hankintayksikön toiminnan avoimuutta ja voi lisätä kustannustietoisuutta. Alatyöryhmä suosittelee hankintayksiköitä julkaisemaan ostoreskontratietonsa.

Selvitys ratkaisuista julkisten hankintojen pullonkauloihin

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2023 julkaisemassa, osana Hankinta-Suomen toimintoja toteutetussa selvityksessä³⁹ koottiin lista julkisten hankintojen toimivuutta haittaavista esteistä tai hidasteista sekä lista julkisten hankintojen kehittämistoimenpiteistä, joita olisi mahdollista toimeenpanna nykyisen hankintalainsäädännön puitteissa.

Selvityksen mukaan johtamisen kehittämisen edellytys on, että hankintayksiköiden toimintaan liittyvää tietoa seurataan systemaattisesti ja toimintaa johdetaan tietoperustaisesti. Selvityksen mukaan tieto mahdollistaa toimintamallien vertailun ja toimivien käytäntöjen tunnistamisen sekä levittämisen. Selvityshankkeessa saatujen asiantuntijakommenttien perusteella tarve hankintojen laadun seuraamiseksi ja toimittajahallinnan kehittämiseksi on suuri. Asiantuntijat katsovat, että nykyiset järjestelmät tai käytettävissä olevat resurssit eivät tue tätä. Lisäksi rakenteet eivät tällä hetkellä luo puitteita toiminnan laadun sekä käytänteiden vertailun systemaattiselle ja organisaatorajat ylittävälle seurannalle.

Selvityksen mukaan digitaalisuus tarjoaa kuitenkin mahdollisuuksia ratkaista useita julkisten hankintojen ongelmakohtia. Selvityksessä korostetaan, että automaatio voi oikein käytettynä vähentää byrokratiaa, lisätä tehokkuutta ja mahdollistaa parhaiden käytäntöjen vertailun sekä oppimisen tiedon ja analyysien avulla. Selvityksessä nostetaan esille, että myös kokeilua laaturekisterimallista tulisi harkita. Tällöin hankintayksiköiden toimintaa seurattaisiin valikoidusta näkökulmasta (esim. tarjousten määrän kehitys, tarjoaja- tai loppukäyttäjäkokemus). Systemaattisesti ja samalla tavalla kerätyllä tiedolla vauhditettaisiin hankintayksiköiden vertaisoppimista sekä parhaiden käytäntöjen leviämistä.

Selvitys julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaista käytännöistä

³⁹ Koiste, V.; Siranko, H. & Lemola, W. (2023). Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin: Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Hankinta-Suomi-ohjelma kartoitti⁴⁰ vuonna 2023 julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaita käytäntöjä haastatteleamalla hankintayksiköitä. Selvitystyössä tarkasteltiin, miten ja millä konkreettisilla keinoilla hankintayksiköt voivat toteuttaa ja kehittää hankintojensa strategista johtamista. Selvityksessä tunnistettiin 22 julkisten hankintojen strategisen johtamisen parasta käytäntöä eli suositeltavaa toimenpidekokonaisuutta hankintayksiköiden käyttöön.

Selvityksen mukaan digitalisaatiolla on keskeinen rooli hankinnan strategisen johtamisen kehittämisessä. Selvityksessä todetaan, että digitalisoimalla mahdollisimman paljon hankinnan strategisessa johtamisessa voidaan tehdä parempia päätöksiä. Selvityksen perusteella strategiseen tiedolla johtamiseen liittyy ymmärrys tiedolla johtamisen merkityksestä ja työvaiheista, joilla tieto rikastuu ja mahdollistaa hyvän päätöksenteon sekä toiminnan kehittämisen. Edellytyksenä on kuitenkin, että tiedon lähteet pitää tunnistaa, tieto pitää kerätä, tunnistaa kuhunkin käyttötarkoitukseen oleellinen tieto ja eri lähteistä tullutta tietoa pitää yhdistellä, jotta sitä voidaan analysoida ja hyödyntää.

Selvityksen perusteella julkisten hankintojen strategista johtamista tukevat laadukkaat analyysit ja työkalut mahdollistavat hankinnan ammattimaisen johtamisen, sekä oman työn ja koko hankintatoimen toiminnan ja suorituskyvyn paremman arvioinnin. Lisäksi analyysit ja työkalut auttavat ymmärtämään, mitä missäkin tapahtuu: toteutuvatko organisaation strategiassaan asettamat tavoitteet, onko hankinta vaikuttavaa ja toimiiko hankinta kustannustehokkaasti. Selvityksessä katsotaan, että analyysit ja työkalut liittyvät tyypillisesti hankinnan strategisen johtamisen kaikkiin osa-alueisiin, lähtien toimittajamarkkinan kehittämisestä ja ulottuen aina hankintojen johtamiseen kilpailutuksissa. Selvityksen mukaan tietoa voidaan hyödyntää päätöksenteossa ja hankinnan kehittämisessä, kun se integroidaan eheäksi kokonaisuudeksi ja tuodaan jokaisen tarvitsijan käyttöön.

Selvityksessä korostetaan tiedolla johtamisen ja kehittämisen merkitystä hyvinä toimintatapoina. Lisäksi selvitys painottaa, että on tärkeää varmistaa, että järjestelmät tuottavat tarvittavaa tietoa johtamiseen ja ohjaukseen. Selvityksen mukaan digitalisoiminen ja hankintojen strategisen tiedolla johtamisen hyötyjä ovat muun muassa kokonaiskuvan hahmottaminen, ymmärryksen kasvaminen, parempien päätösten tekeminen, ratkaisukeskeisyyden ja työn tuottavuuden kasvaminen, hallinnollisen tehokkuuden nouseminen mitattavalla tavalla sekä hankinnan arvontuoton kumuloituminen eri tekijöiden yhteisvaikutuksena.

⁴⁰ Pajunen-Muhonen, H.; Saarenpää, T. & Vihonen L. (2023). Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt: 22 askelta menestykseen

3 Nykyiset julkisia hankintoja koskevat tietopalvelut

Hankintailmoitukset.fi

Hankintalain (1397/2016) 58 §:ssä ja erityisalojen hankintalain (1398/2016) 62 §:ssä on säädetty hankintayksiköille velvollisuus ilmoittaa hankinnoistaan. Vastaavasti puolustus- ja turvallisuushankintojen ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty niitä koskevan lain 28 §:ssä. Lakien mukaan hankintayksikön on ilmoitettava kilpailutuksen käynnistymisestä valtiovarainministeriön ylläpitämässä hankintailmoitukset.fi-palvelussa. Valtiovarainministeriön velvollisuudesta ylläpitää hankintailmoitukset.fi-palvelua on säädetty hankintalain (1397/2016) 60 §:ssä.

Hankintailmoitukset.fi-palvelu, eli Hilma-palvelu, on julkisten hankintojen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt julkaisevat ilmoituksia suunnitelluista ja käynnistyvistä kilpailutuksista sekä kilpailutusten tuloksista. Hilma-palvelu kokoaa yhteen hankinnoista tehtävät ilmoitukset kaikista hankintayksikköjen Suomessa käyttämistä kilpailutusjärjestelmistä. Hilma-palvelun pääasiallinen kohderyhmä ovat tarjoajat, jotka saavat palvelusta tietoa hankintayksiköiden järjestämistä kilpailutuksista ja niiden tuloksista. Hilmassa on noin 57 000 rekisteröityä käyttäjää.

Hilma-palvelusta on saatavilla hankinnoista julkaistuja ilmoituksia vuodesta 2019 lähtien, vaikka sähköinen hankinnoista ilmoittaminen on ollut Suomessa käytössä 2000-luvun alusta lähtien. Hilma-palvelu uusittiin vuoden 2019 aikana, ja uusittu palvelu otettiin käyttöön 2.1.2020. Uusimisen yhteydessä aikaisemmassa sähköisessä palvelussa julkaistut ilmoitukset tuotiin uuteen palveluun kevästä 2018 lähtien. Tätä aikaisempia ilmoituksia ei tietomallimuutosten vuoksi pystytty tuomaan uudistettuun palveluun. Julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineistot on arkistoitu vuodesta 2007 lähtien avoimesti hyödynnettäväksi Tampereen yliopiston Aila-tietoarkistoon. Tietoarkistoon on koottu olennaisimmat tiedot ilmoituksilta. Aineistoja on ladattu Aila-tietoarkistosta 31.12.2023 mennessä yhteensä 1 093 kertaa.

Hilma-palvelussa julkaistaan vuosittain keskimäärin 12 000 ilmoitusta käynnistyvistä kilpailutuksista. Näistä noin 54 prosenttia on kansalliset kynnysarvot ylittäviä ilmoituksia ja 44 prosenttia EU-kynnysarvot ylittäviä ilmoituksia. Palvelussa ilmoitetaan lisäksi kansallisista ja EU-kynnysarvon ylittävistä suorahankinnoista, kilpailutusten tuloksista ja sopimuskauden aikana sopimukseen tehtävistä muutoksista. Vuonna 2023 Hilma-palvelussa julkaistiin yhteensä 20 292 ilmoitusta.

Hilma-palvelu toimii myös Suomen ainoana komission julkaisutoimiston ylläpitämään Tenders Electronic Daily (TED) -palveluun ilmoituksia lähettävänä järjestelmänä. Hilma-palvelu lähettää EU-kynnysarvot ylittävät ilmoitukset julkaistavaksi TED-palveluun. Ilmoitukset julkaistaan ensin TED-palvelussa ja vasta tämän jälkeen Hilmassa.

Vuoden 2023 lopussa Hilma-palvelun rajapintoja hyödynsi aktiivisesti 33 organisaatiota. Nämä organisaatiot käyttävät Hilmassa julkaistujen ilmoitusten tietoja joko omissa myyntijärjestelmissään tai myyvät ja rikastavat Hilmassa julkaistujen ilmoitusten tietoja tuottaakseen palveluja yrityksille. Tietoa hyödynnetään myös julkisen sektorin tuottamissa palveluissa.

Tutkihallintoa.fi

Tutkihallintoa.fi-sivuston tavoitteena on tarjota luotettavaa ja ajantasaista tietoa julkishallinnon toiminnasta. Sivustoa ylläpitää Valtiokonttori. Sivusto palvelee valtionhallintoa, kansalaisia, kuntasektoria, yhteisöjä, yrityksiä, tutkijoita ja mediaa. Sivusto toimii kokoavana alustana raporteille, jotka tarkastelevat julkishallintoa eri näkökulmista.

Yleisen tietopalvelutehtävän lisäksi sivusto palvelee eri viranomaisia näiden tietotarpeissa. Valtiokonttorin lakisääteisenä tehtävänä on kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen kokoaminen ja raportointi valtiovarainministeriön, Tilastokeskuksen, Opetushallituksen sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tarpeisiin, ja nämä tiedot julkaistaan Tutkihallintoa.fi-sivustolla. Lisäksi sivustoon on toteutettu valtiovarainministeriön ohjaus- ja seurantaraportteja palveleva kuntien tilanneseuranta -osio sekä aluekehityksen osio työ- ja elinkeinoministeriön tarpeisiin.

Osana Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmaa Tutkihallintoa.fi-palveluun on toteutettu kansallinen julkisten hankintojen tilastonäkymä, jossa on julkaistu neljä raporttikokonaisuutta. Hankintojen arvo -raportti tarkastelee julkisten hankintojen arvoa kirjanpito-tietojen perusteella. Kirjanpito-tileistä on tunnistettu ne tilit, joille hankintoihin liittyvät ostolaskut kirjataan. Kirjanpito-tilit ovat tämän jälkeen yhdistetty Hankinnasta maksuun -prosessin kehittämishankkeessa (HAMA)⁴¹ määriteltyihin hankintakategorioihin. Raportti perustuu kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden neljännesvuosisiraportointiin, valtion keskuskirjanpidon tietoihin sekä seurakuntien erillisaineistoihin. Raportin avulla on mahdollista tarkastella yksittäisen julkishallinnon organisaation rahankäyttöä hankintakategorioittain. Kirjanpito-tilien ja hankintakategorioiden osalta raportissa on tehty karkeistusta: kaikki yhdelle kirjanpito-tilille tehdyt kirjaukset on siirretty sitä vastaavaan hankintakategoriaan eikä yksittäisiä kirjanpitoon tehtyjä kirjauksia ole tarkastettu, vaikka yhdellä kirjanpito-tilillä voi olla kirjauksia, jotka voivat kuulua useampaan hankintakate-

⁴¹ [Valtion hankintatoimen kehittämishanke, VM083:00/2014](#)

goriaan. Raporttia tarkasteltaessa on huomioitava, ettei saatavilla olevien tietojen perusteella pystytä tunnistamaan mihin sopimukseen tai kilpailutukseen tilikirjaus liittyy. Kirjanpitoliedot eivät myöskään sisällä tietoa toimittajista, joita hankinta on tehty.

Hilma-palvelussa on vuoden 2022 alusta lähtien tullut ilmoittaa, onko hankinnassa huomioitu innovaatiot, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys sekä pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet. Tutkihallintoa.fi-raporteille poimitaan tiedot Hilma-palvelussa julkaistuista kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävistä hankintailmoituksista. Myös suora hankintailmoitukset ovat mukana poiminnassa.

Ekologinen kestävyys -sivulla näytetään tietoja niistä hankintailmoituksista, joissa hankinnan on ilmoitettu edistävän ekologista kestävyyttä. Ekologisen kestävyuden tavoitteet on ryhmitelty seitsemään eri tavoitteeseen: ekologinen kestävyys, energiatehokkuus, kestävä ruokajärjestelmä, kiertotalous, luonnon monimuotoisuus, vähähiilisyys ja vihreät kriteerit. Ilmiöitä voi tarkastella ylipäätään tai osa-alueittain. Kestävän ruokajärjestelmän edistämistä tarkastellaan erikseen. Sen ilmoituksissa ovat mukana vain ruokahankintojen CPV-luokat. Vuosien välistä kehitystä voi tarkastella graafeilla, tietoja voi myös suodattaa ja tarkastella CPV-päälukittain. Raportilla on myös linkki niihin Hilma-palvelussa julkaistuihin hankintailmoituksiin, joissa hankintayksikkö on ilmoittanut hankinnan kohteen edistävän ekologista kestävyyttä.

Sosiaalista kestävyyttä voi tarkastella samoilla tavoilla kuin sosiaalista kestävyyttä. Tavoitteet on ryhmitelty neljän vaihtoehdon mukaan: oikeudenmukaiset työolot, sosiaalinen kestävyys, työllistämisehto ja vastuullisuuden vähimmäisvaatimukset.

Niitä hankintailmoituksia, joissa hankinnan tavoitteeksi on asetettu innovatiivisuus voi tarkastella omalla raportillaan samaan tapaan kuin edellä mainittuja strategisia tavoitteita. Tavoitteet on jaettu neljään eri ryhmään: innovaatiot, ratkaisu tai sen osa on uusi markkinoille tai toimialalle, ratkaisu tai sen osa on uusi ostajalle ja uusien ratkaisujen tarve ja mahdollisuudet on kartoitettu.

Puhtaiden ajoneuvojen hankintoja voi myös tarkastella omalla raportillaan. Poiminta on tehty EU-kynnysarvon ylittäviltä jälki-ilmoituksilta, joissa syksystä 2021 lähtien on tullut ilmoittaa hankittujen ja liikennepalveluissa käytettävien puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen lukumäärät. Raportilla eivät näy puitejärjestelyjen sisäiset hankinnat, sillä näistä hankinnoista ei tehdä jälki-ilmoituksia. Raportilla seurataan kaikkia hankintayksikköjä ja maantieteellisiä alueita koskevien ylätasojen tavoitteiden täyttymistä.

Edellä mainittujen lisäksi asetettuja strategisia tavoitteita voidaan tarkastella sen mukaan, miten pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua on huomioitu.

Julkisten hankintojen raporttikokonaisuuteen tuodaan tiedot myös hankintaosaamisen itsearvioinneista erilaisilla yhteenvetotasoilla.

Oma raporttikokonaisuutensa on toteutettu hankintailmoituksista suoraan hankinnoista ja kilpailutuksen jälkeen julkaistavista jälki-ilmoituksista, joilla ilmoitetaan muun muassa tarjouskilpailun voittaja ja tehdyn sopimuksen arvo ja kesto. Raportilla on tietoja puuttuvista jälki-ilmoituksista, sopimusten ilmoitetuista enimmäisarvoista ja kestoista sekä kilpailutuksen voittaneista toimittajista ja saatuja tarjousten määristä.

Tutkihankintoja.fi

Tutkihankintoja.fi

Tutkihankintoja.fi on julkinen julkishallinnon ostotietojen raportointipalvelu, joka on toteutettu osana valtiovarainministeriön valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaa (Handi)⁴². Päätöksen valtion ostolaskutietojen julkaisemisesta teki Toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmä 16.1.2017. Valtionvarainministeriö antoi tehtävien toteutuksen toimeksiantona Hansel Oy:lle. Ensimmäinen versio palvelusta on julkaistu elokuussa 2017.

Tutkihankintoja.fi-palvelun tietosisältö koostuu budjettivaltion ja Helsingin, Järvenpään, Forssan kaupunkien sekä Tampereen yliopiston tiliöintirivitasoisista ostolaskudatoista sekä yrityksiä ja hankintayksiköitä koskevista taustatiedoista. Tiliöintirivit on luokiteltu yhteiselle kategoria-alakategoria-mallille, jotka verkkopalvelussa näkyvät käyttäjille tuote- ja palveluryhmittelyinä. Valtion ostolaskudata on mukana palvelun tietosisällössä vuodesta 2016 lähtien. Helsingin kaupungin ostolaskudataa on olemassa vuodesta 2018 alkaen. Vantaan kaupungin osalta tietoja on vuosilta 2016–2021 ja Järvenpään ja Forssan osalta vuosilta 2021–2022.

Tutkihankintoja.fi-sivulla vierailee 3 000–10 000 käyttäjää kuukaudessa. Verkkopalvelun suunnittelussa lähtökohtana on ollut, että jokaisen peruskäyttäjän on kyettävä ymmärtämään näkemänsä heti. Nykyisen palvelun vahvuutena on pidetty suuren tietomäärän pilkkomista rakenteeltaan yksinkertaisiksi ja helposti selailtaviksi raporteiksi, jotka tarjotaan kolmikielisenä ja mobiililaitteillakin käytettävänä näkyminä. Sivuston käyttöliittymä noudattaa yksinkertaista rakennetta, jossa ostolaskutietoja voi tarkastella hankintayksikön, toimittajan, tai hankintakategorian mukaisesti. Tietoon voi myös tehdä hakuja ja tietoja voi suodattaa määritellyillä kriteereillä. Tutkihankintoja.fi-palvelun data julkaistaan viikoittain myös avoindata.fi-sivustolla⁴³.

⁴² [Valtion hankintojen toteutusohjelma](#)

⁴³ [Tutkihankintoja.fi-palvelun data avoindata.fi-sivustolla](#)

Tutkihankintoja.fi-palvelun on todettu lisänneen hankintojen läpinäkyvyyttä, ja palvelu on saanut vuosien varrella kansainvälistäkin huomiota. Sivuston suunnittelu on palkittu Vuoden Huiput ja Grand One -kilpailuissa. Keväällä 2023 Tutkivan journalismin yhdistys myönsi palvelulle yhteiskunnan avoimuuden edistämisen Jääraappa-tunnustuspalkinnon. Perustelujen mukaan palvelu on vuodesta 2017 lähtien parantanut toimittajien ja koko yhteiskunnan mahdollisuutta saada tietoa valtionhallinnon julkisista hankinnoista.

Tutkihankintoja.fi-palvelun toteutuksen mahdollistaa laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008), jossa Hansel Oy:lle on annettu tehtäväksi hankintatiedon analysointipalvelujen tuottaminen jatkuvana palveluna ja tietotuotantopalvelun rakentaminen valtion hankintatoimen ohjauksen ja hankintojen toteuttamisen tueksi. Hansel Oy:stä annetun lain mukaan virastojen ja laissa mainittujen organisaatioiden on luovutettava hankintoja koskevat tietonsa yhtiölle⁴⁴. Hankintayksiköt myös veloitetaan vastaamaan tietojen merkitsemisestä salassa pidettäviksi tietojärjestelmiinsä.

Nykytilassa budjettivaltion tietojen siirto tapahtuu valtionhallinnon yhteisestä tilausten hallinnan ja ostolaskujen kierrätysjärjestelmästä, Handi-palvelusta. Handi-palvelu on käytössä koko valtionhallinnossa eli kaikissa kirjanpitoyksiköissä ja niihin kuuluvissa virastoissa sekä rahastoissa. Vuosittain Handi-palvelun kautta käsitellään noin 800 000 ostolaskua.

Muiden kuin valtionhallinnon organisaatioiden osalta aineisto perustuu organisaatioiden itsensä Hansel Oy:lle toimittamaan hankinta-aiheiseen ostolaskuaineistoon. Valtionyhtiöiden hankinnat eivät sisälly aineistoon. Aineisto ei sisällä valtionhallinnon matkaja kulunhallintajärjestelmässä käsiteltyjä hankintoja. Näitä kulueriä ovat esimerkiksi kilometrikorvaukset, päivärahat ja matkakulujen korvaukset. Salassa pidettäviä tietoja ei sisälly palvelun aineistoon ja kokonaisuudessaan palvelun ulkopuolelle on rajattu turvallisuusviranomaisten tiedot (Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja PLM:n hallinnonala kokonaisuudessaan). Mikäli tuotteita tai palveluita on ostettu yksityishenkilöltä, toimittajan kohdalla lukee "Toimittajätietoa ei julkaista".

Kunnista vain Helsingin, Vantaan, Forssan ja Järvenpään ostolaskutietoja julkaistaan tällä hetkellä Tutkihankintoja.fi-sivustolla. Viime aikoina kunnista on kuitenkin osoitettu kiinnostusta tietojen avaamiseen Tutkihankintoja.fi-sivuston kautta. Kuntien ja muiden

⁴⁴ Hansel-laki 1096/2008 3 a §: Valtionhallinnon virastojen ja laitosten, valtion liikelaitosten sekä valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja eduskunnan alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivien yksiköiden on luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät tiedot hankintamääristä, hinnoista, hankintasuunnitelmista, laskutuksesta, tilauksista, toimittajista, tarjouspyynnöistä, tarjousten lukumääristä, hankintapäätöksistä ja muut vastaavat kilpailutuksia koskevat tiedot.

julkisten organisaatioiden tietojen käsittelyyn liittyy tällä hetkellä merkittävä määrä manuaalista työtä, koska Hansel Oy:lle tuleva tieto ei suurelta osin ole määrämuotoista, eikä käsittelyä voida automatisoida.

Avoindata.fi

Avoindata.fi on vuonna 2014 perustettu Digi- ja väestötietoviraston tuottama avoimen datan (tiedon) portaali ja datakatalogi. Sen avulla Suomen julkinen hallinto voi avata ja julkaista avointa tietoa muiden hyödynnettäväksi keskitetysti yhden palvelun avulla.

Avoindata-palvelu muodostaa Suomessa saatavilla olevan, ensisijaisesti julkisen hallinnon avoimen datan hakemiston. Avoindata-palveluun kuvattujen avoimien tietoa-ineistojen kohderyhminä ovat muun muassa kansalaiset, yritykset ja viranomaiset. Palvelussa julkaistuja tietoa-aineistoja voi hakea rajapintojen kautta julkaistavaksi esimerkiksi digitaalisissa palveluissa, kuten verkkosivuilla ja sovelluksissa, tai hyödyntää muutoin haluamallaan tavalla.

Palvelussa esitetyt tiedot ovat täysin julkista ja teknisesti avointa dataa, jota voidaan käyttää ja hyödyntää eri tarkoituksiin niin julkisessa hallinnossa kuin yksityisellä sektorilla. Tyypillisiä käyttötapauksia ovat esimerkiksi erilaiset verkkopalvelut, tilastot, tiedon visualisoinnit, pelit, oppaat ja kartan päälle visualisoitu informaatio.

Palvelusta on säädetty hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) nojalla valtiovarainministeriön asetuksella (VM:n asetus eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (607/2016) sekä (900/2023, voimaan 31.7.2023 alkaen).

Julkisiin hankintoihin liittyvänä tietona Avoindata.fi-palvelussa on eräiden kuntien ja kuntayhtymien ostolaskutietoja. Myös tutkihankintoja.fi-palvelussa julkaistavat valtion ostolaskutiedot tuodaan Avoindata.fi-palveluun.

Joulukuussa 2023 tehdyn tarkastelun perusteella ja etsittäessä tietoja hakusanalla ”ostolasku” valtion tietojen lisäksi 37 kuntaa ja yksi kuntayhtymä olivat julkaisseet ostolaskutietoja avoindata.fi-palvelussa. Tarkastelu rajattiin vain niihin organisaatioihin, jotka olivat julkaisseet tietoja vuodesta 2021 eteenpäin. Avoindata.fi-palveluun oli tuonut ostolaskutietoja 35 organisaatiota, joko csv- tai xlsx-muodossa. Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä olivat linkittäneet aineistonsa avoindata.fi-palveluun, mutta tiedot ovat laadattavissa Helsinki Region Infoshare -palvelusta. Samassa palvelussa julkaistaan myös Espoon, Kauniaisten ja Vantaan ostolaskut, jotka ovat saatavilla myös avoindata.fi-palvelusta.

Aineistojen ilmoittamissykleissä ja kattavuudessa on eroja organisaatioiden välillä. Aineistoja viedään palveluun vuosittain, puolivuositain, vuosineljänneksittäin tai kuukausittain. Vuosien 2021 ja 2022 osalta palvelusta on saatavilla 19 organisaation tiedot. Kahden organisaation osalta (Porvoon kaupunki ja Liedon kunta) tietoja on avoindata.fi-palvelussa vain vuoden 2021 osalta. Kuitenkin Porvoon kaupunki on julkaissut vuoden 2022 ostolaskutiedot omilla verkkosivuillaan. Muiden palvelussa tietojaan julkaisevien organisaatioiden osalta ilmoittamissyklissä oli edellisiä enemmän puutteita.

Verrattaessa julkaistujen ostolaskujen tietosisältöä Kuntaliiton julkaisemaan kuntien ja kuntayhtymien ostolaskudatan avaamisen ohjeeseen⁴⁵ 22 organisaation ostolaskutiedot sisältävät ohjeen mukaiset tiedot, mutta sarakkeiden nimissä ja määrissä on eroja. 35 organisaatiosta 14 eivät sisältäneet kaikkia Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisia tietoja. Aineistojen sisällöt sarakkeiden nimien ja määrien osalta olivat hyvin vaihtelevia.

Taulukko 1. Organisaatioiden määrä, joilta tieto puuttui.

Kuntaliiton ohjeistuksen mukaiset pakolliset kentät	Organisaatioiden määrä, joilta tieto puuttuu
Kuntanumero	5
Kunnan nimi	3
Kunnan Y-tunnus	7
Tositenumero	1
Toimittajan nimi	1
Toimittajan y-tunnus	1
Toimittajan maakoodi	11
Laskun summa ilman ALV	8
Palveluluokka	11

Ilman tietojen julkaisusyklin, pakollisena julkaistavien tietojen ja sarakkeiden järjestyksen yhdenmukaistamista, tietoja ei pystytä hyödyntämään.

Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö

Markkinaoikeus on erikoistunut tuomioistuin, joka käsittelee muun muassa julkisia hankintoja koskevia riita-asioita ja valituksia. Markkinaoikeuden rooli julkisissa hankinnoissa on merkittävä, sillä se varmistaa, että hankintalainsäädäntöä noudatetaan ja että hankintaprosessit ovat oikeudenmukaisia ja avoimia. Markkinaoikeuden päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka ylimpänä hallinto-oikeutena käsittelee valituksia ja tekee ennakkoratkaisuja.

⁴⁵ Kuntien ja kuntayhtymien ostolaskudatan avaamisen ohje. Suomen Kuntaliitto ry.

Sekä markkinaoikeus että korkein hallinto-oikeus julkaisevat omilla verkkosivuillaan julkisista hankinnoista tehtyihin valituksiin liittyviä päätöksiä. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ohjaavat julkisia hankintoja. Päätökset luovat ennakkotapauksia ja ohjeistavat, miten hankintalainsäädäntöä tulee tulkita ja soveltaa erilaisissa tilanteissa.

Markkinaoikeus julkaisee verkkosivullaan päivittäin tietoa myös vireille tulleista hankinta-asioista. Tieto sisältää vireille tulon päivämäärän, hankintayksikön nimen ja hankintapäätöksen otsikon. Hankinta-asioihin liittyvistä ratkaisuista markkinaoikeus julkaisee ratkaisun päivämäärän ja oman tunnistetietonsa lisäksi hankinta-asiasta tehdyn valituksen yhteenvedon ja ratkaisuun liittyvät perustelut. Korkein hallinto-oikeus julkaisee verkkosivullaan vuosikirjapäätöksiä, joiden joukossa on myös hankinta-asioihin liittyviä päätöksiä. Vuosikirjapäätöksen ratkaisuseloste sisältää vuosikirjanumeron, hakusanat, päätöksen antopäivän ja taltionumeron, asian diaarinumeron, CLI-tunnuksen (European Case Law Identifier), tiivistelmän oikeuskysymyksestä ja korkeimman hallinto-oikeuden keskeisistä johtopäätöksistä, sovelletut oikeusohjeet sekä päätöksen tekstin.

Hankintojen johtamista varten tuotetut palvelut ja tietolähteet

Johdon hankintanäkymä

Osana Hankinta-Suomi-ohjelman tiedolla johtamisen teemaryhmän työtä toteutettiin vuonna 2023 pilotti hankintojen strategista johtamista varten tarvittavista tiedoista. Johdon hankintanäkymä toteutettiin osaksi yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n asiakkailleen tuottamia palveluja.

Johdon hankintanäkymän pilotoinnin lopputuloksena syntyi johdon mittaristonäkymä (engl. dashboard), joka tarjoaa organisaation ylimmälle johdolle kokonaiskuvan organisaation hankinnoista sekä hankintoihin liittyvät keskeiset tunnusluvut. Johdon hankintanäkymä on valtionhallinnon kirjanpitoyksiköiden sekä sellaisten organisaatioiden, jotka ovat toimittaneet Hansel Oy:lle ostolaskuaineiston, avoimesti hyödynnettävissä. Pilotissa käytettiin tietolähteinä Hilma-palvelussa julkaistuja ilmoitustietoja valmisteilla ja meneillään olevista kilpailutuksista sekä ilmoituksilla annettavia tietoja hankinnassa huomioituista kestävyystavoitteista. Näkymään tuotiin myös hankintojen organisaatiokohtainen kokonaisvolyyymi ostolaskutietojen perusteella. Hankintojen kategorisointimallin perusteella organisaation hankinnoille laskettiin Suomen ympäristökeskuksen laskentamallin mukainen hankintojen hiilijalanjälki ja johdon näkymään lisättiin hankintojen organisaation hankintatoimen kypsyysastetta, eli maturiteettia kuvaavat tiedot. Tietolähteenä toimi organisaation hankintatoimen kypsyysastetta mittaavan kyselyn tulokset.

Hankintaosaamisen itsearviointityökalu

Hankinta-Suomi-ohjelman osaamisen kehittämisen teemaryhmä tuotti vuonna 2022 hankintaosaamisen itsearviointityökalun. Itsearviointityökalun avulla hankintojen parissa työskentelevä henkilö saa itsearviointityökalun avulla tietoa omasta osaamisestaan. Työkalu tukee myös organisaation osaamisen kehittämistä. Työkalun avulla on kerätty tietoa kansallisesta hankintaosaamisen tasosta. Itsearviointi sisältää 30 kysymystä, jotka koskevat muun muassa hankintojen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyviä valmiuksia sekä esimerkiksi vuorovaikutus- ja johtamistaitoja. Työkalu on tarkoitettu hankintayksiköiden käyttöön ja sen tuloksia voi tarkastella osana tutkiahallintoa.fi-palveluun tuotettua julkisen hankintojen näkymään. Itsearviointityökalun toteuttamisessa käytettiin Euroopan komission ProcurComp-mallia, joka suunniteltiin julkisten hankintojen ammattimaistamiseen. Mallissa määritellään julkisten hankintojen ammattilaisten 30 avaintaitoa, ja sitä voidaan käyttää alan yhteisenä viitekehystenä EU:ssa. ProcurComp-mallissa julkiset hankinnat nähdään strategisena toimintona, joilla julkisia investointeja voidaan ohjasta kohti kestävästä kasvusta. ProcurComp suunniteltiin auttamaan organisaatioita kokoamaan asiantuntijatiimejä, jotka tukevat niitä strategisten tavoitteiden saavuttamisessa, ja sen suunniteltiin toimivan kannustimena hakeutua julkisten hankintojen tehtäviin. Julkisten hankintojen ammattilaiset voivat käyttää ProcurComp-mallia osaamisensa arviointiin. Lisäksi siitä on apua täydennyskoulutuksen suunnittelussa ja sen avulla kouluttajat voivat hyödyntää työkalun sisältämiä tietoja suunnitelluissa tarvittavissa koulutusohjelmissä.

Muut julkisia hankintoja koskevat tiedot ja palvelut

Julkisista lähteistä saatavien hankintatietojen ympärille on syntynyt joitain kaupallisia palveluja. Julkisten hankintojen tietoihin perustuvat kaupalliset palvelut ovat yleensä tarkoitettu yrityksille ja organisaatioille, jotka haluavat saada tietoa julkisista hankinnoista ja niihin liittyvistä sopimuksista. Palveluja on syntynyt pääosin hankinnoista ilmoittamiseen liittyviin tietoihin, joita on julkaistu avoimesti jo ennen vuonna 2020 tehtyä Hilma-palvelun uudistamista. Ensimmäisinä syntyneet niin sanotut vahtipalvelut toimittavat asiansanojen perusteella palvelun ostaneille organisaatioille kiinnostavia ilmoituksia käynnistyvistä kilpailutuksista. Myös oikeustapausten seurantaan on kehitetty esimerkiksi hakukonepalveluja. Osa palveluja tarjoavista yrityksistä on kehittänyt palvelujaan edelleen ja rikastaa saatavilla olevia tietoja muiden kaupallisten tai julkisten tietopalvelujen avulla. Palveluja tarjoavat yritykset tekevät ajoittain myös julkisuuslakiin perustuvia tietopyyntöjä hankintayksiköille. Näiden tietopyyntöjen tarkoituksena on rikastaa yrityksen julkisista lähteistä keräämää tietoa edelleen tiedoilla, jotka julkisuuslain mukana olisivat julkisia, mutta joita hankintayksikkö ei julkaise avoimesti. Useiden yritysten samaan tietoon kohdistuvat tietopyynnöt aiheuttavat hankintayksiköille hallinnollisia kustannuksia. Erityisesti hankintayksikön on ratkaistava jokaisen pyynnön osalta muun muassa liikesalaisuuksiin sekä tietoturvaan ja -suojaan liittyvät kysymykset. Hankintoihin ja ostotoimintaan liittyviä tietoja keräävien Suomessa toimivien yritysten tai muiden organisaatioiden määrä on viime vuosina lisääntynyt, mikä ennakoii merkittävää tietopyyntöjen määrän lisääntymistä tulevina vuosina. Markkinatoimijoiden tekemien

tietopyyntöjen määrän voidaan ennakoida lisääntyvän tuhansilla tai jopa kymmenillä tuhansilla tulevina vuosina. Yksityisen sektorin lisäksi eräät valtion erityistehtäväyhtiöt, kuten Hansel Oy, ovat tuottaneet asiakkaittensa käyttöön tietojohdantamisen työkaluja, jotka hyödyntävät laajasti olemassa olevaa hankintatietoa eri muodoissa.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Palkeet, tuottaa valtion kirjanpito-yksiköille erilaisia raportointipalveluja. Palkeiden johdon raportointipalvelu kokoaa ja yhdistää viraston johtamisessa tarvittavan talous- ja henkilöstötiedon viraston oman toiminnan tietoon. Palvelu tuottaa kuukausittaisen tilannekuvan johdon päätöksenteon tueksi, tavoitteiden asettamiseksi ja toteutuneen toiminnan arvioimiseksi yhdessä näkyvässä. Johdon raportointipalvelu kokoaa sisältöä Kieku-tietojärjestelmästä, asiakasviraston omista järjestelmistä, muista yhteisistä järjestelmistä (Handi, M2, Osaava, Valtiolle.fi). Palvelu voi koostua pelkästään tietojen kokoamisesta ja siirtämisestä viraston omaan järjestelmään, mutta saatavilla on myös analysointipalveluja.

Viraston sisällöstä vastaavalle suunnattu raportointipalvelu tarjoaa vaihtoehtoisia ideoita toiminnan seuraamisen tueksi – valmiita mittareita ja tuen uusien mittareiden tuntemukseen. Palvelu tuottaa raportin ylläpidon, mikä vähentää johdon raportoinnin toteuttamiseen liittyvää manuaalista työtä ja tarjoaa aktiivisen jatkokehittämisen tietojohdantamisen näkökulmasta.

Kirkon palvelukeskus (Kipa) tuottaa valtakunnallisesti kirjanpidon ja palkanlaskennan palveluja seurakuntatalouksille, seurakunnille, hiippakunnille ja kirkon keskusrahastolle. Kirkon palvelukeskus toimii Kirkkohallituksen yhteydessä ja sen tehtävänä on hoitaa seurakuntatalouksien, hiippakuntien, Kirkon keskusrahaston ja Kirkon eläkerahaston kirjanpito ja palkanlaskenta sekä niihin liittyvä maksuliikenne. Kirkon palvelukeskuksen toiminta rahoitetaan käyttäjien maksamilla palvelumaksuilla. Kirkolliskokous päättää maksujen suuruudesta.

Kirkon tilastot sisältävät tietoa seurakuntien henkilöstöstä, jäsenistöstä, taloudesta ja toiminnasta. Tilastot julkaistaan Kirkon tilastopalvelussa, jotka ovat avoimesti saatavilla internet-sivustolla. Kirkon tilastoissa käytetään kirkon hallinnollisia aluejakoja – seurakunnat, seurakuntayhtymät, rovastikunnat ja hiippakunnat – sekä seurakuntien jäsenmäärän mukaista luokitusta. Alueiden rajat noudattavat pääosin kuntarajoja, joten tilastotietoja on mahdollista suhteuttaa esim. alueen väkilukuun. Seurakunnat esitetään yleensä tilastovuoden seurakuntajaon mukaisena. Talousyksiköt eli seurakuntataloudet ovat yksittäisiä seurakuntia tai seurakuntayhtymiä. Talousyksikkö on taloustilaston alin alueellinen yksikkö. Taloustilasto päivitetään kerran kuukaudessa seurakuntien yhteisen kirjanpitojärjestelmän tietojen pohjalta. Kuluva vuoden tilasto esittää osavuoden tilaston. Päättäneen vuoden taloustilasto päivittyy kevään aikana sitä mukaa, kun seurakuntien/seurakuntayhtymien tilinpäätökset valmistuvat. Lopullinen tilasto julkaistaan yleensä touko-kesäkuun vaihteessa. Tuloslaskelma esitetään kuten seurakuntien tilin-

päätöksissä. Rahoituslaskelma esitetään kuten seurakuntien tilinpäätöksissä. Tase esitetään kuten seurakuntien tilinpäätöksissä. Tehtäväalueet esitetään seurakuntien taloushallinnon ohjeen mukaisena. Jos seurakunta on muuttanut tehtäväalueidensa luokitusta, tilastotiedot eivät välttämättä vastaa todellisia lukuja eivätkä ole vertailukelpoisia muiden seurakuntien kanssa. Seurakunnan aineettomat ja aineelliset investoinnit.

Suomen ortodoksisen kirkon palvelukeskuksessa hoidetaan kirkollishallituksen toimivaltaan kuuluvia hallinnollisia, toiminnallisia ja taloudellisia asioita. Taloustoimisto maksaa useimpien kirkon ja seurakunnan palveluksessa työskentelevien palkat ja vastaa myös lähes kaikkien seurakuntien kirjanpidosta, tilinpäätöksistä ja talousasioihin liittyvästä neuvonnasta. Ortodoksinen kirkko julkaisee taloudestaan vain tilinpäätöstiedot, ostolasku- tai kirjanpilotietoja ei ole julkisesti saatavilla.

Peppol-verkosto

Peppol-verkosto on tarkoitettu sähköisten liiketoiminta-asiakirjojen välittämiseen. Peppol on kaikille avoin verkosto, jonka kautta eri toimijat voivat välittää sähköisiä liiketoiminta-asiakirjoja toisilleen standardisoidulla, toimialariippumattomalla tavalla. Sähköisiä liiketoiminta-asiakirjoja ovat esimerkiksi katalogit, tilaukset ja tilausvahvistukset. Peppol-verkostoon liitytään Peppol-palveluntarjoajien välityksellä. Valtaosa Suomen merkittävimmistä kauppakumppanimaista edistää Peppolin käyttöä alueellaan.

Arvion (Dahlberg 2023) mukaan pelkästään katalogit, tilaukset ja tilausvahvistukset sähköistämällä olisi mahdollista saavuttaa jopa 2,7 miljardin euron arvoinen vuosittainen tehokkuuden nousu Suomen tasolla vuoteen 2030 mennessä. Sanomien käyttö vähentää tiedon uudelleen syöttämisen tarvetta, inhimillisiä virheitä syötetyissä tiedoissa ja mahdollistaa siten vähän tuottavan työn uudelleen ohjaamisen paremmin tuottavan työn pariin. Lisäksi sanomien käyttö mahdollistaa paremman kokonaiskuvan hallinnan hankintoihin.

Valtiokonttori toimii kansallisena Peppol-viranomaisena ja tukee Peppol-sanomaliikenteen käyttöönottoa yrityksissä ja julkisen sektorin organisaatioissa järjestämällä neuvontaa Peppol-verkostoon liittymisestä ja Peppol-sanomaliikenteen käytöstä sekä tukemalla mahdollisesti sovelluspalvelua, jolla yritykset voivat lähettää ja vastaanottaa Peppol-sanomia.

OpenPeppol AISBL on Belgiaan rekisteröity ja Belgian lain mukainen voittoa tavoittelematon kansainvälinen yhdistys, johon kuuluu sekä julkisen että yksityisen sektorin jäseniä. OpenPeppol-yhdistys vastaa Peppol-verkoston määrittelyjen, toimintamallin ja palveluiden kehittämisestä, ylläpidosta sekä toteutuksesta.

Valtionhallinnossa on otettu käyttöön 1.4.2024 alkaen Peppol-verkosto ja sen mukaiset laajennetun tilausprosessin (Advanced Ordering) sanomat. Tavoite on, että Peppol-muotoinen tilaaminen on soveltuvuus huomioiden laajasti käytössä valtionhallinnon tilauksissa vuoteen 2026 mennessä.

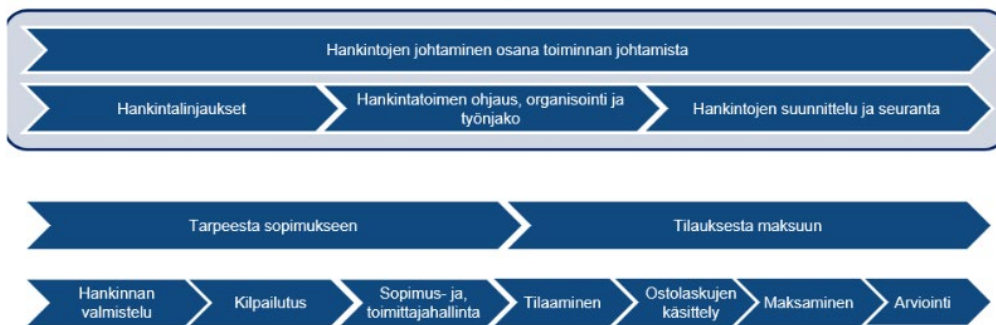
Peppolin osapuolia ovat:

- Kansalliset Peppol-viranomaiset
- Peppol-palveluntarjoajat eli verkoston palveluntarjoajat ja
- Loppukäyttäjät, kuten yritykset ja julkiset organisaatiot, jotka haluavat vaikuttaa Peppolin kehitykseen.
Peppolin mukaisten asiakirjojen lähettäminen tai vastaanottaminen ei edellytä loppukäyttäjiltä OpenPeppolin jäseneksi liittymistä.

4 Julkisia hankintoja koskevat tiedot ja toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi

Edellisissä luvuissa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja lukuisissa selvityksissä todennettujen haasteiden ratkaisemiseksi julkisista hankinnoista hankintaprosessin aikana muodostuvia tietokokonaisuuksia samoin kuin toimintamalleja ja tietojärjestelmiä on kehitettävä. Vaikka julkisista hankinnoista muodostuu runsaasti tietoa, ovat tiedot hajallaan eri järjestelmissä eivätkä muodosta yhtenäistä ja helposti hyödynnettävää kokonaisuutta. Tämä hankaloittaa tehokasta tiedonkäyttöä ja hidastaa päätöksentekoa sekä innovaatioiden syntymistä. Järjestelmien tuottaman tiedon yhtenäistäminen ja tietojen parempi integrointi parantaisi julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta luoden perustan paremmille ratkaisuille ja kestävämmälle kehitykselle.

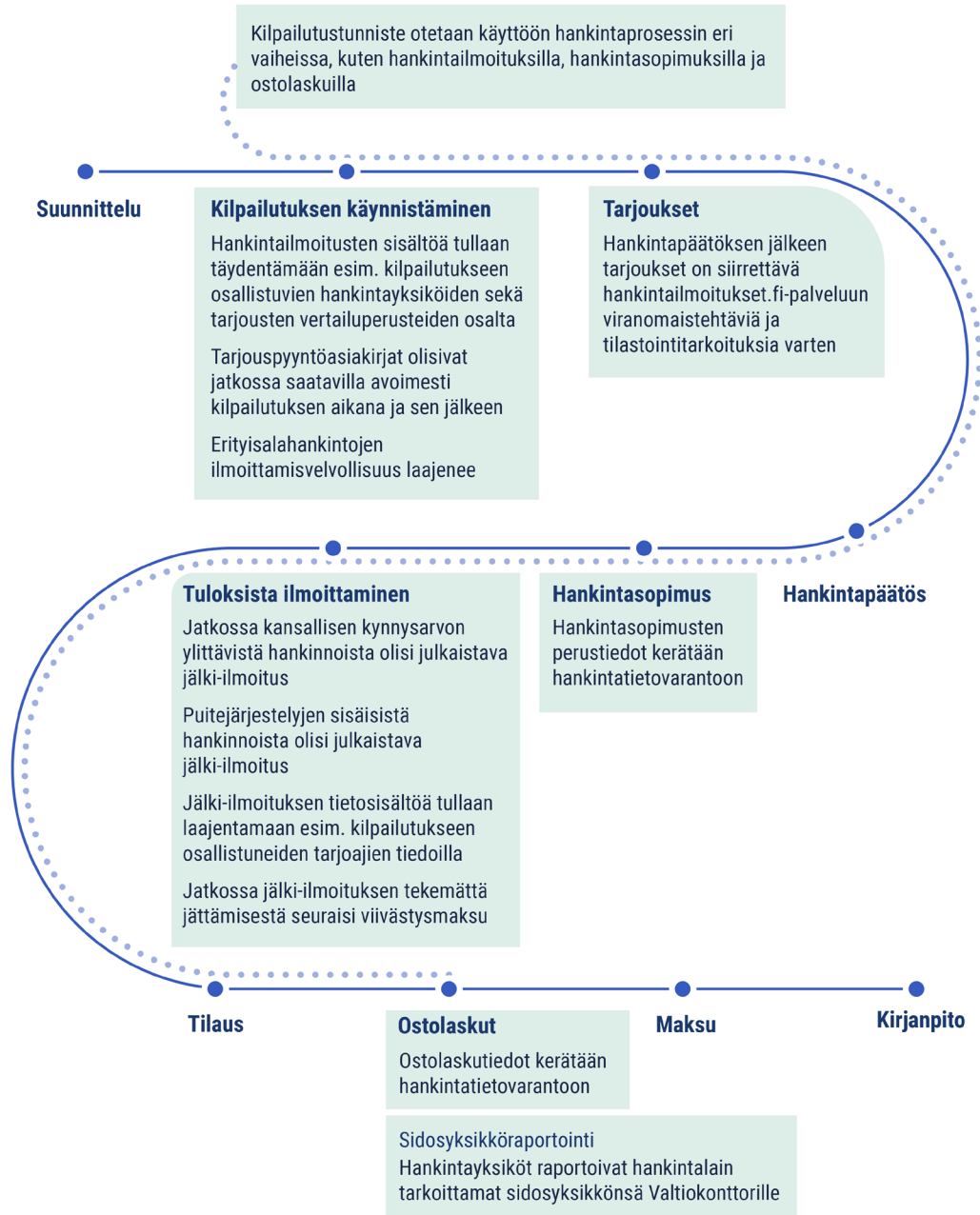
Tässä luvussa keskitytään tietosisällön laadun parantamisen kannalta tarvittaviin muutoksiin hankinnoista ilmoittamisessa, tilauksissa ja ostolaskutuksessa. Lähtökohtana on nykyisten järjestelmien ja niiden sisältämien tietojen luotettavuuden, yhtenevyyden parantaminen. Tämä edellyttää tietojen yhtenäistämistä ja yhteisten koodistojen käyttööntoimista, jotta eri tietolähteistä saatavia tietoja voitaisiin yhdistellä hankintojen elinkaari-prosessin ajalta. Kokoamalla eri organisaatioiden tietoaineistot yhteen luodaan mahdollisuuksia vertailuanalyyysien tekemiselle ja hyvien käytäntöjen löytymiselle.



Kuva 5. Hankintojen elinkaari-prosessi.

Luvussa 4.1 käsitellään hankintaprosessin vaiheet ylittäviä tietosisältöjä ja -kenttiä. Tämän jälkeen luvussa 4.2 käsitellään tarpeesta sopimukseen -prosessivaiheen aikana syntyvien tietosisältöjen kehittämiseen vaadittavia toimenpiteitä. Viimeisessä luvussa 4.3 käsitellään tilauksesta maksuun -prosessivaiheen aikana muodostuvia tietoja ja näiden tietosisältöjen kehittämistä. Hankintatietovarantoon koottavia tietoja käsitellään

myöhemmin luvussa 5.1.2. Kuvassa 5 on esitetty hankintojen elinkaari prosessi, ja kuvassa 6 on esitetty ylätasolla hankintatietovarantoon kerättävät tiedot hankintojen elinkaari prosessin vaiheista.



Kuva 6. Hankintatietovarantoon kerättävät tiedot ylätasolla julkisen hankinnan elinkaari prosessin mukaisesti

4.1 Hankintaprosessin vaiheet ylittävät tietosisällöt ja niiden kehittäminen

Hankintayksiköt

Hankintailmoitukset.fi-palvelussa on vuosina 2020–2023 julkaistu noin 58 000 hankintailmoitusta joko EU-laajuisen, kansallisen tai pienhankintakilpailutuksen käynnistymisestä. Ilmoituksia julkaisseiden organisaatioiden määrä oli noin 2400.

Tarkasteltaessa hankintayksiköitä hankintailmoitukset.fi-palvelussa julkaistujen ilmoitusten perusteella hankintayksikköjen määrät jakautuvat seuraavasti:

Valtionhallinto

- Valtion virastot (184 kpl työnantaja- eli VHS-virastoa)
- Valtion rahastot (11 kpl): Talousarvion ulkopuoliset rahastot
- Valtion liikelaitokset (2 kpl): Senaatti-kiinteistöt (VM) ja Metsähallitus (MMM)
- Valtion yhtiöt ja erityistehtävayhtiöt (54 kpl): Valtionhallinnossa sidosyksikköasemassa ovat myös esim. valtion täysin omistamat yhteisöt (esim. valtion omistama osakeyhtiö), jotka tarjoavat palveluja valtioon kuuluville virastoille tai laitoksille.
- Valtion julkisoikeudelliset säätiöt, laitokset ja muut julkisoikeudelliset rahastot (11 kpl)

Kunnat ja kuntayhtymät

- Kunnat ja kuntayhtymät (388 kpl): Kuntien alla saattaa toimia useita hankintayksiköitä, joiden tiedot myös tuotaisiin tietovarantoon.
- Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset (n. 70 kpl⁴⁶)
- Kuntien ja kuntayhtymien vesihuollon taseyksiköt (n. 130 kpl*)
- Kuntien ja kuntayhtymien julkisoikeudelliset laitokset (n. 2800 kpl*)

Hyvinvointialueet ja -yhtymät

- Hyvinvointialueet ja -yhtymät (25 kpl)
- Hyvinvointialueiden ja -yhtymien liikelaitokset
- Hyvinvointialueiden ja -yhtymien julkisoikeudelliset laitokset (n. 140 kpl*)

Uskonnolliset yhteisöt (n. 300 kpl)

- Evankelis-luterilainen kirkko
- Ortodoksinen kirkon sekä niiden

⁴⁶ *(H)TOLTiin ilmoitettujen organisaatioiden määrä. (H)TOLTiin ei tarvitse ilmoittaa niitä organisaatioita, joissa omistusosuus on alle 20 %.

- Seurakunnat ja muut viranomaiset

Korkeakoulut (36 kpl)

- Yliopistot
- Ammattikorkeakoulut
- Korkeakoulukonsernit ja –yhteisöt

Muut julkisoikeudelliset laitokset

Muut organisaatiot

Muut organisaatiot ovat pääosin julkisilta organisaatioilta rahoitusta saavia yhdistyksiä ja muita organisaatioita sekä yrityksiä ja yhteisöjä, jotka saavat tukea tai rahoitusta yksittäistä hankintaa varten yli 50 prosenttia.

Hankintailmoituksia julkaisseiden organisaatioiden perusteella ei kuitenkaan pystytä selvittämään hankintayksikköjen todellista määrää: samalla y-tunnuksella ilmoittava organisaatio saattaa koostua useammasta toisistaan erillistä hankintayksikköistä, joille ei ole olemassa omaa tunnistetta. Hankintayksikköjen määrä myös vaihtelee vuosittain organisaatiomuutosten ja hankintaa varten julkista rahoitusta saavien organisaatioiden määrän vaihdellessa.

Hankintayksiköille tulisi luoda hankintayksikkötunniste, joka yksilöi hankintayksikön myös niissä tapauksissa, missä saman y-tunnuksen alla toimii useampia toisistaan erillisiä hankintayksiköitä. Hankintayksikkötunnusta tarvitaan myös sen selvittämiseen, sovelletaanko organisaatioon, sen osaan tai toimintaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Tunnisteista muodostuisi listaus niistä hankintayksiköistä, jotka tekevät kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Muodostettua tunnistetta käytettäisiin ilmoituksilla, mutta sitä ei olisi välttämätöntä lisätä muihin hankintatietoihin, sillä tieto saataisiin välillisesti esimerkiksi ostolaskuille myöhemmin esitettävällä kilpailutustunnuksella.

Ehdotus 1: Hankintayksikkötunnisteiden käyttöönotto

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulee luoda toiminnallisuus, josta y-tunnuksellinen hankintalain mukainen hankintayksikkö saa hankintayksikkötunnisteen. Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulee säätää velvoite käyttää hankintayksikkötunnistetta vähintään hankintailmoituksilla (ml. hankintailmoitus, suorahankintailmoitus ja jälki-ilmoitus). Hankintailmoituksia on muokattava siten, että ne tukevat hankintayksikkötunnisteen käyttöä. Tunniste tulisi voida noutaa hankintailmoitukset.fi-palvelusta ohjelmointirajapintojen kautta eri tietojärjestelmiin.

Vaikutukset

Hankintayksikön tunnistaminen hankintailmoituksilta, etenkin jälki-ilmoitukselta, parantaa hankintojen läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa kynnysarvojen sekä sopimusten seurannan ja valvonnan.

Hankintayksikkötunnisteen lisäämisestä hankintailmoitukset.fi-palveluun ei koituisi merkittäviä kustannuksia hankintayksiköille, sillä hankintayksikkö pitää nykyiselläänkin ilmoittaa. Toimenpide on luonteeltaan tekninen ja perustuu teknisiin rajauksiin hankintailmoitukset.fi-palvelussa. Ominaisuuden ja tarvittavien rajapintojen kehittämisestä syntyy vähäisiä kustannuksia hankintailmoitukset.fi-palvelun ylläpitäjälle.

Hankintayksiköiden sidosyksiköt

Hankintalain 15 §:n mukaan hankintayksikön hankkiessa tuotteita, palveluja tai rakennusurakoita sidosyksiköltään, hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja ei näin ollen tarvitse kilpailuttaa. Hankintatietovarannolle asetetut tavoitteet edellyttäisivät kuitenkin sekä hankintayksiköiden että näiden sidosyksiköiden tunnistamista: ilman hankintayksikön ja sen sidosyksikköjen tunnistamista ei laskutustiedoista pystytä tunnistamaan organisaation sidosyksiköiltä tehtyjä hankintoja, joita ei tarvitse kilpailuttaa.

Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointiyhtymät ja hyvinvointialueet raportoivat hankintalain 15 §:n tarkoittamia sidosyksiköitä osana vuosittaista TOLT-raportointia. Nykyinen raportointi ei kuitenkaan muodosta kattavaa listausta näiden organisaatioiden sidosyksiköistä. Raportoinnista jää puuttumaan erityisesti pienten omistussuhteiden kautta muodostuvat sidosyksiköt, jolloin organisaation sidosyksiköiltä tehtyjen hankintojen tunnistaminen vaikeutuu.

Valtion virastojen ja laitosten sidosyksiköistä on muodostettavissa listaus ilman erillistä raportointia, sillä valtion virastoja on merkittävästi vähemmän kuin paikallishallinnon organisaatioita ja näin ollen myös sidosyksiköitä on rajallinen määrä. Lisäksi muutokset valtion virastojen sidosyksiköissä ovat vähäisiä.

Ehdotus 2: Sidosyksiköiden raportointi osana TOLT-raportointia

Kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointiyhtymien ja hyvinvointialueiden TOLT-raportointia tulee muuttaa siten, että nämä organisaatiot raportoivat jatkossa kaikki hankintalain 15 §:n tarkoittamat sidosyksikkönsä osana vuosittaista TOLT-raportointia. Muutokset tulisi saattaa voimaan jo raportointikaudelle 2025.

Vaikutukset

Sidosyksikköraportointiin tehtävät uudistukset yhdessä ostolaskutietojen keskitetyn keräämisen avulla parantaisi sidosyksikköhankintojen arviointia. Läpinäkyvyys tietoihin kannustaisi hankintayksiköitä arvioimaan aiempaa tarkemmin toimittajan sidosyksikköasemaa, jota kautta virheellisten sidosyksikköhankintojen määrä vähenisi ja sitä myötä hankintoja ohjautuisi enemmän hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin. Tämä parantaisi

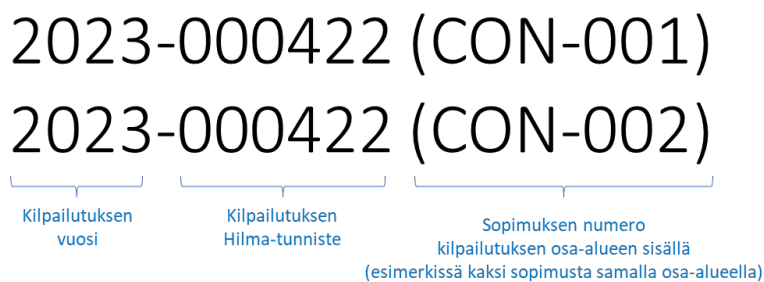
markkinoilla toimivien yrittäjien mahdollisuuksia lisäliiketoimintaan ja toisaalta tarjouskilpailujen avulla voitaisiin alentaa hankintojen yksikkökustannuksia tai parantaa hankintojen laatua.

Kaikkien sidosyksiköiden ilmoittamisesta TOLT-raportoinnissa seuraisi hankintayksiköille vain vähäistä hallinnollista taakkaa, sillä osa sidosyksiköistä raportoidaan nykyisin ja toisaalta hankintayksikön täytyy olla tietoinen sidosyksiköistään, mikäli se tekee sidosyksikköhankintoja

Kilpailutustunniste

Tavoitetilassa hankintatietovarannon avulla pystyttäisiin seuraamaan hankintoihin käytettyjä varoja niin, että organisaatiokohtaisesti pystyttäisiin tunnistamaan laskutuksen perusteella, mikä osa organisaation menoista kohdistuu kilpailutettuihin ja mikä osa kilpailuttamattomiin hankintoihin. Tiedon saaminen edellyttäisi sitä, että hankintayksikkö käyttäisi tilauksessaan tai sopimuksessaan tunnistetta, jolla tilaus tai toimitus voitaisiin yhdistää kilpailutukseen tai tehtyyn sopimukseen. Tämä edellyttäisi myös sitä, että toimittaja käyttäisi laskullaan hankintayksikön antamaa kilpailutustunnistetta.

Sekä sopimus- että kilpailutustunnisteelle on varattu kentät Eurooppa-normin mukaisissa verkkolaskuissa. Hilma-palvelu muodostaa jälki-ilmoituksen tekemisen yhteydessä kilpailutetulle sopimukselle tunniste, jonka avulla voidaan tunnistaa kilpailutus, kilpailutuksen osa ja kilpailutuksen perusteella tehdyt sopimukset.



Kuva 7. Hilma-palvelun muodostaman tunniste, esimerkki.

Hilma-palvelun tunniste ei tällä hetkellä yksilöi kaikilta osin kilpailutusta ja sen perusteella tehtyä sopimusta. Palauttamalla tunniste muotoon, jossa se oli ennen 1.9.2023 tehtyä eForms-päivitystä, tunnisteesta saataisiin yksilöivä myös kilpailutuksen osa-alueiden osalta.



Kuva 8. Hilma-palvelun muodostama myös osat yksilöivä tunniste.

Mikäli myös osat yksilöivä tunniste näkyisi Hilma-palvelussa selkeästi ja se toimitettaisiin esimerkiksi ohjeineen sähköpostitse hankintailmoituksen tekijän ilmoituksella antamaan sähköpostiosoitteeseen, voitaisiin tunnistetta käyttää kilpailutetun sopimuksen tunnukseksi Finvoice 3.0 -muotoisten sähköisen laskun TenderReference-kentässä, TEAPPSXML-laskun kohdassa HEADER/OFFER_REFERENCE ja Peppol BIS Billing rakenteessa kentässä urn:oasis:names:specification:ubl:schema:xsd:Common-BasicComponents-2. Vaihtoehtoisesti tunniste tulisi voida toimittaa rajapintojen kautta niille järjestelmille, jotka lähettävät ilmoituksia Hilmaan.

Ehdotus 3: Kilpailutustunnisteen käyttö

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite lisätä hankintailmoitukset.fi-palvelussa syntyvä yhtenäinen kilpailutustunniste kaikkien hankintalain soveltamisalaan kuuluvien hankintojen hankintailmoituksille, tarjouspyynnöille, sopimuksille, ostolaskuille sekä mahdollisesti muille erikseen määriteltäville asiakirjoille tietojen yhdistämisen mahdollistamiseksi.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulee luoda tekniset edellytykset edellä kuvatun kaltaisen tai myöhemmin määriteltävän kaltaisen yksilöivän kilpailutustunnisteen syntymiselle ja siirtymiselle eri tietojärjestelmien välillä. Yksityisen sektorin tietojärjestelmien, kuten kilpailutus- ja taloushallinnon tietojärjestelmien, tulisi mahdollistaa kilpailutustunnistetta koskevan uuden sääntelyn toteutuminen luomalla tietojärjestelmiin riittävät tietorakenteet ja -kentät kilpailutustunnisteen käyttämiselle erikseen määriteltävissä asiakirjoissa, kuten hankintailmoituksissa, tarjouspyynnöissä, sopimuksissa ja ostolaskuissa.

Julkisten hankintojen yleisiin sopimusehtoihin (JYSE) ja julkisen hallinnon IT-hankintojen yleisiin sopimusehtoihin (JIT) tulisi lisätä toimittajalle velvoite lisätä kilpailutustunniste sille kuuluvaan kenttään laskulla, mikäli kyse on kansalliset tai EU-kynnysarvot

ylittävään hankintasopimukseen liittyvästä tilauksesta. Lisäksi kyseisiin yleisiin ehtoihin tulisi lisätä toimittajalle velvoite lisätä jokin muu tunniste (esimerkiksi sopimusnumero) laskulle, mikäli tilaus liittyy kynnysarvot alittavaan hankintasopimukseen.

Vaikutukset

Kilpailutustunnisteen käyttöönoton ansioista pystyttäisiin tunnistamaan ja seuraamaan kilpailutettuja ja kilpailuttamattomia hankintoja.

Hankintatietopalvelun keräämien ostolaskujen ja käyttöönotettavien kilpailutustunnisteen ja sopimusnumeron avulla voitaisiin seurata voimassa olevien sopimusten ajallista ja arvollista umpeutumista. Kun tämä tieto olisi saatavilla avoimesta ja keskitetystä palvelusta, tarjoajat voisivat valmistautua tuleviin kilpailutuksiin merkittävästi paremmin. Tämä oletettavasti lisäisi mahdolliseen uuteen kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrää.

Kilpailutustunnisteen käyttöönotosta seuraisi hankintayksiköille kohtalaista hallinnollista taakkaa, sillä tunniste olisi otettava käyttöön eri asiakirjoilla. Tunnuksen käsittely todennäköisesti edellyttäisi muutoksia hankintayksiköiden ostoreskontrajärjestelmissä.

Ostolaskuja lähettävän toimittajan olisi lisättävä kilpailutustunniste laskulle, joten tunnuksen käyttöönotto vaatisi järjestelmämuutoksia julkisiin hankintoihin osallistuvien toimittajien laskutusjärjestelmiin. Kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin ja mahdollisesti hankintailmoitukset.fi-palveluun olisi tehtävä järjestelmämuutoksia.

Laskujen salassapitoa koskevat merkinnät

Jotta ostolaskutietojen keskitetty käsittely olisi mahdollista, tulee salassa pidettävät ja turvallisuusluokitellut tiedot laskuilta merkitä selkeästi. FInvoice 3.0 -muotoisten sähköisen laskun ClassificationCode-kentässä ja TEAPPSXML-laskun kohdassa HEADER/SECURITY_DETAILS/SECRECY_CLASS olisi mahdollista ottaa käyttöön salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltuja tietoja koskeva merkintä SC-koodituksen avulla.

SC-koodistolle varattu kenttä on kymmenen merkkiä pitkä. Yksi vaihtoehto olisi ottaa SC-koodistosta käyttöön koodit SC01-04 seuraavalla tavalla:

- SC01 = Salassa pidettävä (muut kuin (julkL 24 § 1 mom. 2, 5, 7–11 kohtien mukaan salassa pidettävät)
- SC02 = Salassa pidettävä (julkL 24 § 1 mom. 2, 5, 7–11 kohtien mukaan salassa pidettävät) / Ei turvallisuusluokiteltu
- SC03 = Käyttö rajoitettu / TL IV

- SC04 = Luottamuksellinen / TL III

Koodit SC01-04 kertoisivat siis salassa pidettävän luokituksen tason. SC-koodeja olisi tämän jälkeen käytettävissä SC05-99. Näille koodeille voisi antaa erilaisia, myöhemmin tarkennettavia merkityksiä, joilla voitaisiin kertoa laskun salassa pidettävät osat. Jos SC05 tarkoittaisi ”toimittajatieto”, kertoisi ClassificationCode-kentän koodi ”0205”, että laskun toimittajatieto on salattu julkisuuslain 24 § 1. momentin kohtien 2, 5 tai 7–11 perusteella. Toisaalta SC-koodilla voitaisiin salata useampi laskun osa jopa eri tasoilla. Esimerkiksi, jos SC06 tarkoittaisi ”tuoterivit”, ClassificationCode-kentän koodi ”01060305” tarkoittaisi ”laskun tuoterivit salattu julkisuuslain 24 § 1. momentin muiden kuin kohtien 2, 5 tai 7–11 perusteella ja toimittajatieto turvallisuusluokiteltu tasolla TL IV”.

Mikäli laskulla käytettäisiin turvalaskun luokitusta, tulisi laskun InvoiceTypeCode-kentässä olla merkintä SEI01 ja hyvityslaskun osalta merkintä SEI02. SEI- ja SC-koodeilla merkityllä laskulla ei tulisi käsitellä muita kuin SC-koodin mukaisia tietoja, jotta laskujen julkiset tiedot voitaisiin varmasti erottaa. Koodien käytöstä sovittaisiin ostajan ja myyjän kesken.

SEI- ja SC-koodistojen käyttöönotto edistäisi ostolaskujen mahdollisten salassapito-merkintöjen tekemistä ostolaskujen käsittelyjärjestelmissä sekä mahdollistaisi laskutietojen keskitetyn käsittelyn perustettavassa hankintatietovarannossa. Turvallisuuteen liittyvien laskujen selkeä merkitseminen parantaisi tietoturvaluuokittelua ja vähentäisi riskiä salassa pidettävien tietojen asiattomalle paljastumiselle.

Ehdotus 4: Ostolaskujen turvallisuusluokittelu SC-koodeilla

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite ottaa käyttöön ostolaskujen turvallisuusluokittelun mahdollistava SC-koodisto ja lisäämään turvallisuusluokitusta vastaava koodi ostolaskuille. SC-koodiston koodeille tulisi antaa julkishallinnolle yhteiset julkisuuslain 24 § 1 momentin kohtien ja turvallisuusluokitteluasetuksen 3 § 1 momentin 3 ja 4 kohtien mukaiset merkitykset sekä laskun osiin liittyvät selitteet. Hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa SC-koodi tai vastaava tietojen salassapitoa ilmaiseva merkintä kansalliseen julkisten hankintojen tietovarantoon osana ostolaskuihin liittyvää muuta erikseen määriteltävää tietosisältöä.

Mikäli hankintayksikkö on antanut tilauksella tai muulla tavalla SC-koodin toimittajalle, tulisi julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JYSE) ja julkisen hallinnon IT-hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JIT) velvoittaa toimittaja lisäämään tunnistelle sille kuuluvaan kenttään laskulla.

Vaikutukset

Turvallisuuteen liittyvien laskujen selkeä merkitseminen parantaisi tietoturvaluuokittelua ja

vähentäisi riskiä salassa pidettävien tietojen asiattomalle paljastumiselle. Selkeät salassapitomerkinnot lisääisivät julkisten hankintojen avoimuutta merkittäväällä tavalla, kun laskujen julkaisuun liittyvää ylikuittelua voitaisiin vähentää.

Merkintöjen tekemisestä, sopimisesta toimittajien kanssa ja tietojen toimittamisesta tietovarantoon lisäksi kohtalaisesti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Valtionhallinnon hankintayksiköiden osalta hallinnollinen taakka olisi merkittävä. Hankintayksikön täytyisi arvioida tarvetta SC-koodille vähintään tiettyyn sopimukseen liittyvissä laskuissa. SC-koodin lisääminen ostolaskuille vaatisi toimenpiteitä julkisiin hankintoihin osallistuvilta toimittajilta ja mahdollisesti muutoksia toimittajien laskutusjärjestelmiin.

4.2 Tietosisältöjen kehittäminen suunnittelusta sopimukseen -prosessivaiheen osalta

Markkinakartoitukset

Hankintayksiköt julkaisevat Hilma-palvelussa ennakoilmoituksia, joiden tosiallinen tarkoitus on markkinakartoitus tai tietopyyntö. Näillä ilmoituksilla ei käynnistetä kilpailutusta tai ilmoiteta suunnitelluista kilpailutuksista vaan ilmoituksia käytetään puhtaasti tietojen saamistarkoituksessa.

Uusitus eForms-tietomallissa on valmis ilmoitus markkinakartoituksia ja tietopyyntöjä varten. Tätä ns. E1-ilmoitusta voi käyttää sekä kansallisesta että EU-laajuisesta markkinakartoituksesta ilmoittamiseen. Ilmoituskäytännön yhdenmukaistaminen ja siirtymisen käyttämään E1-ilmoitusta parantaisi hankintatietovarantoon kerättävän tiedon laatua ja yhdenmukaistaisi käytäntöjä.

Ehdotus 5: Markkinakartoituksista ja tietopyynnöistä ilmoittaminen (eForms)

Hankintalain mukaisia hankintayksiköiltä tulisi säädöksin tai teknisin toimin edellyttää markkinakartoituksista ja tietopyynnöistä ilmoittamista vain uudella eForms-tietomalliin sisältyvällä E1-ilmoituksella. Varsinaisia ennakoilmoituksia tulisi käyttää vain lain tarkoittamalla tavalla, jotta ne voidaan myöhemmässä erottaa markkinakartoituksista ja tietopyynnöistä.

Vaikutukset

Kerättävän tiedon laatu paranisi ilmoituksen käyttöönoton myötä.

Markkinakartoitusten osalta siirryttäisiin käyttämään toista ilmoitustyyppiä, joten markkinakartoitusten ilmoittamisesta ei seuraa työmäärää kasvattavia vaikutuksia hankintayksiköille.

Hankintailmoitukset – kilpailukseen osallistuvat hankintayksiköt

Kilpailutuksissa, joissa on mukana useampi ostaja, osallistuvat hankintayksiköt tulisi ilmoittaa hankintailmoituksella rakenteisessa muodossa. Erityisesti yhteishankintoina toteutettavissa puitejärjestelyistä ei tällä hetkellä ole saatavissa rakenteisessa muodossa tietoa niistä hankintayksiköistä, jotka voivat käyttää puitejärjestelyä sen voimassaolo aikana. Tiedot voivat olla tarjouspyynnön liitedokumenteissa, joiden käyttäminen lähdetietona on ongelmallista. Dynaamisissa hankintajärjestelmissä ei vastaavaa mukana olevien hankintayksikköjen ilmoittamista tarvittaisi, koska dynaamisen hankintajärjestelmän käyttämisestä on tehtävä jälki-ilmoitus. Lisäksi dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämiseen ei tarvita ennakoilmoittautumista. Myös muissa kilpailutuksissa, joiden tarkoituksena on sopimuksen tekeminen useamman hankintayksikön käyttöön, olisi mukana olevat hankintayksiköt ilmoitettava ilmoituksilla, ei liitetiedoissa, rakenteisessa muodossa.

Ehdotus 6: Hankintayksiköiden ilmoittaminen hankintailmoituksilla

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite ilmoittaa hankintaan osallistuvat hankintayksiköt hankintailmoituksilla ja sitä seuraavilla ilmoituksilla. Tietojen rakenteinen ilmoittaminen tulisi mahdollistaa teknisesti hankintailmoitukset.fi-palvelussa ja yksityisen sektorin toteuttamissa kilpailutusjärjestelmissä. Myös puitejärjestelyä perustaville hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite ilmoittaa hankintailmoituksella kaikki ne organisaatiot, jotka ovat liittyneet puitejärjestelyn kilpailutukseen ja tulisivat käyttämään puitejärjestelyä. Organisaatioista olisi ilmoitettava vähintään y-tunnus, hankintayksikkötunniste ja hankintayksikön nimi. Valtiokonttorille tai muulle viranomaiselle tulisi lailla säätää mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä tai määräyksiä hankintatietovarantoon toimitettavien hankintailmoitusten tietosisällöstä, tiedon muodosta ja tiedon toimittamisen tavasta.

Vaikutukset

Tämän toimenpiteen ja hankintatietovarantoon kerättävien ostolaskutietojen avulla olisi mahdollista seurata kilpailutuksessa mukana olevien hankintayksiköiden ostoja ja saataisiin kytkettyä ne tehtyyn kilpailutukseen.

Kilpailutukseen osallistuvien hankintayksiköiden ilmoittaminen kasvattaa ilmoitettavien tietojen määrää ja tätä myöten hankintayksiköiden työmäärää, mutta tätä voidaan kuitenkin pitää vähäisenä. Toimenpide edellyttää muutoksia hankintailmoitukset.fi-palveluun ja kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin.

Hankintailmoitukset - tarjouspyyntöasiakirjat

Hankintailmoitukset.fi-palvelussa on hankintalain, erityisalojen hankintalain (1398/2016) ja puolustus- ja turvallisuushankintalain (1531/2011) mukaan julkaistava kilpailutuksen käynnistävä hankintailmoitus. Ilmoitusten liitteenä olevia asiakirjoja on saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelusta vain rajallisesti. Liiteasiakirjoja on saatavilla palvelusta vain niiden kilpailutusten osalta, joissa hankintayksikkö on tehnyt ilmoituksen ja vastaanottanut tarjoukset Hilma-palvelussa. Merkittävä osa hankintayksiköistä käyttää kilpailutuksissa kaupallisia palveluntarjoajia, jolloin tarjouspyyntöä tai sen liitteitä ei lähetetä julkaistavaksi Hilma-palveluun. Hankintailmoitukset, tarjouspyyntöasiakirjat ja niiden liitteet eivät enää tarjousajan päätyttyä ole julkisesti saatavilla. Tarjouspyynnöt ja niiden liiteasiakirjat sisältävät kuitenkin olennaista tarjouskilpailuun liittyvää tietoa, jota hankintailmoituksella ei julkaista. Tekstianalytiikan ja koneälyn kehittyminen mahdollistaisi myös näiden asiakirjojen sisällön tarkemman tarkastelun, jos ne olisivat saatavilla.

Ehdotus 7: Tarjouspyyntöasiakirjojen toimittaminen ja saatavuus

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat ja niiden liitteet siten, että asiakirjat olisi saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelusta myös tarjousajan päättymisen jälkeen.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulisi luoda tekniset edellytykset tarjouspyyntöasiakirjojen ja niiden liitteiden arkistoiselle, esittämiselle ja hakemiselle tarjousajan päättymisen jälkeen. Hankintailmoitukset.fi-palveluun ja tarvittaessa yksityisen sektorin kilpailutusjärjestelmiin tulisi luoda tekniset edellytykset tarjouspyyntöasiakirjojen ja niiden liitteiden siirtämiselle kansalliseen julkisten hankintojen tietovarantoon.

Vaikutukset

Toimenpide lisääisi tietojen avoimuutta, sillä asiakirjat sisältävät olennaista tietoa tarjouskilpailusta, jota ei muualta ole saatavilla. Toimenpide mahdollistaisi tarjouspyyntöasiakirjoihin liittyvän tutkimus- ja analyysityön esimerkiksi hankinnalle asetettujen tavoitteiden analysoimiseksi.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun ja tarvittaessa kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin olisi tehtävä järjestelmämuutoksia.

Hankintailmoitukset: sote ja muut erityiset palvelut

Sote- ja muiden erityisten palvelujen osalta kynnysarvo hankinnasta ilmoittamiseen on korkea. Sote-hankinnoissa kynnysarvo on 400 000 € ja muiden erityisten palvelujen kohdalla 300 000 €. Hankintayksiköt julkaisevat kuitenkin usein sote- ja muiden erityisten palvelujen hankintailmoituksia kynnysarvoja alemmista hankinnoista. Hankintayksi-

kön käyttäessä kaupallisia kilpailutuspalveluja ilmoitukset näistä hankinnoista julkaistaan vain kaupallisissa kilpailutuspalveluissa. Hilma-palvelussa on vuodesta 2020 lähtien ollut ilmoitus, jolla näistä kilpailutuksista voidaan ilmoittaa.

Ehdotus 8: Sote-palveluhankintailmoitusten julkaisu (myös alle 400 000 euroa)

Hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa julkaistavaksi sote-palvelujen alle 400 000 euron arvoisia hankintoja koskevat ilmoitukset hankintailmoitukset.fi-palvelussa, mikäli hankintayksikkö ilmoittaa kilpailutuksesta.

Hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa julkaistavaksi erityisten palvelujen alle 300 000 euron arvoisia hankintoja koskevat ilmoitukset Hilma-palveluun, mikäli hankintayksikkö ilmoittaa kilpailutuksesta.

Vaikutukset

Kerättävän tiedon kattavuus paranisi ja julkaistut hankintailmoitukset olisivat keskitetysti saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelusta tai sen kautta.

Hankintayksiköille, jotka tekevät sote-palvelujen ja muiden erityisten palvelujen hankintoja seuraisi toimenpiteestä vähäistä hallinnollista taakkaa. Hankintayksiköt julkaisivat jo nykyisellään usein sote-palvelujen ja muiden erityisten palvelujen hankintailmoituksia kynnysarvoja alemmista hankinnoista.

Hankintailmoitukset - tarjousten vertailuperusteet

Hankintailmoitukselta tulisi käydä selkeästi ilmi tarjousten vertailuperusteet. Nykytilanteessa tarjousten vertailuperusteiden tiedoista on ilmoitettava ainoastaan vertailuperusteen tyyppi, kuten hinta tai laatu. Hankintailmoituksissa on kuitenkin kentät vertailuperusteen painoarvolle, painoarvon tyyppille, vertailuperusteen nimelle ja kuvaukselle, mutta näiden ilmoittaminen ei ole pakollista. Painoarvot ja tarkemmat tiedot valintaperusteista on usein ilmoitettu ainoastaan tarjousasiakirjoissa, joissa ne eivät ole rakenteisessa muodossa. Lisäksi tietoja ei välttämättä ilmoiteta oikein. Esimerkiksi painoarvo saatetaan ilmoittaa kuvauskenttään, eikä sille varattuun kenttään tai vertailuperusteeksi saatetaan ilmoittaa hinta, mutta vertailuperusteen kuvaukseen on ilmoitettu tarjouksen vertailuperusteena olevan laatu sekä hinta. Mikäli vertailuperusteet on ilmoitettu väärään kenttään tai niitä ei ole ilmoitettu lainkaan, tarjousten vertailuperusteita ei ole mahdollista arvioida riittävällä tasolla.

Ehdotus 9: Tarjousten vertailuperusteiden ilmoittaminen (rakenteinen muoto)

Tarjousten vertailuperusteet tulisi ilmoittaa rakenteisessa muodossa hankintailmoituksella. Vertailuperusteista tulisi ilmoittaa vähintään vertailuperusteen tyyppi ja nimi, pai-

noarvo ja painoarvon tyyppi niille varatuissa kentissä. Vertailuperusteiden ilmoittamista koskevaa ohjeistusta tulisi myös kehittää, jotta tietojen yhdenmukaisuus paranisi.

Vaikutukset

Kerättävän tiedon laatu ja yhdenmukaisuus paranisivat, mikäli tarjousten vertailuperusteet ilmoitettaisiin rakenteisessa muodossa hankintailmoituksilla. Tarjousten vertailuperusteet toimivat usein hankintojen vaikutustenarvioinnin pohjana ja näin ollen vertailuperusteiden käytävyyden parantaminen tulisi näkymään myös laadukkaampina vaikutustenarviointina. Esimerkiksi tarjousten vertailuperusteita voidaan hyödyntää, kun arvioidaan laadun painottamisen vaikutusta hankinnan hintaan.

Vertailuperusteiden ilmoittaminen lisäisi vähäisesti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Tiedot löytyvät nykyisellään tarjouspyyntöasiakirjoista ja niiden liitteistä, jatkossa valintaperusteet tulisi ilmoittaa hankintailmoituksella niille varattuihin kenttiin.

Tarjoukset

Hankintayksiköiden kilpailutuksiin saamat tarjoukset ovat keskeinen tietosisältö, kun arvioidaan esimerkiksi laadun painottamisen vaikutuksia hintaan. Tarjousten hintatietoja, vertailuhintoja ja -pisteitä hyödyntämällä voidaan merkittäväällä tavalla syventää kilpailutusprosessiin liittyvää analyysia ja vaikutusten arviointia. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto tarvitsee lakisääteisessä valvontatyössään näitä tietoja, joiden avulla tarjouksia voidaan vertailla.

Vaikka julkisten hankintojen kilpailuttamiseen käytetyt tietojärjestelmät mahdollistavat usein pitkälle vietyjen rakenteisten arviointitekijöiden määrittämisen ja tarjousten automaattien arvioinnin, eivät hankintayksiköt käytä olemassa olevia mahdollisuuksia täysimääräisesti. Useimmissa tarjouskilpailuissa tarjoajilta pyydetään tarjouksen liitteinä erillisiä selvityksiä ja kuvauksia. Tämä rakenteellisen tiedon puuttuminen vaikeuttaa esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston viranomaistehtävien hoitamista.

Tarjoukset voivat sisältää toimittajien liikesalaisuuksia ja tietoja tulee käsitellä erityisellä huolellisuudella.

Ehdotus 10: Velvoite toimittaa tarjoukset hankintailmoitukset.fi-palveluun

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi lailla säätää velvoite toimittaa tarjoukset tai erikseen määriteltävät tiedot tarjouksista viranomaistehtäviä ja tilastointitarkoituksia varten hankintailmoitukset.fi-palveluun. Hankintailmoitukset.fi-palvelun ja yksityisen sektorin kilpailutusjärjestelmien tulisi mahdollistaa tiedon liikkuminen hankintailmoitus-

ten tapaan teknisiä rajapintoja pitkin. Lailla voitaisiin säätää valtioneuvostolle asetuk-senantovaltuus tai Valtiokonttorille määräyksenantovaltuus koskien hankintailmoituk-set.fi-palveluun ja tietovarantoon toimitettavien tarjoukseen liittyvien tietojen tai tietojen muotojen yksityiskohtia.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulisi luoda edellytykset automaattisesti siirtää tarjouk-set tai niitä koskevat erikseen määriteltävät tiedot ei-avointa rajapintaa pitkin kansalli-seen julkisten hankintojen tietovarantoon jälki-ilmoituksen julkaisemisen jälkeen.

Vaikutukset

Tarjousten kokoaminen keskitettyyn viranomaisen tietovarantoon parantaa viran-omaistoiminnan edellytyksiä. Kun huomioidaan aiemmin esitetty tarjousten vertailupe-rusteisiin liittyvä toimenpide, tarjousten vertailutietojen kokoamisella voitaisiin tunnista merkittäviä kustannussäästöihin johtavia lisätoimenpiteitä. Tarjousten kokoaminen Hankintailmoitukset.fi-palveluun vähentäisi myös kilpailutusjärjestelmiin liittyviä toimit-tajariippuvuuksia.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun olisi tehtävä järjestelmämuutoksia tiedon toimittamista varten. Sähköisten kilpailutusjärjestelmien olisi myös tehtävä tarvittavat muutokset jär-jestelmiinsä tarjousten toimittamiseksi.

Jälki-ilmoitus – kansalliset hankinnat

Kansallisen kynnysarvon ylittävistä, mutta EU-kynnysarvon alittavista kilpailutuksissa on hankintalain mukaan ollut mahdollista tehdä ilmoitus kansallisen kilpailutuksen tu-loksista vuodesta 2020 lähtien. Kansallisen kilpailutusten osalta tulosten ilmoittamiseen ei kuitenkaan ole ollut ilmoitusta hankintailmoitukset.fi-palvelussa, mutta tämä mahdol-lisuus on tulossa vuonna 2024 eForms-uudistuksen myötä.

Kansallisen kilpailutuksen tuloksista ilmoittamisen avulla saataisiin merkittävästi tietoa kilpailutuksen kulusta. Jälki-ilmoituksesta kävisi ilmi kilpailutuksen voittanut organisaa-tio, kilpailutetun sopimuksen arvo, kilpailutukseen osallistuneiden tarjousten määrä ja paljon muita hankintojen arvioinnin kannalta olennaisia tietoja. Näiden tietojen avoin saatavuus lisäisi myös merkittävällä tavalla kilpailutusprosessin läpinäkyvyyttä. Keski-tetyn hankintatietovarannon kannalta kansallisten kilpailutusten tuloksista ilmoittaminen on olennaista, mikäli halutaan selvittää, mikä osa organisaation hankinnoista on kilpai-lutettua ja mikä kilpailuttamatonta sekä toisaalta arvioida kilpailutuksen onnistumista. Kansallisen jälki-ilmoituksen tietosisältö, yhdessä ostolaskutietojen keräämisen kanssa, mahdollistaa myös kilpailutetun sopimuksen käytön seurannan.

Kansallisia jälki-ilmoituksia käyttöönotettaessa EU-kynnysarvon ylittävien kilpailutusten tuloksien raportointia tulee parantaa merkittävästi. Tällä hetkellä raportoidaan vain noin

puolet veloitetuista EU jälki-ilmoituksista. Jälki-ilmoitusten tietosisältö on erittäin keskeinen hankintoja koskevan vaikutusarvioinnin mahdollistamiseksi ja näin ollen raportoinnin valvonta tulisi antaa jonkin viranomaisen tehtäväksi ja toisaalta tulisi arvioida tarve seuraamusmaksulle jälki-ilmoituksiin liittyvien raportointivelvoitteiden laiminlyönnistä.

Ehdotus 11: Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen (kansallisen kynnysarvon ylittävät)

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää hankintalakiin velvoite tehdä jälki-ilmoitus myös kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista hankintailmoitukset.fi-palveluun. Kansallisen jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisestä tulisi säätää hankintayksiköille myöhästymis- tai seuraamusmaksu tai muu sanktio. Jälki-ilmoittamisen valvonta tulisi antaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai muun viranomaisen tehtäväksi. Vaihtoehtoisesti Valtiokonttori voisi olla toimivaltainen viranomaisen määräämään jälki-ilmoittamisen myöhästymistä koskevan myöhästymismaksun.

Kansallinen jälki-ilmoittaminen ei vaadi toimenpiteitä hankintailmoitukset.fi-palvelussa, sillä valmiudet kansalliselle jälki-ilmoittamiselle luodaan vuoden 2024 aikana osana eForms-uudistusta. Yksityisen sektorin tuottamien kilpailutusjärjestelmien tulisi mahdollistaa kansallisten jälki-ilmoitusten tekeminen ja jälki-ilmoitusten siirtyminen hankintailmoitukset.fi-palveluun rajapintoja pitkin.

Vaikutukset

Mikäli kansallisen kynnysarvon ylittävistä, mutta EU-kynnysarvon alittavista kilpailutuksista tehtäisiin jälki-ilmoitus, pystyttäisiin seuraamaan mikä osa hankintayksikön hankinnoista on kilpailutettua ja mikä kilpailuttamatonta sekä toisaalta arvioimaan kilpailutuksen onnistumista.

Ilmoittaminen lisäisi kohtalaisesti hankintayksiöiden hallinnollista taakkaa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tai muulle valvontaa hoitavalle viranomaiselle aiheutuisi kustannuksia uuden valvontatehtävän rahoituksesta. Kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin olisi tehtävä järjestelmämuutoksia.

Jälki-ilmoitus - puuttuvat ilmoitukset kilpailutuksen tuloksista

Vuosina 2021 ja 2022 noin 40 prosenttiin julkaistuista EU-hankinta- ja EU-suorahankintailmoituksista ei tehty hankintalakien vaatimaa ilmoitusta, jolla ilmoitetaan kilpailutuksen tuloksista. Erityisen runsaasti ilmoituksia puuttuu EU-suorahankintailmoituksilta, mikä johtunee siitä, etteivät hankintayksiköt tiedä, että EU-suorahankintailmoituksella ilmoitetaan aiotusta (ex-ante) suorahankinnasta. Mikäli suorahankinta toteute-

taan, tulee siitä julkaista jälki-ilmoitus, jossa hankintayksikkö ilmoittaa suora hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailutusten jälki-ilmoitusten puuttuminen heikentäisi merkittävästi hankintatietovarantoon kerättävän tiedonlaatua.

Ehdotus 12: Jälki-ilmoituksen laiminlyönnin sanktiointi

EU-kynnysarvot ja kansallisen kynnysarvon ylittävän hankinnan sekä suora hankintaa koskevan jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisestä tulisi säätää hankintayksiköille myöhästymis- tai seuraamusmaksu tai muu sanktio. Jälki-ilmoittamisen valvonta tulisi antaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai muun viranomaisen tehtäväksi. Vaihtoehtoisesti Valtiokonttori voisi olla toimivaltainen viranomaisena määräämään jälki-ilmoittamisen myöhästymistä koskevan myöhästymismaksun.

Suora hankintaa koskevan jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisen sanktiointi valmisteluaan työ- ja elinkeinoministeriö valmistelussa olevan hankintalain uudistamisen yhteydessä (TEM014:00/2024 Hankintalain uudistamishanke).

Vaikutukset

Sanktiointi edistäisi oikea-aikaisen jälki-ilmoittamisen toteutumista kaikkien tiedonkäyttäjien hyväksi. Sanktiointimenettely yhdistettynä ostolaskutietojen kokoamiseen ja julkaisuun vähentäisi suora hankintojen määrää ja sitä kautta lisäisi kilpailua, mikä olennaisesti johtaisi edullisempiin hankintoihin.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tai muulle valvontaa hoitavalle viranomaiselle aiheutuisi kustannuksia uuden valvontatehtävän rahoituksesta. Hankintayksiköille ei koituisi lisääntyvää taakkaa, sillä kilpailutuksen tuloksista kertova ilmoitus on nykyiselläänkin julkaistava.

Jälki-ilmoitukset – osallistuneiden tarjoajien ilmoittaminen

Hankintatietovarannolle asetetut tavoitteet huomioiden, tärkeä osa kerättävästä tiedosta muodostuisi tarjouskilpailuihin osallistuneista, osallistumishakemuksia jättäneistä ja tarjouskilpailuja voittaneista tarjoajista. Vuosien 2023–2024 aikana käyttöönotettava eForms-tietomalli mahdollistaa kaikkien tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjoajayritysten ilmoittamisen. Julkisten hankintojen kilpailuttamiseen käytetyt järjestelmät keräävät jo tietoa tarjouksia jättäneistä yrityksistä ja tarjouskilpailuja voittaneista toimittajista. Yritysten ilmoittaminen ei vaatisi manuaalista työtä, sillä tiedot voitaisiin siirtää automaattisesti ilmoitukselle. Osallistuneiden tarjoajien ilmoittaminen on myös huomioitu jo eForms-tietomallissa, jolloin järjestelmien vaatimat muutokset jäisivät pieniksi.

Ehdotus 13: Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten ilmoittaminen jälki-ilmoituksella

Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä tulisi säädöksiin tai teknisin toimin edellyttää ilmoittamaan jälki-ilmoituksella kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten nimet ja tunnistetiedot (y-tunnus tai vastaava) hankintalain soveltamisalaan kuuluvien hankintojen osalta. Ilmoitukset olisi toimitettava sähköisesti käyttäen hankintalain 59 §:ssä tarkoitettuja vakiolomakkeita.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulisi luoda tekniset edellytykset kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten nimien ja tunnistetietojen rakenteiselle kirjaamiselle kaikille jälki-ilmoituksille. Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulisi luoda tekniset edellytykset osallistuneiden yritysten ja niiden tunnistetietojen automaattiselle siirtymiselle tarjouksilta jälki-ilmoituksille. Yksityisen sektorin kilpailutusjärjestelmien tulisi luoda hankintailmoitukset.fi-palveluun määriteltyjen rakenteiden mukaiset edellytykset yritysten nimien ja tunnistetietojen kirjaamiselle kaikille jälki-ilmoituksille ja tietojen siirtämiselle hankintailmoitukset.fi-palveluun.

Vaikutukset

Tarjoajien lukumäärän avulla voidaan arvioida kilpailun määrää juuri kyseisessä hankinnassa. Toisaalta tarjoaja tietojen avulla voidaan arvioida paremmin missä määrin kilpailutus houkutteli pk-yrityksiä tai yrityksiä eri maantieteellisestä sijainnista.

Tietojen ilmoittamisesta seuraisi hankintayksiköille vähäistä hallinnollista taakkaa. Hankintailmoitukset.fi-palveluun ja kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin olisi tehtävä järjestelmämuutoksia, mutta pääosin muutokset ovat huomioitu jo eForms-tietomallissa, joten vaikutus olisi vähäinen.

Jälki-ilmoitukset – kilpailutetun sopimuksen arvo

Ilmoitettaessa kilpailutuksen tuloksista hankintayksiköllä on valittavana useita kenttiä, joissa kilpailutetun hankinnan arvo tulisi ilmoittaa. Riippuen jälki-ilmoituksen tyypistä arvon ilmoittaminen voi olla vapaaehtoista. Lisäksi arvon ilmoittamiseen ei ole sääntöjä, jolloin hankintayksikkö voi ilmoittaa sopimuksen arvon esimerkiksi vaihteluvälinä 1–1 000 000 €. Sopimuksen arvo lasketaan myös usein neljälle vuodelle, vaikka sopimuksen kesto olisi pidempi. Ilmoituksilla ilmoitetaan joissain tapauksissa tarjousten vertailua varten tehdyn korin laskennallinen arvo, ei sopimuksen todellista arvoa. Kilpailutettujen sopimusten arvon ilmoittaminen olisi tärkeää, mikäli halutaan antaa hankintayksiköille työkalu sopimuksen arvon täyttymisen seurantaan.

Ehdotus 14: Jälki-ilmoituksella tieto sopimuksen arvosta ja kestosta

Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä tulisi säädöksiin tai teknisin toimin edellyttää ilmoittamaan jälki-ilmoituksella hankintalain soveltamisalassa olevien sopimusten arvo

ja kesto koko julkiselle sektorille yhdenmukaisella tavalla. Ilmoitukset olisi toimitettava sähköisesti käyttäen hankintalain 59 §:ssä tarkoitettuja vakiolomakkeita.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulisi luoda tekniset edellytykset sopimusten arvojen ja kestojen yhdenmukaiselle kirjaamiselle kaikilla jälki-ilmoituksilla. Yksityisen sektorin kilpailutusjärjestelmiin tulisi luoda hankintailmoitukset.fi-palveluun määriteltyjen rakenteiden mukaiset edellytykset sopimusten arvojen ja kestojen yhdenmukaiselle kirjaamiselle ja tietojen siirtymiselle hankintailmoitukset.fi-palveluun.

Vaikutukset

Kilpailutetun sopimuksen arvon ilmoittaminen rakenteisessa muodossa yhdenmukaisella tavalla parantaisi kerättävän tiedon laatua ja yhdenmukaisuutta, sekä mahdollistaisi sopimuksen arvon täyttymisen seurannan yhdessä ostolaskutietojen kanssa.

Kilpailutetun sopimuksen arvon ilmoittamisesta seuraa vähäistä hallinnollista taakkaa hankintayksiköille. Hankintailmoitukset.fi-palveluun ja kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin olisi tehtävä järjestelmämuutoksia.

Jälki-ilmoitukset – puitejärjestelyt

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toteutti vuosina 2019 ja 2020 valtionhallinnon yhteishankintojen laillisuustarkastuksen⁴⁷. VTV:n yksi huomioista oli se, että hankintayksiköiden yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen raportoinnissa on ollut puutteita. VTV:n tarkastuskertomuksessa 10/2020 Yhteishankintojen toteuttamisesta todetaan, että yhteishankintojen seuranta Handi-järjestelmässä tulee kehittää. Suoritettujen tarkastusten jälkeen Handi-järjestelmään on toteutettu erillinen sopimustenhallintamoduuli, joka mahdollistaa hankintayksiköille hankintasopimusten käytön aikaisen hallinnan ja seurannan. Moduuli on toteutettu siten, että se mahdollistaa kaikkien hankintasopimusten seuranta eli yhteishankintojen lisäksi kirjanpitoyksikön omien hankintasopimusten hallinnoinnin. Tällä hetkellä tämän Handi-moduulin käyttäjiä on noin 10 hankintayksikköä, mutta se on vielä käyttöönottovaiheessa.

Handin sopimusmoduulin käyttöönoton edistäminen parantaa valtionhallinnon seuraavassa kohdassa käsiteltävää sopimusten seuranta kuin myös yhteishankintojen käytön seuranta. Koko julkishallinnon hankintayksiköiden kattavan näkymän perustaminen vaatii kuitenkin myös muutoksia puitejärjestelyistä ilmoittamiseen.

Vuoden 2022 tilastojen mukaan Hilma-palvelussa julkaistiin 2200 hankintailmoitusta, joiden perusteella perustettiin puitejärjestely. Vaikka puitejärjestelyn perustamisesta

⁴⁷ [Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2020: Yhteishankintojen toteuttaminen](#)

hankintayksikön on julkaistava ilmoitus, jossa se ilmoittaa puitejärjestelyyn valitusta tai valituista toimittajista, puitejärjestelyn käytöstä ei kuitenkaan ole julkaistava ilmoitusta. Puitejärjestelyt ovat usein arvoltaan merkittäviä ja niiden käyttäjinä voi olla satoja varsinaisia hankintayksiköitä, jolloin merkittävää osaa hankintayksiköiden hankintamenoista ei pystyttäisi kohdentamaan kilpailutetuille sopimuksille.

Hankintatietovarannon näkökulmasta tulisi arvioida, olisiko jatkossa puitejärjestelyiden käytöstä julkaistava ilmoitus. Ilmoitus olisi tehtävä kaikista puitejärjestelyiden sisäisistä hankinnoista, kuten dynaamisen puitejärjestelyiden sisäisistä hankinnoista tehdään. Mikäli ilmoittaminen rajattaisiin vain kansallisen kynnyksarvon ylittäviin puitejärjestelyiden sisäisiin hankintoihin, ei puitejärjestelyn käyttöä olisi mahdollista arvioida ilman lisätietoja. Hankintailmoitukselta saadun kilpailutustunnuksen käyttö ostolaskulla ei täysin poistaisi tätä ongelmaa, sillä sen perusteella ei ole mahdollista tunnistaa puitejärjestelyyn perustuvan sopimuksen arvoa. Kun tätä sopimuksen arvoa ei voida havaita, ei voida arvioida ylittääkö hankintayksikkö hankinnoissaan sopimuksen kokonaisarvon. Lisäksi ilman ns. minikilpailutettujen sopimusten arvoja on vaikea arvioida puitejärjestelyn käyttöä kokonaisuutena.

Mikäli kaikista puitejärjestelyiden sisäisistä hankinnoista olisi julkaistava ilmoitus, saataisi tällä olla negatiivinen käyttäytymisvaikutus. Koska puitejärjestelyiden ulkopuolista kansallisen kynnyksarvon ylittävistä hankinnoista ei olisi julkaistava hankintailmoitusta, saataisi hankintayksiköllä olla kannustin tehdä hankintapuitejärjestelyn ulkopuolelta. Tämä heikentäisi kannustimia yhteishankintojen käytölle, mikä ei olisi toivottavaa.

Kuitenkin puitejärjestelyiden käyttöä koskevaa ilmoittamisvelvoitetta tulee kehittää ja lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee arvioida mahdollisen kynnyksarvon asettamista ilmoittamisvelvollisuudelle.

Ehdotus 15: Velvoite ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista

Puitejärjestelyä käyttäville hankintayksiköille tulisi säätää velvoite ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista julkaisemalla hankintailmoitukset.fi-palvelussa ilmoitus, jossa se ilmoittaa keskeiset hankinnan tai toimittajavalinnan tulokset. Jatkovalmistelussa tulee lisäksi arvioida, asetetaanko puitejärjestelyn sisäisille hankinnoille jokin kynnyksarvo, jonka jälkeen hankinnan tuloksista tulisi ilmoittaa.

Vaikutukset

Puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista ilmoittaminen vahvistaisi puitejärjestelyiden käytön läpinäkyvyyttä. Puitejärjestelyihin perustuvien hankinnan tulosten perusteella voidaan arvioida puitejärjestelyihin perustuvien sopimusten käyttöä sekä toisaalta seurata koko puitejärjestelyn käyttöä. Nämä edesauttavat osaltaan myös yhteishankintavelvoitteen alaisten hankintojen arviointia.

Puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista ilmoittaminen hankintailmoitukset.fi-palvelussa lisäisi vähäisestikin hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa etenkin, jos ilmoitusvelvoite asetettaisiin kansallisen kynnysarvon ylittäviin puitejärjestelyn sisäisiin hankintoihin. Kynnysarvottomalla ilmoitusvelvoitteella saattaisi olla negatiivinen vaikutus yhteishankintojen käyttöön.

Tiedot tehdyistä sopimuksista

Kilpailutuksen perusteella hankinnasta tehdään yleisesti kirjallinen sopimus. Pienemmistä hankinnoista ei välttämättä tehdä kirjallista sopimusta, vaan sopimus voi olla suullinen tai sopimus voidaan korvata tilauksella. Sopimukset voidaan tallentaa diaariin tai niitä varten voi olla erillisiä sopimushallintajärjestelmiä, joihin tallennettavia tietoja ei ole standardoitu. Myöskään sopimusten muotoa tai tietosisältöä ole vakioitu. Sopimuksella on yleisimmin tiedot osapuolista, hankittavista tuotteista tai palveluista, ja hinnat sopimuksen tekemisen hetkellä. Sopimuksella voi olla myös tietoa maksuajoista, tilauksista ja toimituksista, immateriaalioikeuksista ja sopimuksen kestosta. Hankintatietovarannon kannalta keskeisiä sopimustietoja ovat sopijapuolet, sopimuksen kesto ja sopimuksen arvo. Kilpailutettujen sopimusten osalta tiedot ovat saatavissa kilpailutuksen jälkeen tehtävältä ilmoitukselta, jossa ilmoitetaan kilpailutuksen tuloksena tehdystä sopimuksesta. Selkeyttämällä tällä ilmoituksella annettavia tietoja ja ottamalla käyttöön kansallisten hankintojen jälki-ilmoitus, kilpailutetuista sopimuksista ja suora-hankinnoista saataisiin koottua keskeiset tiedot, ilman että näitä sopimuksia olisi välttämättä tarvetta koota hankintatietovarantoon.

Hankintatietovarannon toteutusta kuvaavassa luvussa 5 todetaan, että hankintatietovarantoon kertyisi tietoa alle kynnysarvon jäävistä hankinnoista ostolaskuilta. Mikäli ostolaskua ei pystyittäisi yhdistämään tehtyyn kilpailutukseen, olisi näitä ostolaskuja käsiteltävä hankintatietovarannossa kilpailuttamattomina hankintoja. Näistä ostoista on silti usein laadittu hankintapäätös ja mahdollisesti hankintasopimus. Näiden hankintasopimustietojen kokoaminen mahdollistaisi kynnysarvojen ympärillä tapahtuvan hankkimisen arvioinnin ja toisaalta tietojen avulla olisi mahdollista tuottaa sopimusten seurannan raportteja hankintayksiköiden omaan käyttöön.

Mikäli päädyttäisiin keräämään tiedot hankintasopimuksista, voisi olla kannattavaa kerätä tiedot kaikista hankintasopimuksista eikä vain alle kansallisen kynnysarvon tehdyistä sopimuksista. Oletettavasti hankintasopimusten kokoamisen kustannukset koostuisivat pääosin teknisen toteutuksen aiheuttamista kehityskustannuksista, jolloin laajempien sopimustietojen kokoaminen ei aiheuttaisi merkittävästi suurempaa kustannusta. Toisaalta on tunnistettavaa, että hankintasopimusten inventointi aiheuttaa työtä hankintayksiköissä, mutta pidemmällä aikavälillä tämä inventointi parantaisi merkittävästi sopimustietojen hallintaa. Hieman suuremmissa hankintayksiköissä on mahdollista, että kynnysarvot alittavien sopimusten seuranta on pirstaloitunutta organisaatioiden toimintojen kesken. Tämän seurauksena saattaa käydä niin, että pienhankintojen

yhteenlaskettu arvo ylittää hankintojen kansallinen kynnyсарvon. Säännöllinen sopimustietojen raportointi pitäisi organisaation paremmin tietoisena tekemistään hankinnoista ja sopimuksista. Vaikka jälki-ilmoituksilta olisi saatavissa tiedot kilpailutetuista sopimuksista, ei jälki-ilmoituksilla ilmoiteta esimerkiksi sopimuksen mahdollisesta enenaikaisesta päättämisestä. Tämä tieto olisi välillisesti pääteltävissä, mikäli hankintayksikkö raportoisi säännöllisesti voimassa olevat hankintasopimuksensa.

Vaihtoehtoja hankintasopimustietojen keräämiseksi olisivat:

1. Valtakunnallinen sopimusrekisteri, johon kaikki tehdyt hankintasopimukset on rekisteröitävä sopimuksen laatimisen yhteydessä.
2. Hankintayksiköt toimittavat omista sopimusrekistereistään tarvittavat metatiedot rakenteisessa muodossa ohjelmointirajapintojen kautta Valtiokonttorin ylläpitämään hankintatietovarantoon.

Valtakunnallinen sopimusrekisteri toisi hankintaprosessiin yhden uuden vaiheen, mikä sinällään ei ole tavoiteltavaa. Lisäksi keskitetty sopimusrekisteri vaatisi oman tietojärjestelmänsä, jonka kehittäminen aiheuttaisi lisäkustannuksia. Hankintasopimukseen liittyvien metatietojen toimittaminen hankintatietovarantoon ohjelmointirajapintojen kautta tarjoaisi hankintayksiköille joustavamman mahdollisuuden toimittaa tietoja. Ensisijaisesti tietojen raportoinnin tulisi olla koneellista ja metatietojen tulisi muodostua automaattisesti, mutta on oletettavaa, että ensivaiheessa tietojen raportointiin tulisi liittyä manuaalisia työvaiheita. Tällöin vaihtoehdon 2 mukainen tietojen raportointi tarjoaisi hankintayksiköille mahdollisuuden valita sopiva ajankohta tietojen toimittamiselle raportointikauden sisällä.

Tietovarantoon olisi tarpeellista koota vähintään seuraavat tiedot hankintasopimuksista:

- laskulla käytettävä sopimusnumero
- kilpailutustunniste
- sopimusosapuolet
- kohde
- kohteen CPV-koodi
- sopimuksen arvo
- sopimuksen kesto
- mahdollisuudet optiokausille
- kategorinen tieto toimittajan mahdollisesti antamista pakote- ja kartellivakuuksista.

Myöhemmin kerättävää tietosisältöä arvioitaessa on harkittava, voidaanko sopimuksiin liittyvät tietotarpeet täyttää esimerkiksi jälki-ilmoituksen tietosisältöä kehittämällä. Tähän tietosisällön arviointiin liittyy toisaalta sopimusten inventointiin liittyvien positiivisten vaikutusten punninta.

Ehdotus 16: Velvoite toimittaa sopimustietoja

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa hankintatietovarantoon tai muuhun keskitettyyn sopimusrekisteriin erikseen määriteltäviä tietoja hankintalain soveltamisalassa ja sen ulkopuolella oleviin hankintoihin liittyvistä hankintasopimuksista. Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite lisätä kaikkiin hankintalain soveltamisalassa oleviin hankintoihin liittyviin hankintasopimukseen hankintailmoitukset.fi-palvelussa syntyvä kilpailutustunniste sekä hankintalain soveltamisalan ulkopuolella oleviin hankintoihin liittyviin hankintasopimuksiin muu organisaation oma yksilöivä tunniste. Valtioneuvoston asetuksella tai Valtiokonttorin määräyksellä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hankintatietovarantoon toimitettavien sopimusten tietosisällöstä, tiedon muodosta ja tiedon toimittamistavasta.

Julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JYSE) ja julkisen hallinnon IT-hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JIT) tulisi velvoittaa toimittaja lisäämään sopimustunnisteen sille kuuluvaan kenttään laskulla, mikäli hankintayksikkö on käyttänyt tilauksella tai muuten antanut toimittajalle sopimustunnisteen.

Hankintailmoitukset.fi-palveluun tulisi luoda kevyt julkisen sektorin sopimusrekisteri, joka sisältää tekniset sekä maksuttomat edellytykset hankintayksiköille kirjata ja toimittaa sopimuksia koskevia tietoja kansalliseen julkisten hankintojen tietovarantoon. Hankintailmoitukset.fi-palveluun tai muuhun palveluun tulisi pitkällä aikavälillä luoda kevyet mahdollisuudet kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon avulla seurata sopimukseen kohdistuvia ostoja. Yksityisen sektorin tietojärjestelmiin olisi kannatettavaa luoda tekniset edellytykset erikseen määriteltujen sopimustietojen toimittamiselle kansalliseen julkisten hankintojen tietovarantoon rajapintoja pitkin.

Vaikutukset

Hankintatietopalvelun keräämien ostolaskujen ja käyttöönotettavien kilpailutustunnusten ja sopimusnumeron avulla voitaisiin seurata voimassa olevien sopimusten ajallista ja arvollista umpeutumista. Kun tämä tieto ja sopimukseen liittyvät muut tiedot olisivat saatavilla avoimesta ja keskitetystä palvelusta, tarjoajat voisivat valmistautua tuleviin kilpailutuksiin merkittävästi paremmin. Tämä oletettavasti lisäisi mahdolliseen uuteen kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrää.

Hankintasopimustietojen raportointivelvoite ohjaisi hankintayksiköitä inventoimaan hankintasopimuksensa, millä olisi myönteisiä vaikutuksia sopimushallinnan näkökulmasta.

Sopimustietojen raportoinnista seuraisi hankintayksiköille järjestelmämuutoksia ja merkittävästi hallinnollista taakkaa. Sopimustunnuksen lisääminen laskulle vaatisi toimenpiteitä julkisiin hankintoihin osallistuvilta toimittajilta. Järjestelmämuutoksia olisi lisäksi tehtävä hankintayksiköiden palvelukeskusten järjestelmiin, kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin ja hankintailmoitukset.fi-palveluun.

4.3 Tietosisältöjen kehittäminen tilauksesta maksuun -prosessivaiheen osalta

Verkkolaskutus ja ostolaskutiedot

Hankintayksiköiden ostolaskujentiedot ovat julkisten hankintojen arvioinnin ja läpinäkyvyyden kannalta keskeinen, ellei keskeisin tietosisältö. Ostolaskuilta olisi kerättävä tai hankintayksiköiden olisi toimitettava säännöllisesti hankintatietovarantoon vähintään seuraavat tiedot:

Laskun otsikko- ja tiliöintirivitiedot

- laskun tunniste
- kilpailutustunnus
- sopimusnumero
- ostajan nimi
- ostajan y-tunnus
- toimittajan nimi
- toimittajan y-tunnus
- tositepäivä
- eräpäivä
- maksupäivä
- laskun kokonaissumma sis. ALV
- laskun kokonaissumma ilman ALV
- laskun valuutta
- kirjanpidon tilin numero
- kirjanpidon tilin nimi
- palveluluokka (käytössä kunnilla, kuntayhtymillä, hyvinvointialueilta, hyvinvointiyhtymillä)
- verkkolaskutunnus (ostaja) / kustannuspaikka
- osapuolten ALV-numerot.

Tuoterivit

- toimittajan tuotenumero
- tuotteen/palvelun kuvaus
- määrä
- yksikkö
- Hinta sis. ALV
- Hinta ilman ALV

- ALV-%

Tiedot olisi mahdollista kerätä kolmella tavalla:

1. nykyisen ostolaskujulkaisun laajentaminen,
2. julkisyhteisöjen ostolaskujen poiminta verkkolaskuoperaattoreilta ja
3. ostolaskujen toimittaminen taloushallinnonjärjestelmistä.

Kuten luvussa 2 ja 3 todettiin, osa kunnista on julkaissut ostolaskutietonsa julkiseen verkkoon. Julkiseen verkkoon ei voida julkaista kaikkia hankintayksikön ostolaskuja, sillä ne sisältävät henkilötietoja ja jotkin laskuista tai laskun osista ovat salassa pidettäviä. Osa tarvittavista tiedoista, kuten yksikköhinnat, eivät ole aina julkisia tai julkaistavissa ja näin ollen tietojen toimittaminen ja kerääminen ei voi täysin perustua julkiseen verkkoon tehtävään ostolaskujulkaisuun. Salassa pidettävien ja julkaisematta jätettyjen laskujen erillinen kerääminen verkkojulkaisun rinnalla ei olisi myöskään perusteltua, sillä tämänkaltainen hybriditoteutus muodostaisi kaksinkertaisen tiedonkeruuprosessin.

Verkkolaskut

Verkkolaskut voisivat tarjota mallin ostolaskutietojen keräämiseksi. Valtio vastaanottaa vain verkkolaskuja. Verkkolaskujen mukana voi lähettää myös liitteitä. Laskulla tulee olla riittävät ja oikeat tiedot, jotta laskun käsittelyä voidaan automatisoida. Sähköpostin liitteenä lähetettävät pdf- tai kuvamuotoiset laskut eivät ole verkkolaskuja. Uuden Eurooppa-normin mukaisten laskujen rakenteellinen laatu on parempi ja niiden käsittely on nopeampaa, mistä hyötyvät sekä laskuttajat että laskujen vastaanottajat. Valtion kotimaisten toimittajien tulee ensisijaisesti käyttää verkkolaskujen laatimiseen Handi-toimittajaportaalia, mikäli toimittajan käytössä ei ole järjestelmää, jolla tuottaa verkkolaskuja.

Valtionhallinnossa siirryttiin vuonna 2023 noudattamaan yleistä käytäntöä sopimustunnisteiden välityksessä verkkolaskuilla. Verkkolaskusanoman sopimusnumero-kentässä välitetään varsinaisen hankintasopimuksen tunniste. Muutoksen jälkeen valtionhallinnon verkkolaskuilla kulkee tieto siitä, mihin hankintasopimukseen meno kohdistuu. Hankintasopimuksen tunniste luetaan laskusanomalta ostolaskulle laskujen sisäänluvun yhteydessä. Hankintasopimuksen tunnisteiden avulla mahdollistuu yhteishankintojen käyttövelvoitteen mukainen LKP-tilitasoinen raportointi ostoista virastoittain, sopimuksettain ja toimittajittain. Muutos on samalla myös Handi-palvelun sopimushallintamoduulin käyttöönoton edellytys.

Laskutiedot voitaisiin kerätä verkkolaskuoperaattoreilta velvoittamalla näitä lähettämään määriteltujen organisaatioiden (julkisten hankintayksiköiden) ostolaskut hankintatietovarantoon tai vastaavaan palveluun.

Verkkolaskutuksesta säädetään sähköistä laskutusta koskevassa laissa⁴⁸, jonka 3 § perusteella hankintayksiköllä on velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja ja lain 4 § mukaan sekä hankintayksiköllä että elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada sähköinen lasku. Laki tuli voimaan 1.4.2020. Lakia sovelletaan hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan, jonka liikevaihto on enemmän kuin 10 000 euroa, väliseen sähköiseen laskutukseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta tilanteissa, jossa sähköisen laskun käyttö voi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusasetuja. Lain perusteella, ja jo ennen lain voimaantuloa, valtaosa hankintayksiköistä on velvoittanut osana kilpailutuksia ja sopimusehtoja, toimittajia lähettämään laskut sähköisesti.

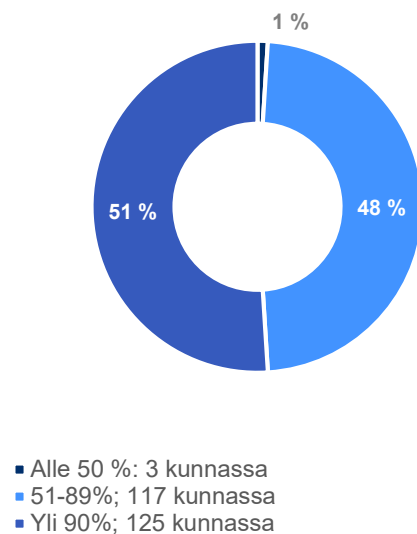
Sähköisiä laskuja välittäviltä verkko-operaattoreilta olisi mahdollista saada hankintatietovarantoon tietoa ilman hankintayksiköiden merkittävää työtä, mikä olisi hallinnollisesti tehokasta. Verkko-operaattoreilta olisi mahdollista kerätä tietoja myös muita tapoja reaaliaikaisemmin. Tässä ratkaisussa mahdolliset muutokset kerättävään tietosisältöön eivät aiheuttaisi merkittäviä teknisiä kustannuksia hankintayksiköille.

Verkkolaskuihin perustuvassa ratkaisuvaihtoehdossa on otettava huomioon tiliöintien puuttuminen. Verkko-operaattorilta poimittua laskua ei ole vielä käsitelty hankintayksikössä ja siitä puuttuvat tiliöinnit, joita on tähän mennessä käytetty hankintojen kategorisointiin. Verkkolaskulla olisi käytettävissä tiedot toimittajasta ja sen toimialasta, toimittajan tuotenumero ja mahdollisesti laskun riviteksti sekä sopimusnumero, joiden avulla osto voitaisiin kategorisoida. Nämä tiedot eivät toimittajan tietoja lukuun ottamatta noudata yhteisiä standardeja ja näin ollen ostojen kategorisointi olisi vaikeaa ja epätarkkaa hankintatietovarantoa ylläpitävälle toimijalle. AI:n ja koneoppiminen voisivat mahdollistaa kategorisoinnin toimittajan, tilaajan ja muiden laskulla olevien tietojen perusteella, mutta tällä hetkellä tämänkaltaista ratkaisua ei ole saatavilla.

Verkkolaskujen joukossa on myös laskuja toimittajilta, jotka hankintayksikön on esimerkiksi turvallisuusperusteilla salattava. Koska hankintayksikkö ei ole käsitellyt verkkolaskuoperaattorilta noudettua laskua, perustuvat laskujen salassapitoon liittyvät merkinnät täysin laskut lähettäneiden toimittajien harkintaan. Tämä on ongelmallista vastuiden näkökulmasta, eikä laskujen salassa pidettävyyden päättely ole mahdollista keskitetylle hankintatietovarannon ylläpitäjälle. Vastaavasti verkkolaskutiedoissa mahdollisesti olevia henkilötietoja pystytään tunnistamaan ennen tietojen siirtymistä analysoitavaksi, mutta henkilötietojen osalta keskitetyn toimijan on mahdollista tunnistaa ja käsitellä laskuilla olevat henkilötiedot.

⁴⁸ Laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta, 241/2019, 22.2.2019; <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190241>

Valtion ostolaskuista verkkolaskujen osuus on 98,95 % vuonna 2022. Kuntien ostolaskuista verkkolaskujen osuus oli vuonna 2023 keskimäärin 93 %:ia.⁴⁹ Tieto perustuu kyselytutkimukseen, johon 309 kunnasta vastasi 245 kuntaa. Vastanneista kunnista 125 kuntaa ilmoitti, että niiden ostolaskuista yli 90 % saapui verkkolaskuina. Kunnista 9 ilmoitti saaneensa kaikki laskut verkkolaskuina. Ainoastaan 3 kuntaa ilmoitti verkkolaskujen osuuden jäävän alle 50 %:n. Hyvinvointialueiden osalta 21 hyvinvointialueesta 17 vastasi kyselyyn. Vastausten perusteella hyvinvointialueiden verkkolaskujen osuus oli n. 95 % vuonna 2023. Vastanneista 15 kertoi saaneensa yli 90 % ostolaskuista verkkolaskuina ja kaksi hyvinvointialuetta sai 74–78 % ostolaskuista verkkolaskuina.



Kuva 9. Kuntien verkkolaskuprosentit ostolaskuista vuonna 2023.

Lyhyellä aikavälillä verkkolaskutusaste aiheuttaa haasteita ostolaskutietojen kattavuudelle ja heikentää mahdollisesti nykytilaa niiden kuntien osalta, jotka ovat julkaisseet ostolaskunsa julkisessa verkossa. Pidemmällä aikavälillä verkkolaskutusaste oletettavasti kohoaa, mutta silloinkin pieni osa laskuista jäisi puuttumaan, mikäli tiedot kerätäisiin vain verkkolaskuoperaattoreilta.

Kolmantena vaihtoehtona hankintayksiköiden ostolaskutietojen keräämiseksi olisi kerätä laskutiedot sen jälkeen, kun laskut on hankintayksikössä tarkastettu, tiliöity, maksettu ja siirretty taloushallintojärjestelmiin (ostoreskontraan tai kirjanpitoon). Tässä ratkaisussa hankintayksiköiden olisi säännöllisesti kerran kuukaudessa toimitettava ostolaskutiedot määrättyssä muodossa Valtiokonttorille. Hankintayksikön päätettäväksi jäisi miten se järjestäisi tietojen poiminnan ja siirron. Malli siis noudattelisi vastaavanlaista

⁴⁹ Verkkolaskumittaristo 2023, Yrityksen Digitalous (ennakkotiedot)

prosessia, jolla Valtiokonttori kerää kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden taloustietoja, vaikkakin tiedot toimitettaisiin erilaisessa formaatissa.

Hankintayksiköt käsittelevät laskut joka tapauksessa osana toimintaansa. Näin ollen on tehokasta välttää virheellisten laskujen moninkertaista käsittelyä, mitä väistämättä syntyi verkkolaskuihin perustuvassa ratkaisussa. Laskujen käsittelyn yhteydessä hankintayksikkö tai palvelukeskus voi myös merkitä tapauskohtaisesti tai oletusarvoisesti joi-takin laskulla olevia tietoja salaisiksi. Tavoitetilassa toimittajat lisäisivät salassapitoon liittyvät merkinnät jo osaksi verkkolaskua. Valtiokonttori voisi laskuihin tehtyjen merkin-töjen perusteella rajata pääsyä näihin tietoihin hankintatietovarannossa ja peittää tai rajata pois salassa pidettävät laskut julkisesta raportoinnista.

Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointiyhtymät ja hyvinvointialueet käyttävät talousrapor-toinnissaan valtioneuvoston asetuksella hyväksyttyä taksonomiaa. Taksonomiasta käy ilmi käytettävä tilikartta, palvelu- ja sektoriluokitus. Kerättävät ostolaskut tulisi kerätä taksonomian jaottelun mukaisesti. Valtion virastojen ja laitosten käytössä on yhteinen tilikartta, jonka mukaisille liikekirjanpidon tileille kunkin laskun tuotteet ja palvelut tiliöi-dään. Vastaavasti valtion virastoilla ja laitoksissa on käytössä yhteinen toimintohierar-kia, jonka avulla ostoja voitaisiin tarkemmin kohdistaa toimintaan. Tilikarttojen yhden-mukaistaminen jäisi hankintatietovarantoon tehtäväksi.

Vaihtoehdon 3 mukainen tietojen raportointi lisäisi hankintayksiköille koituvaa hallinnol-lista taakkaa ja vaatisi muutoksia tietojärjestelmiin. Koituvia kustannuksia voidaan kui-tenkin pitää perusteltuna. Verkkolaskuihin perustuvaan tiedonkeruuseen liittyy merkit-täviä tietosisällöllisiä haasteita, joita voidaan lieventää vaihtoehdoissa 1 ja 3 hankin-tayksikön tiliöinneillä. Verkkojulkaisuun perustuva ratkaisu ei taas mahdollista salassa pidettävien tietojen tai henkilötietoja sisältävien tietojen keräämistä, mutta vaihtoehto 3 mahdollistaisi tämän. Lisäksi on huomioitava, että myös vaihtoehdon 1 aiheuttamat kustannukset ja resurssivaatimukset ovat pääosin samoja kuin vaihtoehdossa 3.

Ratkaisu	Hyödyt	Esteet ja haitat
Nykyinen verkko-julkaisu	<ul style="list-style-type: none"> Osa kunnista on jo julkaisut ostolaskujaan avoin-data.fi:hin Ratkaisu ei vaadi erillistä tietojenkeruu järjestelmää Tiedot olisivat suoraan kaikkien saatavilla 	<ul style="list-style-type: none"> Salassa pidettäviä tietoja ja osaa henkilötietoja sisältävistä laskuista ei ole mahdollista julkaista julkiseen verkkoon. Ratkaisu ei mahdollista esim. tuoterivien kokoamista Laskujen julkaisu aiheuttaa hankintayksiköille hallinnollista

	<ul style="list-style-type: none"> Hankintayksiköillä mahdollisuus vaikuttaa julkaistavan tietosisällön oikeellisuuteen 	<p>kuormaa ja muutoksia tietojärjestelmiin</p> <ul style="list-style-type: none"> Reaaliaikainen raportointi ei ole mahdollista sen aiheuttaman hallinnollisen kuorman vuoksi
Verkkolaskuihin perustuva tiedonkeruu	<ul style="list-style-type: none"> Ratkaisu ei aiheuttaisi merkittävää hallinnollista kuormaa hankintayksiköille Ratkaisu mahdollistaisi lähes reaaliaikaisen raportoinnin 	<ul style="list-style-type: none"> Aiheuttaa osin moninkertaista laskujen käsittelyä esim. virhetilanteissa Tietosisällön oikeellisuus riippuu laskuja lähettävistä toimittajista, eikä hankintayksiköllä ole välttämättä mahdollista vaikuttaa hankintatietovarantoon kertyvään sisältöön Salassa pidettävien tietojen merkitseminen olisi toimittajan vastuulla eikä virkavastuu välttämättä toteutuisi Lyhyellä aikavälillä verkkolaskutusaste aiheuttaa haasteita tietojen kattavuudelle Verkkolaskujen tietosisältö ei ole tällä hetkellä eikä välttämättä lähivuosina riittävän määrämuotoista viranomaiskäyttöön
Käsiteltyjen ostolaskujen toimittamiseen perustuva tiedonkeruu	<ul style="list-style-type: none"> Hankintayksiköillä mahdollisuus vaikuttaa julkaistavan tietosisällön oikeellisuuteen Salassa pidettävien tietojen merkitseminen olisi viimekädessä hankintayksikön vastuulla 	<ul style="list-style-type: none"> Laskujen julkaisu aiheuttaa hankintayksiköille hallinnollista kuormaa ja muutoksia tietojärjestelmiin Reaaliaikainen raportointi ei ole mahdollista sen aiheuttaman hallinnollisen kuorman vuoksi

Ehdotus 17: Velvoite toimittaa ostolaskut

Hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa hankintatietovarantoon hankintalain soveltamisalassa ja sen ulkopuolella oleviin hankintoihin liittyvät ostolaskut. Valtioneuvoston asetuksella tai Valtiokonttorin määräyksellä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hankintatietovarantoon toimitettavien ostolaskujen tietosisällöstä, tiedon muodosta ja tiedon toimittamistavasta.

Yksityisen sektorin tuottamiin ostolaskujen käsittelyjärjestelmiin olisi kannatettava luoda mahdollisuudet ostolaskuja koskevien erikseen määriteltävien tietojen automaattiselle toimittamiselle kansalliseen julkisten hankintojen tietovarantoon. Ostolaskutietojen toimittaminen tulisi mahdollistaa myös vaihtoehtoisilla tavoilla.

Vaikutukset

Ostolaskutietojen keräämisen avulla voitaisiin tuoda näkyväksi ne suoramankinnat, joista ei ole tehty asianmukaista ilmoitusta. Avoimesti saatavilla olevat ostolaskut lisäävät hankintayksiköille painetta kilpailuttaa asianmukaisesti suurempaa osaa hankinnoistaan.

Hankintatietopalvelun keräämien ostolaskujen ja käyttöönotettavien kilpailutustunnusten ja sopimusnumeron avulla voitaisiin seurata voimassa olevien sopimusten ajallista ja arvollista umpeutumista. Kun tämä tieto olisi saatavilla avoimesta ja keskitetystä palvelusta, tarjoajat voisivat valmistautua tuleviin kilpailutuksiin merkittävästi paremmin. Tämä oletettavasti lisäisi mahdolliseen uuteen kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrää.

Avoimesti saatavilla olevat ostolaskut vähentäisivät tietopyyntöjä hankintayksiköille.

Ostolaskujen keräämisestä seuraisi hankintayksiköille järjestelmämuutoksia ja kohtalaista hallinnollista taakkaa. Järjestelmämuutoksia olisi tehtävä lisäksi hankintayksiköiden palvelukeskusten järjestelmiin.

Talousarviot ja kirjanpidon toteumatiedot

Valtion taloustiedot ovat saatavilla kuukausitasolla kirjanpitoyksiköittäin. Tiedot perustuvat eduskunnan hyväksymään talousarvioon sekä vuoden aikana tarvittaessa annettuihin lisätalousarvioihin. Osa raporteista on tuotettu talousarvion ja osa liikekirjanpidon tiedoista. Talousarviokirjanpidosta saadut raportit kertovat paljonko eri tarkoituksiin on budjetoitu, paljonko määrärahoja on käytettävissä ja paljonko valtiolle on kertynyt tuloja. Liikekirjanpidosta saadut tiedot kertovat kuinka paljon vuokriin ja toimistokuluihin yms.

on käytetty. Valtiokonttori ylläpitää valtionhallinnon talousarvionalouden sekä liikekirjanpidon tilikarttoja. Kirjanpidontiedot ja tilikartat ovat saatavilla avoimen rajapinnan⁵⁰ kautta.

Valtiokonttori toimii kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä. Tietovarantoon kootaan kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden talousarviotietoja sekä tilinpäätöstietoja. Tiedot kerätään taksonomian, jonka Valtioneuvosto vuosittain asetuksella hyväksyy, mukaisesti. Valtiokonttori julkaisee kerätyt tiedot avoimessa rajapinnassa⁵¹.

Valtion hankintojen kategorisointimalli muodostuu 13 hankintakategoriasta. Kategorisointimalli perustuu liikekirjanpidontileihin, jossa tietyt erikseen määritellyt tilit muodostavat ryhmän eli kategorian. Kategorisointimalli on laajennettu myös kuntien, kuntayhtymien ja evankelisluterilaisen kirkon käyttöön. Yhteisen kategorisoinnin ansioista on mahdollista tarkastella julkisten hankintojen eurovolyymejä yhteisten kategorioiden kautta. Hankintakategoriat ovat:

- aineet, tarvikkeet ja tavarat
- alueet ja väylät
- asiantuntija- ja toimistopalvelut
- hallinnolliset palvelut
- henkilöstöpalvelut
- ict-hankinnat (tavarat, palvelut, ohjelmistot)
- koneet, laitteet ja kuljetusvälineet
- koulutus- ja kulttuuripalvelut
- maanpuolustuskalusto
- majoitus- ja ravitsemispalvelut
- matkustus- ja kuljetuspalvelu
- rakennusten ja alueiden ylläpito
- rakentaminen.

Ehdotus 18: Valtion ja kuntien hankintoihin liittyvien tilien yhtenäistäminen

Talousarvioiden ja kirjanpidon toteumatietojen osalta ei ole tarpeen tehdä toimenpiteitä osana kansallista julkisten hankintojen tietovarantoa koskevaa hanketta. Valtion ja kuntien hankintoihin liittyviä tilejä olisi kannatettavaa saattaa yhtenäisemmäksi osana muita hankkeita.

⁵⁰ [Avoimet rajapinnat julkishallinnon tietoihin. Valtiokonttori.](#)

⁵¹ [Rekisteripalvelun Rest-rajapintojen käyttö. Valtiokonttori.](#)

5 Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto

5.1 Tietovarannon käytännön toteutus

5.1.1 Palvelukonsepti ja asiakkaat

Julkisiin hankintoihin kohdistuu monia tietotarpeita, jotka liittyvät sekä hankintatoimen ohjaukseen että toimeenpanoon. Hankintoihin liittyvien strategisten tavoitteiden saavuttaminen sekä hankintojen ohjaus ja seuranta vaativat laajaa ja monipuolista tietoa.

Hankintojen ohjauksen näkökulmasta tarvitaan tietoa, joka auttaa muodostamaan kokonaiskuvan hankinnoista ja seuraamaan niiden vaikuttavuutta. Toimenpanon osalta hankintayksiköt tarvitsevat tietoa, joka auttaa seuraamaan hankintastrategian toteutumista ja vaikutuksia asetettujen tavoitteiden ja mittarien kautta. Lisäksi hankintayksiköt hyötyvät vertailutiedosta muihin hankintayksiköihin. Tämä tieto auttaisi hankintayksiköitä ymmärtämään miten heidän hankintansa suhteutuvat muihin, ja antaisi heille mahdollisuuden oppia ja kehittää omia hankintojaan.

Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto tulisi kattamaan Suomen hankintayksiköiden hankintatietoja, kuten seuraavassa luvussa 5.1.2 kuvataan. Tietovarannon ylläpidosta vastaisi Valtiokonttori.

Hankintatietovarannon ympärille muodostuisi hankintatietopalvelu, jonka keskeisenä tarkoituksena olisi tarjota mahdollisuus analysoida julkisiin hankintoihin liittyviä ilmiöitä kaikkien julkisten hankintayksiköiden tekemien hankintojen osalta. Tietojen pohjalta tulisi pystyä muodostamaan raportteja hankintayksikkökohtaisesti mm. siitä mikä osa organisaation hankintamenoista kuuluu kilpailutettujen kansallisten ja EU-laajuisten sopimusten piiriin, mikä osa organisaation hankintamenoista perustuu suoramankintasopimuksille, mikä osa menoista perustuu hankintoihin organisaation sidosyksiköltä ja mikä osa hankintamenoista kilpailuttamattomiin sopimuksiin tai tilauksiin. Analysoitavat tiedot voisivat sisältää myös salassa pidettäviä tietoja ja henkilötietoja, mikäli tietoja analysoivalla taholla on lakisääteinen oikeus niitä käsitellä. Palvelun keskeisimpinä käyttäjinä olisivat valtionhallinnon viranomaistoimijat, kuten Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtiokonttori, Tilastokeskus, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä yhteishankintayksiköt. Hankintayksiköillä olisi mahdollisuus hakea pääsy oman organisaation tietoihin, mutta tiedoista tulisi voida muodostaa myös

julkisia raportteja, joissa vertailtaisiin hankintayksiköjä keskenään. Hankintatietovarannon maksullisuutta on arvioitava osana hankintatietopalvelun toteutusta.

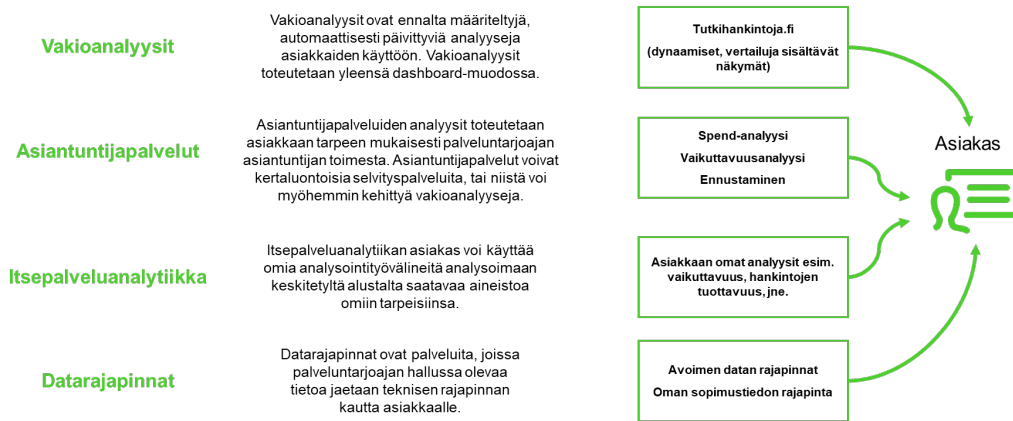
Hankintatietovarannon päälle rakennettavassa avoimessa tietopalvelussa ostolaskutiedot olisivat saatavissa myöhemmin tässä muistiossa kuvattavien hankintayksiköiden osalta. Ostolaskutietoja täydennettäisiin luvussa 4.2 kuvatulla kilpailutustunnisteella, jolloin organisaatioiden ostot voitaisiin kytkeä sopimuksiin ja kilpailutuksiin. Palvelu edistäisi merkittäväällä tavalla julkisten hankintojen avoimuutta.

Valmistuessaan hankintojen kansallinen tietovaranto tulisi toimimaan myös kansallisena yhteyspisteenä eurooppalaisen julkisten hankintojen data-avaruuden kanssa (ks. luku 1.4.)

Hankintatietovaranto ja nykyistä tutkihankintoja.fi-tietosisältöä merkittävästi laajempi avoin tietopalvelu tulisi palvelemaan julkisyhteisöjen hankinnoista kiinnostuneita tahoja laajasti. Asiakkaiden tarpeet ja kyvyt tuottaa omia analyyseja vaikuttavat siihen, millainen palvelu on kullekin asiakkaalle kiinnostavaa.



Kuva 10. Uusi hankintatietopalvelu kokonaisuutena.



Kuva 11. Esimerkkejä hankintatietopalvelun pohjalta tuotettavista analyyseistä ja palveluista.

5.1.2 Tietovarantoon kerättävät tiedot

Hankintatietovarannon keskeinen tehtävä on koota julkisia hankintoja koskevat tiedot keskitettyyn paikkaan, jossa tietoja voidaan mallintaa ja analysoida sekä edelleen välittää niitä tarvitseville tahoille. Jottei hankintatietovarannon muodostamasta kokonaisuudesta muodostu hallinnan näkökulmasta liian suuri, olisi perusteltua kerätä osa tiedoista hankintatietovarannosta erilliseen keräysjärjestelmään. Esimerkiksi ostolaskujen kerääminen olisi kannattavaa erottaa omaan keräysjärjestelmään, josta tiedot voidaan jakaa rajapintojen kautta muun muassa hankintatietovarantoon. Kun tietojen keräys olisi erotettu itse hankintatietovarannosta, voitaisiin tietojen keruujärjestelmän kehittämisessä keskittyä tietojen kokoamiseen ja hankintayksiköiden tukemiseen. Toisaalta hankintatietovarannon kehittämisessä voitaisiin keskittyä eri tietolähteiden yhdistämiseen ja hankintojen analytiikan sekä raportoinnin kehittämiseen.

Hankintatietovarantoon kerättäisiin suoraan ne tiedot, jotka olisivat saatavilla yhdestä tai muutamasta keskitetystä tietolähteestä. Hankintailmoitukset ovat esimerkiksi tämänkaltaisen tietosisältö, sillä hankintailmoitukset.fi-palveluun kootaan kaikkien hankintayksiköiden hankinnoista ilmoittamisen tiedot eikä erillisellä tiedonkeruuratkaisulla saavutettaisi etuja.

Erillisestä tiedonkeruujärjestelmästä saataisiin hyötyjä sellaisissa tilanteissa, joissa hankintayksiköillä on käytössä useita eri tietojärjestelmiä eikä tietoja voida koota muutamalla järjestelmäintegraatiolla. Näissä tilanteissa hankintayksiköillä olisi velvollisuus toimittaa hankintoja koskevat tietonsa Valtiokonttorin määräämässä muodossa määrättyyn palveluun. Toimitustavat ja formaatit tulisivat tarkentumaan keräyspalveluiden ja

hankintatietovarannon toteuttamisvaiheessa. Oletettavasti tietojen toimittaminen perustuisi pääosin erilaisiin ohjelmointirajapintoihin, mutta myös muita toimitustapoja tulisi harkita joustavuuden lisäämiseksi. Toteutusvaiheessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että tietojen toimitustavat olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia eri tietosisältöjen välillä.

Niin erilliseen tiedonkeruujärjestelmään kuin itse hankintatietovarantoon sisään tulevaa aineistoa tulee kyetä tarvittaessa maskaamaan⁵². Viimeistään tässä vaiheessa keräystä tiedosta tunnistetaan henkilötiedot ja niihin kohdistetaan asianmukaiset toimenpiteet. Maskausvaiheessa varmistetaan, että sisään tulevassa tiedossa on riittävät tiedon julkisuuteen/salassa pidettävyyteen liittyvät merkinnät.

Tiedonkeruujärjestelmään kerätyt tiedot siirretään palvelun sisäisten rajapintojen kautta hankintatietovarantoon säilytettäväksi, mallinnettavaksi ja analysoitavaksi. Säilytysai-koja käsitellään luvussa 5.2.1.

Taulukkoon 2 on koottu hankintatietovarantoon ensivaiheessa tuotavat tietosisällöt, lähdejärjestelmät, toimittamisentapa ja arvio sisältykö kerättäviin tietoihin salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Näitä tietoja olisi mahdollisuus myöhemmin tarkentaa valtioneuvoston asetuksella kerättävistä tiedoista (käsitellään luvussa 5.2.1).

Taulukko 2. Ensivaiheessa tietovarantoon tuotavat tiedot

Tietosisältö	Organisaatio	Lähde / Integraatiotapa	Toimitustapa	JulkL. salassa pidettäviä tietoja	Henkilötietoja
Tiedot hankintayksiköistä	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Hankintailmoitukset.fi / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Ei
Tiedot sidosyksiköistä	Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet	Valtiokonttorin kuntatalouden tietopalvelu, TOLT-raportointi / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Ei

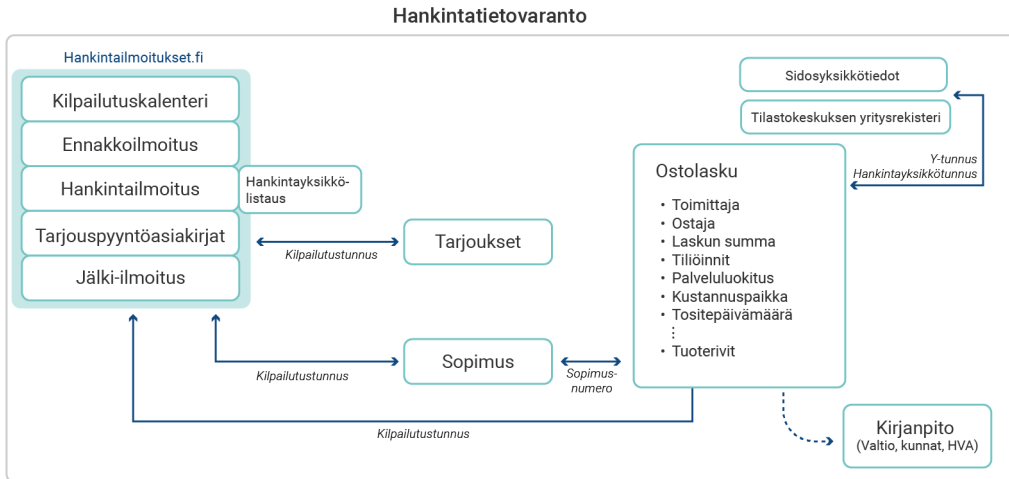
⁵² Tässä muistiossa "maskaus"-termillä tarkoitetaan kaikkia tiedonhallinnallisia riskien minimointikeinoja, jotka liittyvät tietosisällön muokkaamiseen

Kilpailutussuunnitelmat	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Hankintailmoitukset.fi (ja hankintayksiköiden omat järjestelmät) / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Kyllä
Hankinnoista ilmoittaminen - Ennakoilmoitukset - Hankintailmoitukset - Jälki-ilmoitukset	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Hankintailmoitukset.fi / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Kyllä
Tarjouspyynnöt	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Hankintailmoitukset.fi / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Kyllä
Tarjoukset	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Hankintailmoitukset.fi / API, Sähköisiä kilpailutuspalveluita tarjoavat organisaatiot	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Kyllä	Kyllä
Sopimukset	Valtion virastot ja laitokset, valtion rahastot, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden liikelaitokset ja yhteishankintayksiköt	Hankintayksiköiden käytössä olevat sopimustenhallintajärjestelmät	Hankintayksiköt toimittavat VN-asetuksen mukaiset tiedot VK:n määräyksen mukaisessa muodossa	Kyllä	Kyllä

Ostolaskut	Valtion virastot ja laitokset (pl. Puolustusvoimat)	Handi-järjestelmä / Tiedostopiminta	Hankintayksiköt toimittavat VN-asetuksen mukaiset tiedot VK:n määräyksen mukaisessa muodossa.	Kyllä (TL IV)	Kyllä
	Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden liikelaitokset. Valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden yhteishankintayksiköt	Hankintayksiköiden ostolaskujen käsittelyjärjestelmät	Hankintayksiköt toimittavat VN-asetuksen mukaiset tiedot VK:n määräyksen mukaisessa muodossa	Kyllä	Kyllä
Kirjanpidon hankintatilit	Valtion virastot ja laitokset	Tutkihallintoa.fi / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Ei
	Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden liikelaitokset	Valtiokonttorin kuntatalouden tietopalvelu / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Kyllä (Tietyt raportointikokonaisuudet)	Kyllä (Tietyt raportointikokonaisuudet)

Valtiokonttorilla olisi myös mahdollisuus noutaa tietoja keskitetyistä järjestelmistä. Valtion virastojen ja laitosten käytössä oleva Handi-järjestelmä ja siellä säilytettävät valtion virastojen ostolaskut olisi tämänkaltaisen tietolähde, josta Valtiokonttori voisi käydä noutamassa hankintoja koskevat tiedot, vaikkakin hankintayksiköllä olisi velvollisuus toimittaa tiedot hankintatietovarantoon.

Kuvassa 12 on kuvattu hankintatietovarantoon kerättävät tietosisällöt ja niiden väliset kytkökset, jotka mahdollistavat tietojen yhdistämisen.



Kuva 12. Hankintatietovarantoon kerättävät tiedot.

Tilastokeskuksen yritysrekisteri ja konsernirekisteri tarjoavat laajasti tietoja yrityksistä ja yhteistöistä, joilla voitaisiin täydentää hankintatietovarannon tietoja, parantaen sen tietojen kattavuutta ja laatua. Erityisesti nimitietojen validointi ja täydentäminen olisi mahdollista rekisterien tiedoilla, mikä voisi ratkaista ongelmia tiedon käsittelyssä. Hankintailmoituksissa ostajaorganisaation ja toimittajien nimien kirjoitusasu on vapaamuotoinen, mikä johtaa nimien kirjoitusasun vaihteluun ja aiheuttaa haasteita tiedon analysoinnissa ja raportoinnissa.

Rekisterien tiedoilla täydennettäisiin hankintatietovarannon tietoja, jolloin osa tiedoista tulisi julkiseksi avoimeen tietoverkkoon osto- ja hankintatiedon kautta. Kyseinen julkaisutapa ei olisi ristiriidassa Tilastokeskuksen aineistojen maksullisuuden kanssa, sillä aineistoista julkaistaisiin avoimeen tietoverkkoon vain julkisiin hankintoihin liittyneiden organisaatioiden valikoituja tietoja. Rekisterien tietojen julkaisemisesta tulee sopia Tilastokeskuksen kanssa.

Yritysrekisteri kattaa kaikki y-tunnukselliset yritykset, joiden tiedot ovat saatavana Verohallinnosta, yksityiset elinkeinoharjoittajat, julkisyhteisöt (valtion virastot, kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet) sekä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Yritysrekisteri sisältää tiedot muun muassa yritysten ja yhteisöjen toimipaikoista, yrityksen liikevaihdon suuruusluokasta, toimialasta ja oikeudellisesta muodosta.

Konsernirekisteri kattaa kaikki Suomessa toimivat konsernit. Rekisteri sisältää tiedot yhteyksistä emo- ja tytäryhtiöiden sekä emo- ja osakkuusyriyten välillä sekä tiedot konsernityypeistä ja konsernien kansallisuuksista.

Rekistereihin ei ole olemassa erillistä rajapintaa. Rekistereistä voi tilata tietoja maksullisena poimintana. Tilastokeskus voi sopimuksesta pitää tietoja ajan tasalla korkeintaan kerran kuukaudessa.

Konsernirekisterin tiedot päivitetään vuosittain marras-joulukuussa. Yritysrekisterin tiedot päivitetään kuukausittain:

- Aloittamistiedot päivitetään noin kuukauden viiveellä.
- Lopettamistiedot päivitetään noin 1–5 kuukauden viiveellä.
- Henkilöstö, liikevaihto, toimiala yms. päivitetään noin 1–10 kuukauden viiveellä.

Yritys- ja konsernirekisterin lisäksi kerättyä hankintatietoa voidaan täydentää verkkolaskuosoitteistolla

Taulukossa 3 on kuvattu hankintatietovarantoon kerättävien tietojen kattavuutta sekä organisaatioiden, että hankintatyyppien näkökulmasta.

Taulukko 3. Tietovarannon tietojen kattavuus.

Tietosisältö	Organisaatio	Hankintalain mukaiset	Pienhankinnat	Sisäiset ja sidosyksikkö hankinnat
Kilpailutussuunnitelmat	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Kyllä	Ei	Ei
Hankinnoista ilmoittaminen - Ennakoilmoitukset - Hankintailmoitukset - Jälki-ilmoitukset	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Kyllä	Ei	Ei
Tarjouspyynnöt	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Kyllä	Ei	Ei
Tarjoukset	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Kyllä	Ei	Ei
Sopimukset	Valtion virastot ja laitokset, valtion rahastot, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden liikelaitokset ja yhteishankintayksiköt	Kyllä	Osin	Osin

Ostolaskut	Valtion virastot ja laitokset, valtion rahastot, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden liikelaitokset ja yhteishankintayksiköt	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Kirjanpidon hankintatilit	Valtion virastot ja laitokset, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja -yhtymät sekä näiden liikelaitokset	Kyllä, mutta yksittäisiä hankintoja ei ole erotettavissa	Kyllä, mutta yksittäisiä hankintoja ei ole erotettavissa	Kyllä, mutta yksittäisiä hankintoja ei ole erotettavissa

5.1.3 Hankintatietovaranto palvelee itsepalveluanalytiikkaa

Varsinaiseen hankintatietovarantoon koottaisiin tiedonkeruujärjestelmän validoima ja luokittelema aineisto, josta hankintatietovarannossa muodostettaisiin yhteinen tietomalli, joka noudattelisi eProcurement-ontologian⁵³ mukaista käsitelmää.

Hankintatietovarannon käyttäjät hakevat Valtiokonttorilta erillisen käyttöoikeusprosessin mukaisesti pääsyä analyysialustalle ja tarvittaessa sen rajapintoihin. Käyttöoikeuksien myöntämisen yhteydessä käydään läpi käyttöoikeudelle myönnettävät tietosisällöt. Käyttöoikeuksien hakemisen tulisi olla hakevalle ja myöntävälle organisaatiolle sujuva prosessi.

Lähtökohtaisesti organisaation käyttäjät näkisivät oman organisaation tiedot ja luvun 5.1.4 julkista palvelun tietoja vastaavan tietomallin. Tietyillä toimijoilla olisi näiden lisäksi oikeus käsitellä muiden organisaatioiden salassa pidettäviäkin tietoja. Hankintatietovarantoa voisivat käyttää esimerkiksi seuraavanlaiset käyttäjät:

- **Hankintayksikön hankinta-asiantuntija**, joka saa pääsyn hankintayksikönsä kaikkiin tietoihin sekä muiden hankintayksiköiden tiedoista muodostettuun julkiseen tietomalliin. Muiden yksiköiden tiedot auttavat asiantuntijaa arvioimaan paremmin organisaationsa onnistumista hankinnoissa.
- **Valvontaviranomaisen tarkastaja**, joka saa pääsyn kaikkien hankintayksiköiden julkiseen aineistoon. Tarkastustehtävän mukaisesti tarkastaja pyytää

⁵³ Euroopan komissio: eProcurement Ontology

tietovarannon ylläpitäjältä erikseen pääsyä salassa pidettäviin ja mahdollisiin turvaluokiteltuihin tietoihin.

- **Yhteishankintayksiköllä** on mahdollisuus päästä asiakkaidensa tietoihin sopimuksiensa mukaisesti. Yhteishankintayksikkö osoittaa tietovarannon ylläpitäjälle oikeutensa tietojen käsittelyyn.

Hankintatietovarantoon pääsevien organisaatioiden olisi mahdollista hakea myönnettyt tiedot myös ohjelmointirajapintojen avulla omiin järjestelmiinsä. Hankintatietovarannon käytön maksullisuutta on arvioitava osana tietovarannon rakentamista.

Hankintatietovaranto tulisi olemaan keskeinen tietolähde julkisiin hankintoihin liittyvissä tutkimuksissa. Tilastokeskuksen tutkijapalvelut myöntävät tutkijoille käyttöluvia erilaisiin mikroaineistoihin, joita Tilastokeskus ylläpitää. Aineiston kokoamisessa ja luovuttamisessa noudatetaan tilastolainsäädäntöä ja laissa määriteltyjä tietosuoja- ja salassapitokäytäntöjä. Tilastokeskuksen myöntämiin mikroaineistoihin on mahdollista liittää muitakin aineistoja. Tutkijat hakevat erikseen luvan lisättäviin aineistoihin toimivaltaiselta viranomaiselta. Tutkijapalvelu on vakiinnuttanut toimintatapoja tutkimusyhteistyön osalta eikä ole perusteltua lähteä pilkkomaan yhden luukun -periaatetta. Näin ollen tutkijat voisivat saada hankintatietovarannon tiedot käyttöönsä myös hakemalla käyttöluvan tietoihin Valtiokonttorilta, joka luovuttaisi tutkimusluvan mukaiset tiedot Tilastokeskuksen tutkijapalveluiden kautta tutkijoille. Tietojen poiminta tutkijapalveluille olisi lähtökohteisesti maksutonta, mutta maksullisuutta on arvioitava osana tutkijoille tarkoitettujen palveluiden rakentamista.

5.1.4 Tutkihankintoja.fi-palvelun uudistaminen

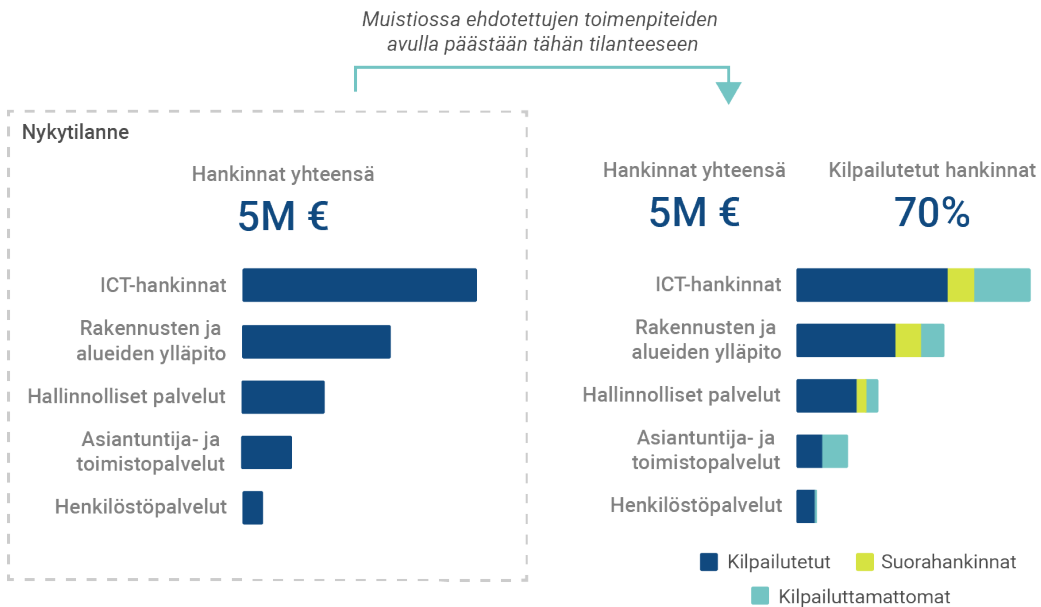
Tietoja eri julkisten toimijoiden ostolaskutiedoista on saatavilla tutkihallintoa.fi-, tutkihankintoja.fi- ja avoindata.fi-palveluista. Hankintayksiköiden julkiset ilmoitukset suunnitelluista ja käynnistyvistä kilpailutuksista sekä kilpailutusten tuloksista on saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelusta. Nykytilannetta hankintatietojen julkaisusta on kuvattu tarkemmin luvuissa 2 ja 3.

Hankintatietovarannon yhteyteen perustettavaan avoimeen tietopalveluun julkaistaisiin tietovarannon julkiset tiedot visuaalisessa muodossa, ja nämä tiedot olisivat saatavilla myös ohjelmointirajapintojen kautta. Palvelu loisi kattavan näkymän Suomessa tehtäviin julkisiin hankintoihin. Tietojen kokoaminen yhteen paikkaan helpottaisi tietoja etsivien ja käyttävien toimintaa, koska heidän ei tarvitse etsiä tietoja useasta eri paikasta. Potentiaalisia käyttäjätahoja avoimelle tietopalvelulle ovat esimerkiksi toimittajat, tutkijat, hankintatietoja työssään käyttävät henkilöt sekä kansalaiset. Palvelu lisäisi julkisen

sektorin läpinäkyvyyttä ja antaisi mahdollisuuden tarkastella ja analysoida julkisen sektorin hankintoja eri näkökulmista. Palvelu edistäisi julkisten hankintojen ja varainkäytön läpinäkyvyyttä sekä julkisen sektorin avoimuutta. Tietojen kokoaminen samaan paikkaan luo myös mahdollisuuksia siihen, että Valtiokonttori voisi toteuttaa erilaisia lisäpalveluita.

Palvelussa tulnaisiin julkaisemaan tutkihankintoja.fi:tä vastaavat tietosisällöt ostolaskuista, tietoja hankintailmoituksista, sekä muistiossa kuvattu kilpailutustunnus ja sopimusnumero.

Sillä edellytyksellä, että muistiossa esitetyt toimenpiteet toteutetaan, kilpailutustunnuksen avulla ostolaskut pystyttäisiin yhdistämään kansalliset kynnsarvot ylittäviin hankintoihin. Tämä mahdollistaisi käytettyjen varojen seurannan sekä sen, kuinka suuri osa organisaation menoista kohdistuu kilpailutettuihin ja kilpailuttamattomiin kynnsarvot ylittäviin hankintoihin ja kuinka suuri osa kohdistuu suoraan hankintoihin, kuten alla olevassa kuvassa 13 havainnollistetaan.



Kuva 13. Muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden tuoma muutos nykytilaan.

Hankintojen kokonaistarkastelujen lisäksi pystyttäisiin porautumaan yksittäiseen hankintaan liittyviin kilpailutus- ja sopimustietoihin kuten alla olevassa kuvassa esitetään. Tiliointirivitasoisten ostolaskutietojen yhteydessä esitettäisiin kilpailutustunnus ja sopimusnumero, joiden kautta käyttäjä voisi tarkastella tietoja hankintaan liittyvästä kilpailutuksesta ja sopimuksesta. Kilpailutustunnuksen ja sopimusnumeron avulla voitaisiin esittää monipuolisesti tietoa, kuten paljonko sopimuksen kokonaisarvosta on vielä käytämättä, paljonko kilpailutukseen saapui tarjouksia ja minkä tyyppinen kilpailutus oli kyseessä.

Tietojen esittäminen kuvatulla tavalla edellyttää, että muistiossa esitetyt toimenpiteet toteutetaan. Mikäli toimenpiteitä ei toteuta, kyseinen tarkastelutapa ei ole mahdollinen.

ORGANISAATION X HANKINNAT

Nykyisellään saatavilla olevat tiedot							KILPAILUTUS-TUNNUS	SOPIMUS-NUMERO	PALVELULUOKKA/TOIMINTO
PÄIVÄMÄÄRÄ	HANKINTA-YKSIKKÖ	HANKINTA KATEGORIA	TILI	TOIMITTAJA	LASKUN TUNNISTE	SUMMA			
2023-12-01	Organisaatio X	Asiantuntija- ja toimistopalvelut	Käännös- ja tulkkaukspalvelut	Toimittaja A 123456-7	123456789	12345,6	123abc	123456	Perusopetus
2023-10-08	Organisaatio X	ICT-hankinnat	ICT-palvelut	Toimittaja B 123456-7	123456789	12345,6		456789	Esiopetus
2023-10-02	Organisaatio X	Hallinnolliset palvelut	Posti- ja kuriiripalvelut	Toimittaja C 123456-7	123456789	12345,6			Yleishallintopalvelut
2023-09-06	Organisaatio X	ICT-hankinnat	ICT-palvelut	Toimittaja D 123456-7	123456789	12345,6	456abc		Esiopetus

Kilpailutustiedot

KILPAILUTUSTUNNUS	456abc
HANKINTAYKSIKKÖ	Organisaatio X 123456-7
KILPAILUTUKSEN PERUSTEELLA VALITTU TOIMITTAJA	Toimittaja D 123456-7
TOIMITTAJAN TOIMIALA	Ohjelmistojen suunnittelu ja valmistus
SOPIMUSKAUSI	3 vuotta
SOPIMUKSEN KOKONAISARVO	150 000 €
SOPIMUKSEN KÄYTTÖ	140 000 € !
LAAJUUS	Kansallinen
HANKINTAMENETTELY	Avoim
KILPAILUTUKSEEN SAAPUNEIDEN TARJOUSTEN MÄÄRÄ	7

Sopimustiedot

SOPIMUSTUNNUS	456789
HANKINTAYKSIKKÖ	Organisaatio X 123456-7
TOIMITTAJA	Toimittaja B 123456-7
TOIMITTAJAN TOIMIALA	Ohjelmistojen suunnittelu ja valmistus
SOPIMUSKAUSI	2 vuotta
SOPIMUKSEN KOKONAISARVO	35 000 €
SOPIMUKSEN KÄYTTÖ	15 000 €

Kuva 14. Muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden tuomat porautumismahdollisuudet.

Tietoja täydennettäisiin lisäksi kuntien osalta palveluluokkatiedolla, sekä valtionhallinnon osalta toimintotiedolla.

Hankintatietovarannon myötä useamman organisaatiotyyppin hankintatiedot olisivat saatavilla keskitetysti. Nykytilanteessa Tutkihankintoja.fi-palvelussa on julkaistu budjettivaltion ja Helsingin, Järvenpään, Forssan kaupunkien sekä Tampereen yliopiston tiliöintirivitasoisia ostolaskutietoja sekä yrityksiä ja hankintayksiköitä koskevia taustatietoja. Hankintatietovarannon myötä palvelu tulisi kattamaan nykyistä useamman hankintayksikön tietoja julkisista hankinnoista.

Palvelussa julkaistavien ostolaskujen tietosisältö:

- laskun tunniste (ostolaskujärjestelmän antama yksilöivä tunnus laskulle)
- kilpailutustunnus
- sopimusnumero
- hankintayksikön nimi

- hankintayksikön tunnus
- yläorganisaation nimi (esimerkiksi hallinnonala)
- yläorganisaation tunnus
- sektori
- toimittajan nimi
- toimittajan y-tunnus
- tili
- hankintakategoria
- palveluluokka (kunnat, kuntayhtymät sekä hyvinvointialueet ja -yhtymät)
- tuote-/palveluryhmä
- tositepäivämäärä
- tiliöintisumma.

Toimittajatietojen julkaisemisessa on otettava huomioon, että tiedot sisältävät yksityisten elinkeinoharjoittajien ja toiminimien tietoja, jotka luokitellaan henkilötiedoiksi. Toimittajatieto on tarkoitus julkaista alkuperäisessä muodossa ilman maskausta. Toimittajatiedon julkaiseminen on välttämätöntä avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi, sekä hankintojen arvioinnin mahdollistamiseksi. Yksityisiä elinkeinoharjoittajia ja toiminimiä sisältävien toimittajatietojen puuttuminen estää kattavan ymmärryksen muodostamisen hankintojen jakautumisesta eri toimittajien kesken.

Avoimessa tietopalvelussa ei julkaistaisi salassa pidettäviä tietoja. Mikäli jokin toimittajatieto on luokiteltu salassa pidettäväksi, kyseisen tiedon kohdalla näytetään teksti "Salassa pidettävä".

5.1.5 Tunnistetut tekniset vaatimukset

Valtaosa tietovarannossa käsiteltävistä tiedoista tulee olemaan julkista tietoa. Valtion virastoja ja laitoksia ja turvallisuussektoria koskevissa hankintatiedoissa on kuitenkin tunnistettu olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella salattuja sekä myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) 18 §:n tarkoittamia turvallisuusluokiteltuja tietoja. Tietovarannossa tulnaisiin käsittelemään ja säilyttämään mainittujen kohtien mukaan salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltuja tietoja. Tietojen käsittelyn ulkopuolelle rajattaisiin valtioneuvoston asetuksen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019), jatkossa turvallisuusluokitteluasetus, 3 § 1 momentin 1–3 kohtien mukaiset asiakirjat, eli "TL I", "TL II", "TL III". Turvallisuusluokitteluasetuksen 3 § 1 momentin

4 kohdan mukaisia tietoja (TL IV) tulnaisiin käsittelemään ja säilyttämään, kuitenkin siten, että kasautumisvaikutuksen⁵⁴ kautta tiedoista ei muodostu korkeamman turvallisuusluokan aineistoa. Lähtökohtaisesti hankintatietovarantoon ei kerätä merkittävää määrää turvallisuusluokan IV mukaisia tietoja, joten riski tietojen kasautumiselle TL III -tasolle ei ole merkittävä.

Valtiovarainministeriön julkaiseman⁵⁵ valtionhallinnon pilvipalvelulinjauksen mukaisesti tietovaranto toteutettaisiin ensisijaisesti pilvipalveluna. Tässä arviomuistiossa ei ole tunnistettu estäviä perusteita julkisten pilvipalveluiden käytölle hankintojen tietovarantoa perustettaessa. Tämän luvun esitetyt vaatimukset eivät ole kattava tai lopullinen listaus tietovarannon vaatimuksista vaan niiden tarkoituksena on asettaa raamit toteutusvaihtoehdoille ja auttaa kustannusten arvioinnissa.

Pilvipalvelulinjauksessa todetaan, ettei ”salassa pidettävien tietojen käsittelylle julkisissa pilvipalveluissa ei ole lähtökohtaisia lainsäädännöllisiä esteitä, kunhan on varmistuttu siitä, että salassa pidettävät tiedot eivät päädy tahoille, joilla ei ole oikeutta käsitellä niitä. Pilvipalvelujen soveltuvuutta arvioitaessa organisaation on kuitenkin selvitetävä pilvipalvelun turvallisuuteen liittyvät riskit, erityisesti riskit, jotka liittyvät tietoaineistojen siirtämiseen tietoverkossa, tiedon tallettamiseen ja käsittelyyn pilvipalvelussa.”

Pilvipalvelun hyödyntäminen tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti ja riskiperusteisesti osana tiedonhallintayksikön tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden kansallisen lainsäädännön mukaisia vastuita. Osana kokonaisarviota on huomioitava tiedon sijaintiin liittyvät lainsäädäntöjohdannaiset ja määräysvaltaan liittyvät riskit.

Pilvipalvelulinjauksessa todetaan myös, että turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyyn pilvipalvelussa ei ole ehdotonta lainsäädännöllistä estettä, mikäli asiakirjojen käsittely ja säilytys on toteutettu ennakkolisesti vaatimusten mukaisesti ja huomioiden muun muassa edellä kuvatut lainsäädäntöjohdannaiset ja toisen valtion määräysvaltaan liittyvät riskit

Turvallisuusluokitteluasituksen 9 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on määritettävä tietyt fyysisesti suojatut turvallisuusalueet turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyn ja tietojärjestelmien suojaamiseksi asituksen 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa veloitetta sijoittaa turvaluokitellut tietojärjestelmät fyysisesti laissa tarkoitetulle turvallisuusalueelle. Valtionhallinnon ohjeissa turva-alue määritellään tarkemmin julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristössä (Julκρι). Pilvipalvelulinjauksessa todetaan, että käytännössä voidaan katsoa riittävän salauksen

⁵⁴ Katakri 2020 s. 67

⁵⁵ [Valtionhallinnon pilvilinjaukset \(2023\). Valtiovarainministeriö.](#)

olevan riittävä suojauskeino tiedon oikeudettoman käytön estämiseksi ja salauksen voidaan katsoa olevan rinnakkainen suojauskeino fyysisen turva-alueen kanssa. Lisäksi pilvipalvelulinjauksessa todetaan, että tiedon salaamisessa ja sen siirtämisessä pilvipalveluun tulee huomioida tiedon koko elinkaari.

Hankintojen tietovarannon tietojen eheyteen liittyvät vaatimukset olisivat lähtökohtaisesti julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristön mukaisella tasolla ”normaali”, sillä tiedon häviäminen tai muuttuminen aiheutuisi korkeintaan kohtuullista haittaa ja se voidaan havaita ja siitä voidaan toipua. Vastaavasti saatavuuteen liittyvät kriteerit tulisivat noudattamaan normaalitasoa.

Valtiokonttori tietovarannon ylläpitäjänä ja tiedonhallintayksikkönä tulee arvioida pilvipalvelun käytöstä syntyvät riskit, saattaa tarvittaessa lisäsuojatoimenpiteillä jäännösriskit hyväksyttävälle tasolle ja Valtiokonttorin johto tekee päätöksen jäännösriskien hyväksymisestä. Turvallisuusluokitellun tiedon käsittely edellyttää tiedonhallintayksiköltä asianmukaista huolellisuutta.

Toiminnallistekniset vaatimukset

Tietoturvan- ja suojan vaatimusten lisäksi tekniseen ratkaisuun kohdistuu toiminnallisia vaatimuksia, jotka osin ovat päällekkäisiä tietoturvan vaatimusten kanssa.

Tietolähteiden heterogeenisuuden vuoksi tietovarantoratkaisun tulee kyetä noutamaan tietoja joustavasti ja kustannustehokkaasti useista eri lähteistä ja formaateista. Osa lähdejärjestelmistä voivat olla elinkaarensa päässä tai muista syistä muutosten tekeminen tietojen luovuttamisen tapaan voi olla hidasta, jolloin tietovarantoratkaisun tulee kyetä mukautumaan tilanteeseen. Kaikkia lähdejärjestelmiä, luovutusratkaisuja ja tiedostoformaatteja ei ole muistiota laadittaessa tunnistettu. Tunnistettuja lähteitä ovat erilaiset tiedostopalvelimiin perustuvat tiedostopojinnat ja tietokannat, kuten SQL-palvelin. Lähdejärjestelmiin on myös ohjelmointirajapintoja, mutta ne noudattavat erilaisia standardeja.

Hankintayksiköiden toimittamien tietojen keräämiseksi kehitettävään tiedonkeruujärjestelmään tulee kyetä joustavasti muodostamaan erilaisia ohjelmointirajapintoja tietojen vastaanottamista varten. Toisaalta tiedonkeruujärjestelmän tulee kyetä tarjoamaan joi-takin vaihtoehtoisia tapoja tietojen toimittamiseksi, mikäli ohjelmointirajapinta ei jostain syystä sovellu tietojen toimittamiseen.

Tiedonkeruujärjestelmässä ja hankintatietovarannossa tulee olla valmius kehittää menetelmät tai valmiit menetelmät koottavan aineiston maskaamiseksi⁵⁶. Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi henkilötunnisteen korvaaminen hash-avaimella tai nimien peittäminen tai poistaminen vapaista tekstikentistä. Tietovarantoon koottujen tietojen mahdollisten salassa pidettävyyksien merkitseminen tulee olla mahdollista tai se menetelmä täytyy olla kehitettävissä. Henkilötietojen osalta tietovarannon rekisterinpitäjä päättää mahdollisesti käytettävistä menetelmistä myöhemmin tietovarannon toteuttamisvaiheessa.

Tiedonkeruujärjestelmässä ja edelleen hankintatietovarannossa tultaisiin käsittelemään suhteellisen suurta tietomassaa, joten käytettävän teknisen alustan ja toteutuksen tulee olla tarpeen mukaan skaalattavissa. Toisaalta esimerkiksi hankintatietovarannon tietojen käyttö ei välttämättä olisi päivittäistä, jolloin käytettävää kapasiteettia tulisi voida vähentää ja näin ollen laskea ylläpidon kustannuksia.

Tiedonkeruujärjestelmässä ja hankintatietovarannossa käyttäjät tulee kyetä todentamaan. Tiedonkeruujärjestelmässä voitaisiin alustavasti hyödyntää Suomi.fi-valtuuksia hankintayksiköiden toimittaessa tietoja. Hankintatietovarannossa käyttöoikeuksien hallinta tulisi olla sujuvaa ja toisaalta käyttöoikeuksien tulisi mahdollistaa rivitason suojaus.

Hankintatietovarannon tietoja tulee kyetä tarjoamaan erilaisten ohjelmointirajapintojen kautta muille toimijoille. Toimijoiden oikeudet tietojen käyttöön eroavat toisistaan, jonka vuoksi hankintatietovarantoon toteutettavien rajapintojen tulee tarvittaessa kyetä tarjoamaan rivitason suojauksen mukaiset tiedot rajapinnan käyttäjille. Rajapinnassa tulee kyetä tarjoamaan vain ne tiedot, joihin käyttäjällä on oikeus.

Julkinen ja julkaistavissa oleva osa tietomallista tarjottaisiin avoimesti verkkosivuilla ja ohjelmointirajapintojen kautta. Julkinen raportointi voidaan toteuttaa erillisenä osana tietovarantoa. Raportointi on täysin avointa eikä siinä edellytetä käyttäjältä kirjautumista tai tunnistautumista. Ratkaisulle on keskeistä, että visualisoitu tietosisältö voidaan jakaa ymmärrettävässä muodossa rajaamattomalle määrälle käyttäjiä kustannustehokkaasti.

Julkisen tietomallin mukaiset tiedot tulee tarjota myös ohjelmointirajapintojen kautta. Tietoja tulee voida suodattaa ja rajata käyttäjän toiveiden mukaisesti jo hakuvaiheessa, jotta vältytään suorituskykyhaasteilta. Rajapinnan käyttö ja tekninen dokumentaatio tulee olla ymmärrettävää. Toteutusvaiheessa tulee harkita käyttäjien toiveita kuunnellen, millaisella karkeustasolla tiedot olisivat haettavissa rajapintojen kautta.

⁵⁶ Tässä muistiossa *maskaus*-termillä tarkoitetaan kaikkia tiedonhallinnallisia riskien minimointikeinoja, jotka liittyvät tietosisällön muokkaamiseen

Ratkaisussa tulee olla edellytykset jakaa kustannuksia aiheutumisperusteella. Kuten edellä todettiin, raportointi olisi avointa ja näin ollen budjettirahoitteista, mutta viranomaiskäytössä tulee olla valmius jakaa kustannuksia käytön mukaan, mikäli hankintatietovarannon käytön päätettäisiin olevan maksullista.

5.1.6 Kustannukset

Hankintatietovarannon ja siihen liitännäisten palveluiden kehittämisen aikaiset kustannukset olisivat arviolta 6–8 miljoonaa euroa. Kehittämiskustannukset koostuvat hankintatietovarannon ja tiedonkeruujärjestelmän suunnittelun ja kehittämisen kustannuksista, tiedonkeruuprosessin suunnittelusta, kokeilusta ja toimeenpanosta, nykyisen tutkihankintoja.fi-palvelun uudistamisesta ja palveluiden tietoturvan ja tietosuojan varmistamisesta.

Järjestelmien kehityskustannusten arvioinnin pohjana on käytetty Valtiokonttorin aiemmin toteuttamia tietojen keräämiseen keskittyviä ratkaisuja: kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelu ja RRP-järjestelmä. Tekniikoiltaan palvelut eroavat toisistaan merkittävästikin, vaikkakin molemmat palvelut keräävät eri viranomaisten toimittamia tietoja, kuten hankintatietopalvelukin.

Valtiokonttorin tehtävänä on ylläpitää kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelua, mihin kerättävää tietoa tuottavat kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset ja vesihuollon taseyksiköt sekä hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja hyvinvointialueiden liikelaitokset. Samassa yhteydessä Valtiokonttorin tehtäviä ovat myös kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen rekisterinpito ja tietojen raportointi. Palvelun Valtiokonttorille kohdistuneet kehityskustannukset olivat yhteensä noin 5,5 miljoonaa euroa vuosina 2016–2020. Toiminnaltaan palvelu vastaa monelta osin hankintatietopalvelun yhteyteen perustettavaa tiedonkeruujärjestelmää. Hankintatietopalvelun tiedonkeruujärjestelmään tultaisiin raportoimaan vähemmän moninaisia tietosisältöjä kuin taloustietopalveluun, mutta toisaalta hankintatietovarantoon tietoja raportoivia hankintayksiköitä olisi taloustietopalveluun raportoivia yksiköitä enemmän.

Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelu kehitettiin osana Kuntatieto-ohjelmaa, jonka kokonaiskustannukset olivat noin 10 miljoonaa euroa. Taloustietopalvelun lisäksi ohjelmasta rahoitettiin muun muassa tietojen toimittamisen kokeiluista syntyneitä kustannuksia. Vastaavat kokeilut olisivat ensiarvoisen tärkeitä myös hankintatietopalvelun kehittämisessä, jotta tunnistetaan tietojen toimittamisessa ja keräämisessä ilmenevät mahdolliset haasteet, ja löytää niihin ratkaisuja. Kuten Kuntatieto-ohjelmassakin, hankintatietopalvelun kehittämisessä tietoja toimittavien hankintayksiköiden koulutukseen ja viestintään tulisi panostaa.

Valtiokonttorin Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma (Recovery and Resilience Plan, RRP) toimeenpanon seurantaan kehitetty RRP-järjestelmän kehityskustannukset olivat vastaavasti 4,2 miljoonaa euroa vuoden 2021 syyskuusta vuoden 2023 marraskuuhun sijoittuneella ajalla. RRP-järjestelmäkehityksessä on käytetty aikataulu- ja kompleksisuussyistä laajasti ostopalveluja alkuvaiheen kokonaisuuden määrittelystä testaukseen, mikä on osittain nostanut järjestelmän kehittämisen kustannuksia.

Järjestelmäkehityskustannusten arvioinnissa käytetyt esimerkkiratkaisut eivät lähtökohtaisesti pidä sisällään kaikki tässä arviomuistiossa ehdotettuja toiminnallisuuksia. Kummassakin ratkaisussa on toteutettu julkista raportointia ja kuntatalouden tietopalvelussa on myös hankintatietopalvelun tavoitetilan mukainen rajapintatoteutus, mutta hankintatietopalvelussa tietojen raportointiin tulee kiinnittää erityistä painoarvoa hallinnon avoimuuden ja hankintojen arvioinnin varmistamiseksi. Lisäksi hankintatietovarantoon toteutettavat tietojen analysointiin liittyvät toiminnallisuudet vaativat panostuksia, joita esimerkkiratkaisuuksissa ei ole huomioitu.

Kustannuksia arvioitaessa on huomattava, ettei mainituissa palveluissa käsitellä turvallisuusluokiteltuja tietoja. Turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittely asettaa tietojärjestelmälle erilaisia vaatimuksia teknisille ominaisuuksille. Nämä ominaisuudet ovat käytävissä julkisissa pilvipalveluissa, mutta usein lisämaksusta. Mikäli hankintatietovarannossa tullaan käsittelemään turvallisuusluokiteltuja tietoja, tulee nämä lisäkustannukset huomioida.

Edellä käydyn arvioinnin perusteella hankintatietopalvelun tiedonkeruujärjestelmän kehityskustannukset olisivat 4–6 miljoonaa euroa kerättävän tietosisällön laajuudesta, hankintayksiköiden rajauksesta ja kerättävän tietosisällön sensitiivisyyden tasosta riippuen. Itse hankintatietovarannon kehittämisen kustannukset olisivat arviolta 1–3 miljoonaa euroa. Tutkihankintoja.fi-sivuston uudistaminen aiheuttaisi oletettavasti muutamman sadan tuhannen euron kustannukset, riippuen esimerkiksi avoimien rajapintojen määrästä.

On huomattava, että mainittuihin kustannuksiin liittyy epävarmuutta ja kustannustasoon on myös mahdollista vaikuttaa tekemällä valintoja tarvittavista toiminnallisuuksista. Esimerkiksi hankintatietovarannon kehityskustannuksiin voidaan vaikuttaa jonkin verran, minkä vuoksi kustannuksia on vaikea arvioida tarkasti. Mikäli nähdään, että hankintatietovarannossa tehdään merkittävässä määrin työtä tietojen yhdenmukaistamiseksi, tulee toteutus olemaan kalliimpi. Toisaalta tällöin kerättävä tieto olisi käytettävämpää julkisten hankintojen arvioinnissa. Tietojen yhdenmukaistamiseen ja mallinnukseen liittyviä töitä on mahdollista rajata pois hankintatietovarannosta, mutta osa tästä työstä siirtyy välillisesti hankintatietoja käsittelevien viranomaisten toimintamenoista rahoitettavaksi, kun viranomaiset pyrkivät analysoimaan aineistoja.

Hankintatietopalvelun ylläpidon kustannukset koostuisivat henkilöstökuluista, infrastruktuuri ja lisenssikustannuksista sekä mahdollisista ostopalveluihin liittyvistä kustannuksista. Lisäksi ylläpitoon olisi varattava resursseja kerättävien tietosisältöjen muutosten aiheuttamien kustannusten kattamiseksi. Kustannustasoa on pyritty arvioimaan olemassa olevien tietovarantototeutusten avulla.

Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelun ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen kustannukset olivat noin 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2023. Kustannukset kattavat palvelun ylläpitoon käytettävän virkatyön henkilöstökustannukset, tietojärjestelmäkustannukset, ylläpitoon ja kehitykseen tarvittavat ostopalvelut ja tarvittavat lisenssimaksut. Ostopalveluiden käyttö ja henkilöstökustannukset muodostavat suurimman osan vuosittaisista ylläpitokustannuksista. Kustannuksia arvioitaessa on huomattava, että tietopalvelun keräämät tiedot muuttuvat vuosittain ja näistä aiheutuvia muutoksia toteutetaan pääosin ostopalveluiden avulla. Palvelun ylläpitämiseen ja tietojen keräämiseen tarvitaan merkittävä määrä virkatyötä. Tietoja toimittavat organisaatiot tarvitsevat tukea tietojen toimittamiseksi ja erilaisten tilanteiden ratkomiseksi. On oletettavaa, että vastaavaa toimintaa tultaisiin tekemään myös hankintatietopalvelun osalta ja näin ollen henkilöstökustannusten olisivat samansuuntaisia. Ylläpitoon liittyvien henkilöstökustannusten arvioinnissa on kuitenkin huomattava, että hankintatietovarantoon kerättäisiin huomattavasti vähemmän erilaisia tietokokonaisuuksia kuin kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun. Hankintatietovarannon tietojärjestelmäkustannukset olisivat vähintään vastaavat kuin taloustietopalvelulla, sillä hankintayksiköiden ostolaskutiedot muodostavat merkittävän määrän tietoa, jonka käsittelystä ja säilyttämisestä syntyy kustannuksia.

RRP-järjestelmään liittyvät ylläpitokustannukset ovat noin 185 000 euroa. Kustannukset koostuvat tietojärjestelmäkustannuksista, lisenssimaksuista, ostopalvelukustannuksista ja ylläpitoon liittyvästä virkatyöstä. Ylläpitokustannusten merkittävä ero kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun selittyy sillä, että taloustietopalveluun kerättävä tietosisältö on merkittävästi monipuolisempaa laajuudella, tietoja toimittavia organisaatioita on huomattavasti enemmän ja organisaatiot tarvitsevat tietojen toimittamiseen merkittävää tukea. Lisäksi RRP-järjestelmään ei tarvitse tehdä vuosittaisia muutoksia, kuten taloustietopalveluun, vaan kerättävät tiedot ovat suhteellisen samoja yli ajan.

Hankintatietopalvelun ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen kustannuksia on vielä vaikea arvioida. Muistiossa käsitellyt esimerkkiratkaisut antavat suuntaa kustannuksille. Hankintatietopalvelun kustannukset tulisivat olemaan merkittävästi RRP-järjestelmää suurempia jo pelkästään tarvittavan virkatyön aiheuttamien kustannusten vuoksi. Toisaalta hankintatietovarannon on vaikea nähdä muodostavan ylläpidon kustannusten näkökulmasta aivan yhtä suurta kokonaisuutta kuin kuntien ja hyvinvointialueiden taloustieto-

palvelu. On oletettavaa, että hankintatietopalvelun ylläpidon kustannukset tulisivat asetumaan esimerkkikustannusten väliin, ollen kuitenkin kokonaisuutena lähempänä taloustietopalvelua.

5.2 Tietovarannon omistajuuden ja ylläpidon lainsäädännön vaatimukset

5.2.1 Perustettavaa tietovarantoa koskeva sääntely

Yleistä

Sääntely koostuisi uudesta hankintatietovarantolaista sekä tarvittavista muutoksista mm. hankintalakiin sekä Valtiokonttorista annettuun lakiin. Valtiokonttorille säädettäisiin uusi nimenomainen tehtävä ylläpitää kansallista hankintatietovarantoa. Tietovarantoon ja tietovarannon tietojen käsittelyyn sovellettaisiin soveltuvin osin myös mm. tiedonhallintalain, tietosuojasetuksen, tietosuojalain sekä julkisuuslain säännöksiä.

Uudessa hankintatietovarantolaissa säädettäisiin tietovarannon tavoitteesta ja käyttötarkoituksesta sekä tarvittavista määritelmistä. Lailla säädettäisiin tietovarannon sisällöstä eli lailla määriteltäisiin tietoryhmittäin ylätasoisesti tietovarantoon tallennettavat tiedot sekä veloitettaisiin hankintayksiköt luovuttamaan tarpeelliset tiedot Valtiokonttorille. Avoimessa tietopalvelussa julkaistavat tiedot määräytyisivät julkisuuslain nojalla. Valtiokonttori vastaisi tietovarantoon sisältyvien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta niiden saamiseen oikeutetuille viranomaisille. Valtiokonttori säädettäisiin tietovarannon rekisterinpitäjäksi. Lailla säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta valtioneuvostolle antaa tarkempia säännöksiä toimitettavista hankintatiedoista. Lisäksi Valtiokonttorille annettaisiin määräysantovaltuus koskien toimitettavien tietojen tietorakenteita sekä tietojen toimittamisen menettelytapoja ja ajankohtia.

Tietovarannon käyttötarkoitus

Hankintatietovarannon käyttötarkoituksesta säädettäisiin uudessa hankintatietovarantolaissa. Hankintatietovarannon tarkoituksena olisi:

- mahdollistaa hankintatietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen;

- parantaa hankintatietovarantolaissa määriteltyjen hankintatietojen yhdenmukaisuutta sekä tehostaa hallinnon toimintaa;
- tehostaa julkisia hankintoja sekä edistää oikeaan ja riittävään tietoon perustuvaa julkisten hankintojen kehittämistä ja päätöksentekoa;
- parantaa edellytyksiä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatehtävien toteuttamiselle;
- mahdollistaa kehitystoimien, lainsäädäntömuutosten ja julkisten hankintojen vaikutusten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen; ja
- parantaa kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen julkisuutta sekä oman tuotannon ja ostopalveluiden vertailukelpoisuutta.

Viranomaiset voisivat käyttää lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tietovarantoon tallennettuja tietoja. Tietovarantoon tallennettuja tietoja voitaisiin käyttää lisäksi julkisten hankintojen arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. Hankintatietovaranto kokoaisi tällä hetkellä hajanaisena olevia tietoja yhteen paikkaan. Tietojen kokoaminen yhteen tietovarantoon parantaisi tietojen yhteentoimivuutta sekä mahdollistaisi keskitettyjen kansallisten palveluiden rakentamisen.

Hankintatietovarantoon kootut tiedot mahdollistaisivat nykyistä laajemman ja laadukkaamman kansallisen hankintojen kehittämisessä käytettävän tilastotiedon muodostamisen. Hankintatietovaranto mahdollistaisi myös kattavan näkymän julkisiin hankintoihin avoimen tietopalvelun kautta ja mahdollistaisi yksittäisten hankintojen yksityiskoh-
tien tarkastelun.

Henkilötietojen toissijaisen käytön huomioiminen

Tilanteissa, joissa hankinta-asiakirjojen mukana siirtyy henkilötietoja hankintatietovarantoon, on kyse henkilötietojen toissijaisesta käyttötarkoituksesta hankinnan toteuttamisen (ml. kilpailutus ja laskutus) ollessa ensisijainen käyttötarkoitus. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on kuitenkin mahdollista poiketa.

Kansallisesti voidaan säätää rajoituksia tietosuojaperiaatteisiin. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan säännöksellä annetaan kansallisesti mahdollisuus poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, sillä edellytyksellä, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaa-

miseksi. Tietovaranto toteuttaa muun muassa yleiseen julkiseen etuun liittyviä tavoitteita (tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohta), kokoamalla yhteen oikea-aikaiset ja riittävät hankintatiedot, mm. julkisten varojen käytön tehostamisen ja tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi, julkisten hankintojen kehittämiseksi sekä politiikkatoimien suuntaamiseksi. Tietovaranto toteuttaa yleiseen etuun liittyviä tavoitteita myös toteuttamalla tietovarannon tietoja käyttäville viranomaisille tietopohjan lakisääteisten valvonta- ja muiden tehtävien hoitamiseksi.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklasta tulee löytyä tiedon käsittelylle käsittelyperuste. Tietojen käsittely tietovarannossa perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi.

Viranomaiset saisivat käyttää niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietovarantoon sisältyviä tietoja. Keskeisiä tiedon käyttäjiä olisivat mm. valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Oikeuskanslerinvirasto, kunnat, hyvinvointialueet ja Tilastokeskus. Tyhjentävää listausta viranomaisista ei laadittaisi, koska viranomaisen tiedonsaantioikeus määräytyisi kyseistä viranomaista koskevan lainsäädännön ja sille säädettyjen tehtävien mukaan. Tietovarantoon tallennettuja tietoja voitaisiin käyttää mm. julkisten hankintojen kehittämisessä, seurannassa, valvonnassa ja tilastoinnissa.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklasta tulee löytyä henkilötiedon käsittelylle käsittelyperuste. Valtiokonttori tekisi lakisääteiseen tietojenkäsittelyveloitteeseensa perustuen harkinnan siitä, onko henkilötietoja pyytävällä viranomaisella käsittelyperuste, ja siten oikeus saada henkilötiedot.

Tietovarantoon tallennettavien tietojen määrittely

Hankintatietovarantoon tallennettavat tietosisällöt määriteltäisiin uudessa hankintatietovarantolaissa sekä sen nojalla mahdollisesti annettavalla valtioneuvoston asetuksella sekä Valtiokonttorin määräyksellä. Tietosisällöt olisivat tietoja hankintayksiköiden tekemistä julkisista hankinnoista, ostolaskutietoja sekä julkisyhteisöjen kirjanpitoliedot.

Arviomuistiota laadittaessa on pyritty alustavasti kartoittamaan, mitkä julkisiin hankintoihin liittyvät tiedot ovat sellaisia, että niiden kerääminen olisi viranomaisten tietotarpeiden osalta tarkoituksenmukaisia ja toteuttaisivat myös käyttötarkoituksidonnaisuuden periaatetta.

Arviomuistiossa ehdotettavat alustavat tietosisällöt perustuvat esivalmistelun yhteydessä kartoitettuihin viranomaisten ja muiden tahojen esittämiin tietotarpeisiin. Tärkeäksi esivalmistelun yhteydessä on katsottu myös, että samaan julkiseen hankintaan

liittyvät eri tiedot olisivat yhdisteltävissä keskenään esimerkiksi kilpailutustunnisteen avulla. Tietojen tallentamis- ja toimittamisvelvoitteista sekä voimaantulon ajankohdasta ja siirtymäajoista säädettäisiin lailla erikseen.

Uudessa hankintatietovarantolaissa määriteltäisiin tietoryhmittäin ne tietosisällöt, jotka hankintatietovarantoon tulee toimittaa, sekä säädettäisiin hankintayksiköiden velvollisuudesta toimittaa tietosisällöt. Tietosisällöt voisivat alustavan arvion mukaan olla seuraavat:

- Kilpailutussuunnitelmat (Hilma)
- Ennakoilmoitukset (EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista, Hilma)
- Suorahankinta-ilmoitukset (Hilma)
- Hankintailmoitusten osalta (Hilma) tarjouspyyntöön liittyvät tiedot, kuten ostajaorganisaatio, kilpailutettava tuote ja alustava sopimuskausi
- Tietoja tarjouspyynnöiltä, (esim. vertailuperusteet)
- Tietoja tarjouksilta (esimerkiksi tarjoajan nimi ja y-tunnus, vertailuhinta)
- Jälki-ilmoitukset (kansalliset ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat)
- Metatietoja sopimuksilta
- Julkisyhteisöjen ostolaskut

Valtion virastojen ja laitosten kirjanpitoliedot sekä kuntatalouden tietopalveluun (kunnat, yhtymät, HVA:t) kerätyt kirjanpitoliedot.

Kuntien ja hyvinvointialueiden tässä tarkoitettujen kirjanpitoliedot toimitetaan kuntalain ja hyvinvointialuelain nojalla kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun, josta ne olisi saatavissa hankintatietovarantoon.

Arviomuistiossa tarpeellisiksi kerättäviksi tiedoiksi hankintasopimusten osalta on katso seuraavat tiedot: laskulla käytettävä sopimusnumero, kilpailutustunniste, sopimusosapuolet, kohde, kohteen CPV-koodi, sopimuksen arvo, sopimuksen kesto, mahdollisuudet optiokausille ja kategorinen tieto toimittajan mahdollisesti antamista pakote- ja kartellivakuutuksista.

Hankintayksiköiden ostolaskujen osalta tarpeelliseksi arvioituja tietoja ovat muun muassa ostajaorganisaation tiedot sekä laskulla olevat tiedot toimittajasta, laskun päivämäärä, laskun summa, toimittajan tuotekoodi, kilpailutustunnus sekä organisaation sisäinen sopimusnumero.

Esiselvityksen yhteydessä on lisäksi katsottu tarpeelliseksi, että hankintayksiköt tulisi velvoittaa lisäämään hankintailmoitukset.fi-palvelussa syntyvä yhtenäinen kilpailutustunniste kaikkien hankintalain soveltamisalaan kuuluvien hankintojen hankintailmoituksille, tarjouspyynnöille, sopimuksille, ostolaskuille sekä mahdollisesti muille erikseen määriteltäville asiakirjoille tietojen yhdistämisen mahdollistamiseksi. Tämä tulisi toteuttaa sääntelyn keinoin tai teknisin toimin. Lisäksi hankintayksiköt tulisi velvoittaa ottamaan käyttöön ostolaskujen turvallisuusluokittelun mahdollistava SC-koodisto ja lisäämään turvallisuusluokitusta vastaava koodi ostolaskuille.

Lailla säädettäisiin asetuksenantovaltuus, jonka nojalla tietovarantoon tallennettavien tietojen toimittamisesta ja tietosisältöjen tarkemmista yksityiskohdista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtiokonttorille voitaisiin säätää määräysenantovaltuus koskien mm. toimitettavien tietojen tietorakenteita sekä tietojen toimittamisen menettelytapoja ja ajankohtia.

Hankintailmoituksista säädetään hankintalain 7 luvussa (Velvollisuus ilmoittaa hankinnoista ja hankintamenettely). Arviomuistiossa esitetään, että hankintailmoitusten osalta tarvittavat muutokset tehtäisiin säädösmuutoksina hankintalain 7 lukuun tai teknisenä toteutuksena hankintalain 59 §:ssä tarkoitettuihin vakiolomakkeisiin.

Osa tiedoista voisi sisältää henkilötietoja. Täsmälliset hankintatietovarannon tietosisällöt määrittellään myöhemmän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Esimerkiksi toiminimi voi sisältää henkilön etu- ja sukunimen. Tämän osalta esiselvityksen yhteydessä on arvioitu, että oikeudesta henkilön nimitiedon sisältävän toiminimen julkaisemiseen tietovarannossa tulisi säätää uudessa hankintatietovarantolaissa.

Tietojen tallentaminen tietovarantoon

Tietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon on tarkoituksenmukaista säätää velvoittavasti, jotta tiedot saadaan tietovarantoon kattavasti.

Esiselvitysvaiheessa on arvioitu, että tietovarannon mahdollisimman laaja kattavuus olisi yhteydessä sillä saavutettaviin hyötyihin. Toisaalta joihinkin hankintayksiköiden hankintoihin tai hankintoihin liittyviin asiakirjoihin liittyy esimerkiksi julkisuuslain 24 §:stä johtuva salassapitoperuste. Siten on arvioitu, että tietojen toimittamisvelvollisuus koskisi lähtökohtaisesti hankintalain 5 §:ssä tarkoitettuja hankintayksiköitä (mm. valtion,

kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset). Tietovarannon soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin turvallisuusluokitteluasetuksen (1101/2019) mukaiset TL I, TL II ja TL III -asiakirjat. TL IV -asiakirjoja tuldtisiin mahdollisesti käsittelemään ja säilyttämään, kuitenkin siten, että kasautumisvaikutuksen kautta tiedoista ei muodostu korkeamman turvallisuusluokan aineistoa.

Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa (1054/1993). Hankintatoimi kuuluu kirkon hallintoon ja siten hankintalainsäädännön soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon toimintaan tulee säätää ensisijaisesti kirkkolaissa. Hankintatietovarantoa koskevassa laissa säädettäisiin osaltaan hankintayksiköiden velvoitteista sekä menettelyllisistä seikoista, minkä vuoksi se kuuluisi hankintalain tavoin kirkkolain alaan, josta evankelis-luterilaisen kirkon toiminnan osalta tulisi säätää ensisijaisesti kirkkolaissa. Ortodoksilla kirkkokunnalla ei ole itsenäistä lainsäädännöllistä asemaa, joten ehdotettava tietovarantolaki koskisi ortodoksista kirkkoa sellaisenaan, jos ortodoksinen kirkko säädetään kuuluvaksi soveltamisalaan.

Lausunnonantajia pyydetään nimenomaisesti esittämään näkemyksiään siitä, onko joidakin hankintayksiköitä tai tiettyjä hankintoja, jotka tulisi rajata tulevan sääntelyn ulkopuolelle.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet ja erityisesti tietojen täsmällisyyttä ja eheyttä koskevat edellytykset velvoittavat kaikkia rekisterinpitäjiä. Hankintayksiköt ovat rekisterinpitäjiä omissa rekistereissään. Rekisterinpitäjällä on nimenomainen velvollisuus osoittaa, että näitä periaatteita on noudatettu sen rekisterinpidossa.

Tietojen luovuttamiselle hankintatietovarantoon tulee henkilötietojen osalta olla oikeusperusta, kun hankintayksiköt luovuttavat tietoja Valtiokonttorille. Henkilötietojen osalta käsittelyperuste toimisi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden arviointiperusteena. Tämän osalta sääntelyn tarkoituksena on luoda hankintayksiköille ja Valtiokonttorille tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohdan mukainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste. Tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista säätelyliikkumavaraa käytettäisiin, kun säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta hankintatietovarantoon.

Sääntely toteuttaisi tietosuoja-asetuksessa edellytetyt yleisen edun ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Luovutettavat tiedot olisivat peräisin hankintayksilöiden tieto-, asiantuntijajärjestelmä- 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 tarkoitetun yleisen edun toteutumista ja täyttäisi samalla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan vaatimukset käyttötarkoitussidonnaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden periaatteiden toteutumisesta.

Avoin tietopalvelu

Hankintatietopalvelussa olisi avoin tietopalvelu. Avoimessa tietopalvelussa voitaisiin näyttää hankintatietovarannon sisältämiä julkaistavissa olevia eli julkisuuslain mukaan julkisia tietosisältöjä. Henkilötietoja olisi mahdollista hakea avoimen tietopalvelun kautta vain yksittäisinä hakuina.

Avoin tietopalvelu kokoaisi ja jakaisi saavutettavassa muodossa tietoa julkisista hankinnoista. Palvelussa jokainen pääsisi vapaasti ja maksutta tarkastelemaan hankintatietovarannon avoimia tietoja. Palvelu parantaisi julkisia hankintoja koskevan tiedon löytymistä sekä parantaisi mahdollisuuksia tarkastella julkisten varojen käyttöä. Avoimeen tietopalveluun sovellettaisiin digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annettua lakia (2019/306, jäljempänä digipalvelulaki), jonka mukaan palvelun tulisi olla saavutettava kaikille.

Digipalvelulaki velvoittaa julkista sektoria noudattamaan saavutettavuusvaatimuksia (saavutettavuusvaatimukset.fi) verkkopalveluiden ja mobiilisovellusten suunnittelussa ja toteutuksessa. Lain mukaan kaikilla tulee olla tasavertaiset mahdollisuudet käyttää digitaalisia palveluja. Lisäksi tulee huomioida palvelun käytettävyys erilaisilla apuvälineillä, kuten ruudunlukija- ja puheohjausohjelmilla. Palvelun tulisi toimia hyvin erilaisilla päätelaitteilla, kuten mobiililaitteilla. Mobiilioptimoitu palvelu mukautuu eri näyttökokojen ja resoluutioiden mukaan ja tarjoaa hyvän ja saavutettavan käyttökokemuksen mobiililaitteilla. Palvelun mobiiliversiossa tulee myös huomioida saavutettavuusvaatimukset.

Palvelun suunnittelussa ja toteutuksessa on lisäksi huomioitava suomen- ja ruotsinkielisten kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen kielilain (423/2003) edellyttämällä tavalla. Palvelu olisi tuotettava vähintään suomeksi ja ruotsiksi. Palvelu olisi hyödyllistä toteuttaa myös englanniksi, sillä palvelun kautta halutaan tarjota tietoa myös kansainvälisille toimijoille.

Salassa pidettävät hankinnat eivät sisälly julkisesti raportoitavaan tietosisältöön. Ratkaisussa tulee olla edellytykset tunnistaa ja rajata sellaiset tietosisällöt, joita ei voida julkaista avoimeksi. Tunnistamisessa voidaan hyödyntää tietojen keräämisen aikana muodostettuja tunnistamerkintöjä. Valtiokonttori vastaisi siitä, että avoimessa tietopalvelussa näytetään vain ne tiedot, jotka ovat julkisuuslain nojalla julkisia.

Tietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä säädetään julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa, joka ei mahdollista sinänsä julkisten henkilötietojen julkaisemista hankintatietovarannon internetpohjaisessa palvelussa kaikkien saataville, koska tässä on kysymys tietojen luovuttamisesta sähköisessä muodossa sekä sellaisesta henkilötietojen luovutuksesta, jonka osalta rekisterinpitäjällä (Valtiokonttorilla) ei ole mahdollisuutta varmistua, onko luovutuksensaajalla henkilötietolainsäädännön mukainen oikeus käyttää tietoja. Viranomainen voi viedä henkilörekisteriinsä sisältyvät henkilötiedot internetiin ainoastaan silloin, kun tällaiselle henkilötietojen käsittelylle on laissa säädetty yksiselitteinen peruste.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista mahdollisena toteuttaa perustuslain puiteissa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/1). Yksittäisinä hakuina pidettiin kuitenkin muun muassa hakuja, joissa hakuperusteena käytettiin valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä taikka valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämisvuotta (PeVL 43/2022 vp s. 4). Perustuslakivaliokunta katsoi massahakujen olevan mahdollisia silloin, kun niiden salliminen oli sääntelyn tavoitteen kannalta perustelua, kun otettiin huomioon sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen vallankäyttöön liittyvä sisältö (PeVL 86/2022 vp s.5).

Hankintatietovarannon tietojen julkaiseminen internetissä julkisena tietopalveluna edellyttäisi poikkeuksen säätämistä julkisuuslain 16 §:n 3 momentin sääntelyyn, sillä mainittu säännös ei mahdollista henkilötietojen julkaisemista internetpohjaisessa palvelussa kaikkien saataville. Tämän osalta tulisi hankintatietovarannon osalta säätää ainakin oikeudesta julkaista avoimessa tietopalvelussa yritysten nimet, jotka voivat sisältää joissakin tapauksessa esimerkiksi tiedon henkilön nimestä. Esimerkiksi toiminimeen Tmi Etunimi Sukunimi sisältämä tieto tulisi voida julkaista avoimessa tietopalvelussa, eikä massahakuja tämän osalta rajoitettaisi.

Tiedonhallintalain 24 §:n 2 momentin mukaan tietojen antamista yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen. Tiedonhallintalain säännös on informatiivinen yleinen viittaussäännös, jonka tarkoituksena on selventää, että tietojen luovuttamisesta muulla tavalla sähköisesti on säädetty erikseen muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Pykälän perusteella viranomaisen

ei voisi esimerkiksi avata tietoverkkoon yleisiä tietopalveluja viranomaisen tietovarannoissa oleviin henkilötietoja sisältäviin tietoaisteihin, vaan tästä tulisi säätää erikseen laissa, kuten perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä henkilötietojen suojaa koskien edellyttänyt (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Tältä osin hankintatietovarantolaisissa tulisi säätää, että sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, avoimesta tietopalvelusta saadaan luovuttaa henkilötietoja yleisesti saataville.

Tietojen luovuttaminen tietovarannosta

Laissa hankintatietovarannosta tulisi olla säännös julkisuuslain ja tiedonhallintalain soveltamisesta hankintatietovarantoon siltä osin kuin laissa ei toisin säädettäisi. Julkisuuslain julkisuusperiaate huomioon ottaen julkisiin tietoihin, jotka eivät ole henkilötietoja, ei liity suojan tarvetta. Julkisuuslain mukaan salassa pidettävien tietojen saanti edellyttää nimenomaista lain säännöstä tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen.

Valtiokonttori olisi toimivaltainen viranomaisen luovuttamaan hankintatietovarantoon kerättyjä tietoja edelleen sellaisille viranomaisille, joilla on tietoon lakisääteinen oikeus. Tämän lisäksi tutkijoilla olisi oikeus saada tietoja hankintatietovarannosta tutkimuslupamenettelyn kautta. Valtiokonttori voisi myöntää tutkimusluvan. Laissa säädettäisiin tietyille viranomaisille nimenomainen oikeus tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömien tietojen osalta. Laissa ei kuitenkaan luettelaisi 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.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatuksi lausunnot). Hankintatietovarannon sisältämien henkilötietojen antaminen olisi sidottu lakisääteisten tehtävien ja velvollisuuksien suorittamiseen ja välttämättömyyteen.

Selvyyden vuoksi säädettäisiin erikseen, että salassa pidettäviä tietoja voitaisiin luovuttaa tietovarannosta vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut (kts. esim. PeVL 48/2018 vp) että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan.

Esiselvitysvaiheessa on arvioitu, että viranomaiset voisivat saada Valtiokonttorin ylläpitämästä palvelusta tietoja rajapintojen kautta. Valtiokonttori voisi avata rajapinnan sellaiselle viranomaiselle, jolla lain nojalla olisi oikeus käsitellä tietoja. Viranomaisen olisi tietoja pyytessään ilmoitettava Valtiokonttorille tietojen käyttötarkoitus ja muut tiedon luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Hankintatietovarannon tietoja voitaisiin luovuttaa myös tieteellistä tai muuta tutkimusta varten siten kuin tietosuojasetuksessa (89 artikla), tietosuojalaissa (4.1 § 3) kohta) ja julkisuuslaissa (28.1 §) säädetään. Yleensä tämä edellyttää sitä, että tietojen käsittely perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan, tutkimuksella on vastuuhenkilö tai siitä vastaava ryhmä ja henkilötietoja käytetään ja luovutetaan vain tieteellistä tutkimusta taikka muuta yhteensopivaa tarkoitusta varten sekä muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille. Tietojen antamista varten Valtiokonttorin tulisi antaa tutkimuslupa. Myös tiedostoluovutukset olisivat mahdollisia tutkimusta varten.

Viranomaisille tapahtuvaan tiedonluovutukseen sovellettaisiin tiedonhallintalain 22 §:ää. Muille kuin viranomaisille kohdistuvaan tiedonluovutukseen sovellettaisiin tiedonhallintalain 24 §:ää. Teknistä rajapintaa avattaessa Valtiokonttori varmistaisi, että tiedonhallintalain 22 ja 24 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät ja että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tiedonhallintalaissa säädettyjä velvollisuuksia. Valtiokonttori vastaisi myös siitä, että tietojen luovutukset olisivat lainmukaisia.

Henkilötietojen käsittely ja tietosuojavaatimukset

Yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan henkilötiedon määritelmän mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Koska määritelmä on laaja, on hankintatiedon käsittelyssä lähdettävä siitä olettamasta, että tietovarantoon tullaan tallentamaan henkilötietoja. Tallennettavien tietojen seassa voi olla sekä suoraan että epäsuoraan tunnistettavissa olevaa henkilötietoa. On myös mahdollista, että osa tallennettavasta henkilötiedosta ei alussa ole henkilötietoa, mutta muuttuu sellaiseksi, kun tietovarannon tietosisältöjä laajennetaan tai muualle syntyy uutta tietoa, jota voidaan yhdistää hankintatietovarannon tietoihin.

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimienomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Henkilötiedoista on erotettava yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määritellyt erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot, jotka perustuslakivaliokunta on määritellyt valtiosääntöoikeudellisesti arkaluontoisiksi henkilötiedoiksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina on pidettävä tietoja, joista ilmenee henkilön etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, henkilön terveyttä koskeva tieto tai seksuaalista suuntautumista koskeva tieto. Lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelynä on pidettävä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittelyä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten.

Koska yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaa on luettava yhdessä samaisen asetuksen 4 artiklan henkilötietomäärittelyn kanssa, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina on pidettävä myös tietoja, jotka epäsuorasti paljastavat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa listatut asiat. Tästä voidaan esimerkkinä mainita kuntien vammaispalveluihin käyttämät varat tilanteessa, jossa kunnassa on vain yksittäisiä toimintarajoitteisia erityisryhmiin kuuluvia kuntalaisia. Tällöin kustannuksista on mahdollista päätellä asioita koskien kyseisten kuntalaisten terveyttä. Tällainen tilanne on realisoitunut Valtiokonttorin keräämissä kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden palveluluokittaisissa taloustiedoissa.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan lähtökohtaisesti kiellettyä. Kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 6 §:ssä on säädetty erityisten henkilötietoryhmien henkilötietojen käsittelyn poikkeuksista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan perusteella henkilötietoja voi käsitellä silloin, kun siitä on säädetty laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tämän lisäksi samaisen pykälän 2 momentissa rekisterinpitäjä veloitetaan toteuttamaan asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Käsittelyyn sovellettavia suojatoimia olisi arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa.

Hankintatietovarannon jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota myös kasautumisvaikutukseen, koska hankintatietovarantoon kerätään suuria tietomääriä.

Julkisuuslakiin ja turvaluokitteluasetukseen liittyviä näkökohtia

Tiedonhallintalain 13.3 §:n mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa. Tietovarannon suunnittelussa on otettava huomioon hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen vaatimukset siten, että tietovarannossa olevien tietojen tietorakenteet suunnitellaan siten, että salassa pidettävät tiedot on erotettavissa julkisista tiedoista. Hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen huomioimisella tietovarannon suunnittelussa helpotetaan käyttöoikeuksien määrittelyä sekä erilaisten tietokokonaisuuksien käsittelyohjeiden laatimista.

Hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen noudattaminen tarkoittaa myös sitä, että salassapitosäännöksiä tulee tulkita suppeasti ja että salassapito kohdistetaan nimenomaisesti salassa pidettävään tietoon. Tietovarannon kontekstissa se tarkoittaa muun muassa sitä, että salassa pidettävyyden tulee kohdistua ennemmin tietoyksikköön kuin kokonaiseen asiakirjaan tai tietoyksikköjoukkoon. Viranomaisen tulee toteuttaa hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta tietovarannoissa ja asiakirjarekistereissä myös siten, että näistä on mahdollista muodostaa näkymiä tai tiedon irrotusta eri käyttötarkoituksia varten.

Tiedonhallintalain 13 §:n ja julkisuuslain 25 §:n säännösten perusteella tietovarantoon luovutettavien tietojen tulee sisältää kaikki tarvittavat salassa pitoa koskevat merkinnät. Merkintöjen on myös vastattava luovutettavan tiedon todellista sisältöä, joten tietoja ei tule leimata salaisiksi esim. asiakirjaryhmittäin tai jollain muulla epätarkalla perusteella.⁵⁷

Salassapitomerkintöjen lisäksi on huomioitava tiedonhallintalain 18 §:n tarkoittamat turvallisuusluokkaa koskevat merkinnät. Turvallisuusluokittelu koskee ainoastaan valtion viranomaisia, mikä käy ilmi tiedonhallintalain 18.1 §:n sanamuodosta. Turvallisuusluokkaa koskevat merkinnät on tarkoitettu informatiivisiksi eikä niitä ole julkisuuslaissa tarkoitettu perustamaan salassapitovelvollisuutta julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä käsiteltäessä (PeVL 73/2018 s.7).

Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeus-

⁵⁷ Apulaisoikeuskansleri 1493/1/2010, 12.3.2012

oloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle. Turvallisuusluokittelu ei siten perustu yksistään salassapitosäännökseen, vaan on erikseen arvioitava, sisältääkö asiakirja sellaisia tietoja, jotka edellä mainittujen salassapitoperusteiden lisäksi voivat aiheuttaa 18 §:ssä tarkoitettua vahinkoa.

Turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019).

Tietovarannon tietojen säilytysaika

Vastuu tietojen säilytysaikojen määrittelystä on tiedonhallintayksiköllä. Säilytysajat määrittää tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 nojalla tiedonhallintayksikössä toimivaltainen rekisterinpitäjä tai toissijaisesti arkistolain (831/1994) perusteella arkistonmuodostuksesta vastaava viranomainen. Tiedonhallintayksikkö voi hyödyntää säilytysaikojen määrittelyssä lainsäädännön lisäksi suosituksia ja oman alan tai organisaation ohjeistuksia.

Henkilötietojen säilyttämistä koskevat yleiset säännökset on säädetty EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, joka edellyttää henkilötietojen säilytysajan tai säilytysajan määrittämiskriteerien määrittelyä, jotta voidaan varmistaa, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin on tarpeen. Siltä osin kuin tietosuoja-asetus ei tule sovellettavaksi, arkistonmuodostaja määrittelee arkistolain 8 §:n mukaisesti asiakirjojen säilytysajat ja -tavat, ja pitää niistä yllä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty.

Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä on säädetty myös tiedonhallintalain 21 §:ssä. Säännöksen mukaan, jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon muun muassa tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa ja luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen.

Tiedonhallintalautakunta on suosituksessaan tietoaineistojen säilytysajoista (Suositus tietoaineistojen säilytysajasta ja toimenpiteistä säilytysajan päätyttyä, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:77) suositellut hankintatoimen tietojen säilytysajaksi 10 vuotta, jota myös tässä yhteydessä pidetään tarkoituksenmukaisena säilytysaikana. Henkilötietojen säilytysajan määrittelyä koskevaan kysymykseen tulee palata jatkovalmistelun yhteydessä.

Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.

Valtiokonttorille syntyvän lokitietorekisterin tietoja säilytettäisiin viisi vuotta niiden syntymisestä. Intressi lokirekisteritietojen säilyttämiseen kestää niin kauan kuin suojattavan oikeushyvän haltijalla on mahdollisuus esittää oikeudellisia vaatimuksia luvattoman henkilötietojen käsittelyn takia. Vaatimukset ovat rikos- tai vahingonkorvausoikeudellisia ja henkilörekisteririkos vanhenee 2 vuodessa ja virkarikoksena 5 vuodessa.

Tietovarannon rekisterinpitäjä

Ehdotettavalla uudella hankintatietovarantolailla säädettäisiin, että Valtiokonttori on hankintatietovarannon rekisterinpitäjä sekä luovutuslokirekisterin lokitietojen säilytyspalvelun ja omaan toimintaansa liittyvien käyttölokien rekisterinpitäjä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan perusteella rekisterinpitäjä määrää tietojen käsittelyn tarkoituksista ja keinoista. Tilanteessa, jossa käsittely perustuu lakiin, tulee käsittelyn tarkoitus suoraan laista. Hankintatietovarannon osalta käsittelyn tarkoituksena olisi toteuttaa lakisääteistä tehtävää ylläpitää hankintatietovarantoa.

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 määrittäisi 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.

Hankintatietovarannon tietojen käsittelytoimet, käsittelyn tarkoitukset, käsittelyn keinot ja rekisteröityjen oikeudet kuvattaisiin tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisten

velvoitteiden täyttämiseksi Valtiokonttorin myöhemmin laadittavaksi tulevassa hankintatietovarannon tietosuojailmoituksessa.

Tietoaineistojen tuottaminen

Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi erikseen arvioida, olisiko tarpeen säätää Valtiokonttorin tehtäväksi, että Valtiokonttori tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista julkisten hankintojen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi säätämällä uuteen hankintatietovarantolakiin valtiovaraministeriölle määräyksen- tai asetuksenantovaltuus koskien tietoaineistojen tuottamista.

Tietoaineiston tuottaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi niin sanotun raakadatan jalostamista. Tietovarannon tiedot olisivat tämän lakisääteisen tehtävän toteuttamiseksi Valtiokonttorin käytettävissä. Valtiovaraministeriön tietotarpeet voisivat liittyä esimerkiksi julkisten hankintojen kehittämiseen, lainvalmisteluun ja politiikkatoimien suuntaamiseen ja vaikutusten arviointiin.

Tiedonhallintalaki

Tiedonhallintalaissa tietovarannolla tarkoitetaan viranomaisten tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Tiedonhallintalaissa säädetään mm. keskitetysti tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla sekä katseluyhteydestä. Hankintatietovarantoon voitaisiin alustavan arvion mukaan soveltaa tiedonhallintalain määritelmiä eikä tältä osin olisi tarpeen säätää erityissäännöksiä.

Mahdollinen laki hankintatietovarannosta ei vaikuttaisi viranomaisten velvollisuuksiin pitää asiarekisterejä niiden käsittelyssä olevista ja olleista asioista. Tiedonhallintalain 25 § edellyttää, että tiedonhallintayksiköiden on ylläpidettävä asiarekisteriä käsiteltävänä olevista ja olleista asioista. Asiarekisteri on looginen rekisteri, joka koostuu viranomaisessa muodostuvista asiankäsitteilyn metatiedoista asiankäsitteilyn kulkua kuvaavina tietoina. Merkitystä ei ole sillä, missä tietojärjestelmässä metatiedot muodostuvat, eli viranomaisen niin sanotun hallintodiaarin lisäksi asiarekisteriin voi kuulua operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyviä metatietoja. Tiedonhallintalain mukaan kullakin viranomaisella on velvollisuus pitää asiarekisteriä mainitussa laissa säädetyllä tavalla.

5.2.2 Tietovarantoa koskevat tietoturva-vaatimukset

Tuleva tietovaranto olisi digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019) tarkoittama digitaalinen palvelu. Tämän seurauksena tietovarannon tulee täyttää viranomaisen digitaalisille palveluille säädetyt tietoturva-vaatimukset, joista säädetään digipalvelulaissa ja tiedonhallintalaissa.

Digipalvelulain 4.1 §:n mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvasuus, tietosuojat, löydettävyyt ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Hankintatietovarannon toteutusta suunniteltaessa tämä vaatimus huomioidaan siten, että tietoturvasuutta koskeva suunnitteludokumentaatio laaditaan siten, että viranomaisen osoitusvelvollisuus on täytettävissä.

Puolestaan tiedonhallintalain 5.3 §:n mukaan suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset muun ohella säädettyihin tietoturvasuusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin. Hankintatietovarannon suunnittelu ja toteutus on tyypillinen tiedonhallintalaissa tarkoitettu tietojärjestelmän käyttöönotto, jonka vaikutukset tiedonhallintaan ja tietoturvasuuteen on arvioitava. Samaisen lain 13.1 §:ssä tiedonhallintayksikkö on velvoitettu seuraamaan toimintaympäristönsä tietoturvasuuden tilaa ja varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvasuus koko niiden elinkaaren ajan. Tiedonhallintayksikön on selvitettävä olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvasuus-toimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti.

Tietosuojat-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdassa on säädetty periaatteesta, jonka mukaan henkilötietoja on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvasuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiselältä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta käyttäen asianmukaisia teknisiä tai organisatorisia toimia (eheys ja luottamuksellisuus). Rekisterinpitäjän velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on säädetty asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa. Henkilötietojen käsittelyn turvasuudesta on puolestaan säädetty tietosuojat-asetuksen 32 artiklassa.

Lisäksi tietosuojat-asetuksen 35 artiklassa on säädetty velvollisuus tehdä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen

käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Joka tapauksessa uutta digitaalista palvelua perustettaessa on otettava huomioon tietosuoja-asetuksen 25 artiklan velvollisuus sisällyttää suunnitteluun oletusarvioinen henkilötietojen suoja.

Tietovarannon on saatavuuden ja häiriötilanteiden hallinnan osalta täytettävä digipalvelulain 4.2 §:n vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen ja muiden viranomaisen käytössä olevien sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkot on ajoitettava ajankohtaan, jolloin niiden käyttö on vähäistä. Käyttökatkoista on tiedotettava sopivalla tavalla ennalta yleisölle. Viranomaisen on julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla. Tällä säännöksellä ei viitata siihen, että palvelun olisi oltava saatavilla 24/7, vaan tarkoituksena on korostaa, että digitaalisten palveluiden tulisi toimia laajemmin kuin vain virka-aikana.

Tietoaineistojen, joita tietovarannossa käsiteltäisiin, koskeva tietoturvallisuuden varmistamista koskeva sääntely on tavoitepohjaista sääntelyä. Säännöksissä on säädetty tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisen tavoite, mutta sääntely jättää viranomaiselle harkintavaltaa siitä, millaisin toimenpitein tavoiteltu palveluiden turvallisuus varmistetaan.⁵⁸ Tiedonhallintalain 15.1 §:n mukaan tarpeellisin tietoturvatoinenpitein on varmistettava:

- 1) tietoaineistojen muuttumattomuus on riittävästi varmistettu;
- 2) tietoaineistot on suojattu teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta;
- 3) tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys on varmistettu;
- 4) tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus on varmistettu;
- 5) tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan vain, jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on laissa erikseen rajoitettu;
- 6) tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida.

5.2.3 Valtiokonttorin rooli tietovarannon omistajana ja ylläpitäjänä

Valtiokonttorin lakisääteiset tehtävät ja toimivaltuudet

Valtiokonttorin tehtävistä on säädetty Valtiokonttorista annetun lain (305/1991, muutoksineen) 2 §:ssä. Hankintatietovarannon ylläpito säädetäisiin Valtiokonttorille uudeksi tehtäväksi ja sen mukaan Valtiokonttorin tehtävänä olisi toimia hankintatietovarannon

⁵⁸ Voutilainen, Tomi (2023). Digitaalisten palveluiden sääntely, s. 281-282

ylläpidosta vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä. Tehtävä kattaisi tietovarannon ylläpitäjän ja yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan rekisterinpitäjän roolit.

Tietovarannon ylläpitäjän tehtäviin kuuluisi tietovarannon tietojen keräämiseen ja säilyttämiseen liittyvät tehtävät. Tehtävä perustaisi Valtiokonttorille laajat käsittelyoikeudet kerättyihin tietoihin. Koska tiedot luovutettaisiin Valtiokonttorille tämän lakisääteistä tehtävää varten, tulisi näitä tietoja pitää julkisuuslain 7 §:n tarkoittamina viranomaiselle toimitettuina asiakirjoina. Näin ollen Valtiokonttori olisi tietovarannon sisällön suhteen julkisuuslain mukaan toimivaltainen viranomainen, johon voidaan kohdistaa julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä, jotka Valtiokonttori käsittelee toimivaltaisena viranomaisena.

Hankintatietovarantolaissa säädettäisiin, että Valtiokonttori voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä hankintatietovarannon tietoja siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi. Tällaisia viranomaisia voisivat olla esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Tilastokeskus, Valtiotalouden tarkastusvirasto ja Oikeuskanslerinvirasto.

Lisäksi esivalmistelun yhteydessä on pidetty tarpeellisena, että esimerkiksi Hansel Oy:llä olisi pääsy niihin tietovarannon tietoihin, jotka ovat sen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi välttämättömiä. Hansel-lain (1096/2008) 3 a §:n mukaan Hanselilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiettyihin julkisiin hankintoihin koskeviin tietoihin. Lain esitöissä (HE 47/2019 vp) Hansel Oy:n tiedonsaantioikeutta on pidetty perusteltuna Hanselin lakisääteisen hankintatieto- ja analysointitehtävän toteuttamiseksi (Hansel-lain 2 § 2 mom.).

Valtiokonttori käsitelisi julkisuuslain mukaan toimivaltaisena viranomaisena kaikkien muiden tahojen tietopyynnöt, mukaan lukien tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin tulevat pyynnöt, ja luovuttaisi tietoja silloin, kun oikeus tiedonsaantiin täyttyy.

Valtiokonttori olisi hankintatietovarannossa olevien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjä. Tämä tarkoittaa sitä, että Valtiokonttori määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot tietovarannossa olevien henkilötietojen osalta. Tämän lisäksi rekisterinpitäjä vastaa rekisteröidyn oikeuksien ja rekisterinpitäjän velvollisuuksien täyttämisestä.

Valtiokonttorille tulisi säätää oikeus käsitellä hankintatietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoa koskevien tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä tietoja, ml. henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Julkaistaessa hankintatietovarannon tietoja Valtiokonttorin olisi tietojen omistajana ja rekisterinpitäjänä velvollinen huolehtimaan, että yleiseen tietoverkkoon päätyisi vain julkisia tietoja.

5.2.4 Muut tarvittavat lainsäädäntömuutokset

Hankintalaki

Jälki-ilmoitukset

Hankintalain 7 luvussa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa hankinnoista sekä ilmoitusmenettelystä. Hankintalain 58 §:ssä säädetään niistä ilmoituksista, joita hankintayksiköiden on tehtävä. Esiselvitysvaiheessa on harkittu, että hankintalain 58 §:ää olisi tarpeen muuttaa siten, että ns. jälki-ilmoitukset tulisi tehdä myös kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista, jotta olennaiset tietosisällöt saataisiin tietovarantoon.

Esiselvityksen yhteydessä on katsottu myös tarpeelliseksi, että EU-kynnysarvot ja kansallisen kynnysarvon ylittävän hankinnan sekä suorahankintaa koskevan jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisestä säädettäisiin hankintayksiköille myöhästymis- tai seuraamusmaksu tai muu sanktio. Jälki-ilmoittamisen valvonta tulisi antaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai muun viranomaisen tehtäväksi. Vaihtoehtoisesti Valtiokonttori voisi olla toimivaltainen viranomaisen määräämään jälki-ilmoittamisen myöhästymistä koskevan myöhästymismaksun.

Suorahankintaa koskevan jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisen sanktiointi valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriö valmistelussa olevan hankintalain uudistamisen yhteydessä (TEM014:00/2024 Hankintalain uudistamishanke).

Alustavissa keskusteluissa esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö on suhtautunut positiivisesti kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista tehtävään jälki-ilmoitukseen. Tämä mm. helpottaisi ministeriön kannalta Euroopan komissiolle kolmen vuoden välein tehtävää raportointia. Samaan aikaan on kuitenkin tunnistettu tarve pitää hankintayksiköille aiheutuva hallinnollinen taakka kohtuullisena. Esiselvitysvaiheessa on pohdittu myös jälki-ilmoittamisen laiminlyönnin sanktiointimahdollisuutta.

Tarjoukset

Esiselvitysvaiheessa tarjoukset ja tietyt niiden sisältämät tiedot on katsottu olennaisiksi tietosisällöiksi. Tarjouksia on yksityisissä kilpailutusjärjestelmissä, joista tiedot tulisi saada siirtymään Hilmaan. Tämän osalta on harkittu, että hankintayksiköille säädettäi-

siin velvoite toimittaa tietyt tarjouksiin liittyvät tiedot Hilmaan. Jos velvoite toimittaa kyseiset tiedot halutaan hankintayksiköitä velvoittavaksi, siitä tulee säätää hankintalain 7 luvussa (Velvollisuus ilmoittaa hankinnoista ja ilmoitusmenettely) tai uudessa hankintatietovarantolaissa.

Puitejärjestelyiden käytöstä ilmoittaminen

Puitejärjestelyiden käytöstä ei nykyisellään ole saatavilla tietoa vastaavaan tapaan kuin DPS:n käytöstä. Tämä vaikeuttaa merkittävästi esim. pienhankintojen arviointia, kun ei ole mahdollista erottaa, onko kyseessä aito pienhankinta vai puitejärjestelyyn perustuva hankinta. Edellä sanotun johdosta esiselvitysvaiheessa on katsottu tarpeelliseksi, että puitejärjestelyä perustavan organisaation olisi ilmoitettava hankinta- ja jälki-ilmoituksella kaikki ne organisaatiot, jotka ovat liittyneet puitejärjestelyn kilpailutukseen ja tulisivat käyttämään puitejärjestelyä. Organisaatioista olisi ilmoitettava ilmoituksilla vähintään organisaatiotunnus ja organisaation nimi.

Lisäksi puitejärjestelyä käyttävän organisaation tulisi ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista julkaisemalla ilmoitus, missä se ilmoittaa keskeiset hankinnan tai toimittajavalinnan tulokset. Ilmoitusvelvollisuus koskisi vain sellaisia puitejärjestelyjä, joissa on mukana useampia toimittajia.

Jatkovalmistelun yhteydessä tulee tarkastella tarkemmin sitä, edellyttävätkö nämä toimenpiteet muutostarpeita hankintalakiin tai voidaanko niistä säätää riittävällä tavalla uudessa hankintatietovarantolaissa ja sen nojalla annettavissa valtioneuvoston asetuksessa tai Valtiokonttorin määräyksellä tietosisältöjen yksityiskohdista.

Muut muutokset hankintailmoituksiin ja ilmoitusvelvollisuuteen

Esiselvityksen aina tarpeelliseksi toimenpiteeksi on katsottu se, että jatkossa hankintayksiköt tulisi velvoittaa sääntelyn ja / tai teknisten toimien kautta käyttämään hankintayksikötunnistetta vähintään hankintailmoituksilla (ml. hankintailmoitus, suora hankintailmoitus ja jälki-ilmoitus). Lisäksi hankintayksiköt tulisi jatkossa velvoittaa ilmoittamaan hankintaan osallistuvat hankintayksiköt hankintailmoituksilla ja sitä seuraavilla ilmoituksilla. Tämän osalta tietojen rakenteinen ilmoittaminen tulisi mahdollistaa teknisesti hankintailmoitukset.fi-palvelussa ja yksityisen sektorin toteuttamissa kilpailutusjärjestelmissä. Myös puitejärjestelyä perustaville hankintalain mukaisille hankintayksiköille tulisi säätää velvoite ilmoittaa hankintailmoituksella kaikki ne organisaatiot, jotka ovat liittyneet puitejärjestelyn kilpailutukseen ja tulisivat käyttämään puitejärjestelyä. Organisaatioista olisi ilmoitettava vähintään y-tunnus, hankintayksikötunniste ja hankintayksikön nimi.

Esiselvityksen aikana on katsottu tarpeelliseksi, että hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa julkaistavaksi sote-palvelujen alle 400 000 euron arvoisia hankintoja koskevat ilmoitukset, mikäli hankintayksikkö ilmoittaa kilpailutuksesta. Samoin hankintayksiköille tulisi säätää velvoite toimittaa julkaistavaksi erityisten palvelujen alle 300 000 euron arvoisia hankintoja koskevat ilmoitukset, mikäli hankintayksikkö ilmoittaa kilpailutuksesta. Ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin hankintalain 7 luvussa.

Esiselvityksen yhteydessä on lisäksi kartoitettu muutostarpeita eri hankintailmoituksiin liittyvien tietojen osalta, joiden olisi riittävän kattavan tietopohjan ja tietojen yhdisteltävyyden vuoksi tarpeen jatkossa sisältyä hankintailmoituksille (ks. luku 4). Tältä osin esiselvityksen yhteydessä on katsottu, että monet kyseisistä muutoksista voitaisiin toteuttaa teknisin toimin hankintalain 59 §:ssä tarkoitettuihin vakiolomakkeisiin.

5.2.5 Toteutuksen vaiheistus

Tietovarannon kehittämissivaiheen sekä eri hankintayksiköiden vaihtelevien tietojärjestelmävalmiuksien vuoksi laki ja sen mukaiset velvoitteet tulisivat voimaan vaiheittain. Esiselvitysvaiheessa arvioidun mukaan täyteen tiedonkeruuseen siirryttäisiin kolmessa eri vaiheessa.

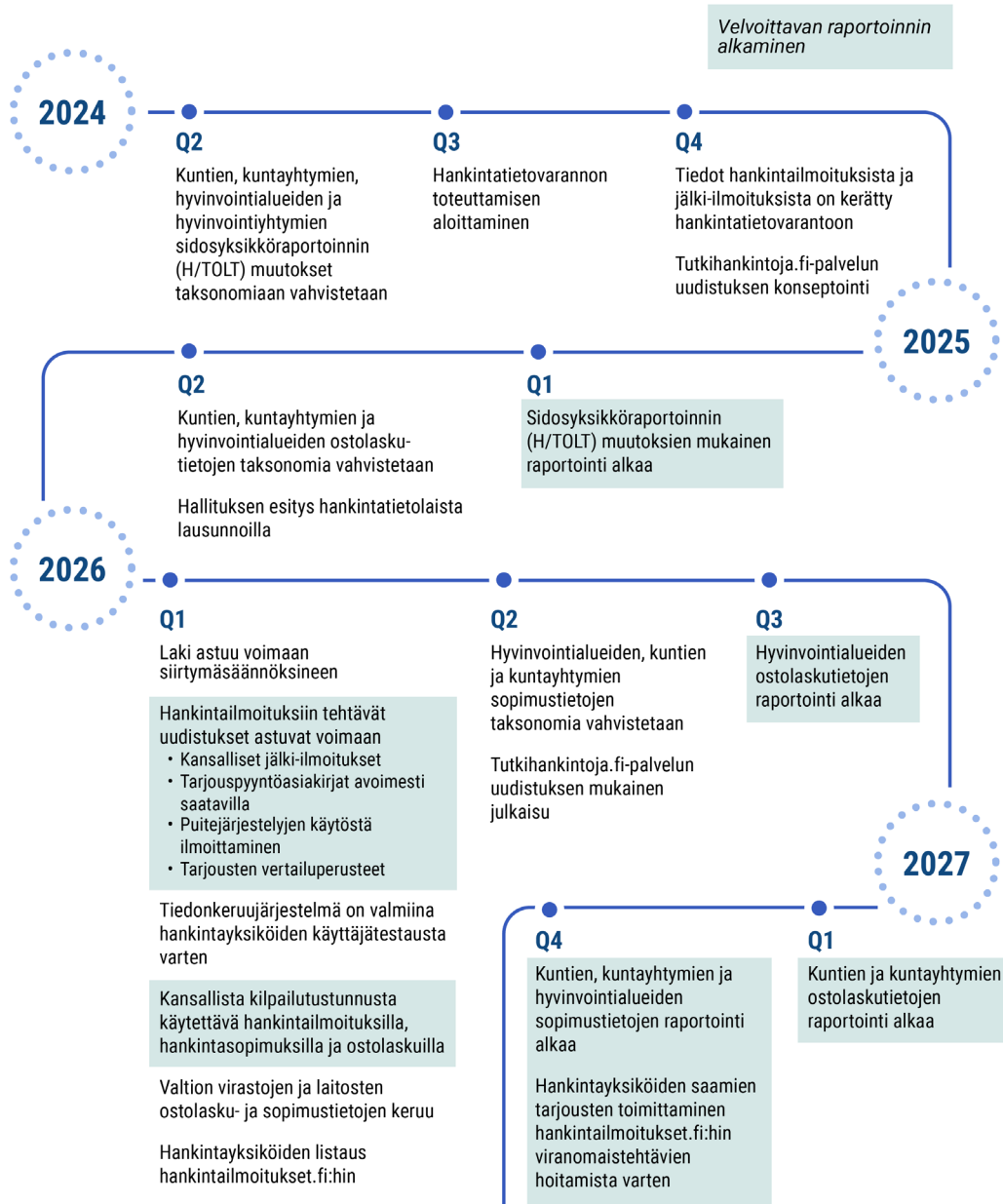
Ensimmäisessä vaiheessa vuodesta 2025 alkaen tietovarantoon kerättäisiin julkisista hankinnoista jo saatavilla olevaa julkista tietoa sekä vapaaehtoisuuden pohjalta eri hankintayksilöiltä saatavaa olevaa tietoa.

Toisessa vaiheessa valtion virastot, laitokset sekä liikelaitokset olisivat velvollisia toimittamaan vaadittavat tiedot (ml. sopimustiedot) vuoden 2026 alusta alkaen.

Kolmannessa vaiheessa kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet sekä niiden liikelaitokset toimittaisivat tietoja kahdessa siirtymävaiheessa, 1.7.2026 ja 1.1.2027 alkaen.

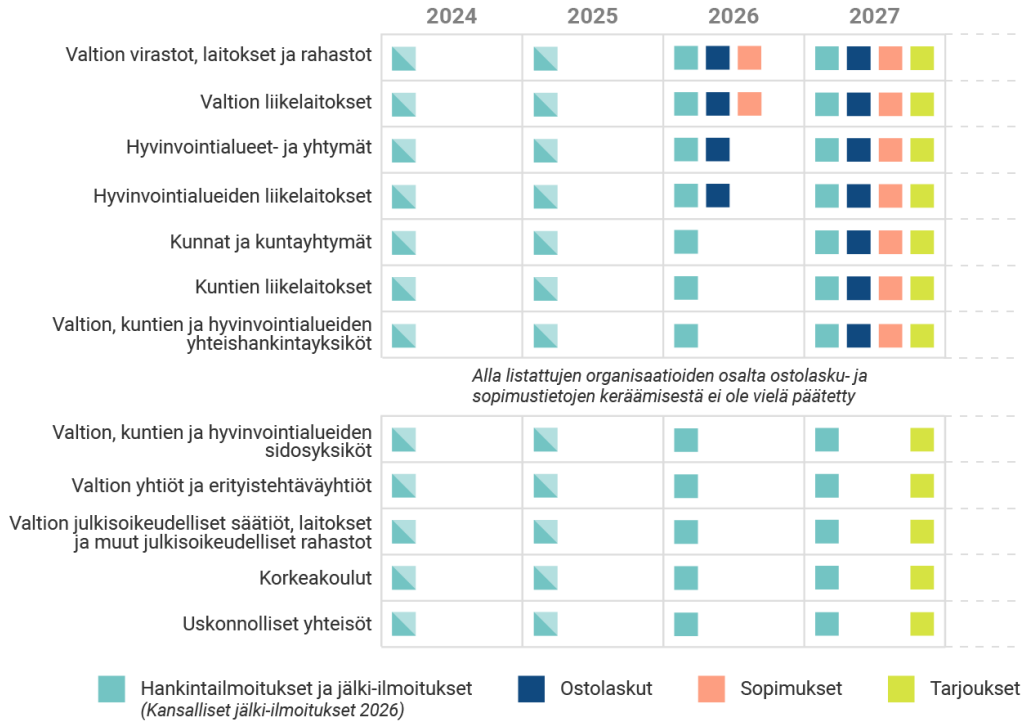
Hankintayksiköiden velvoite toimittaa saamansa tarjoukset tulisi voimaan vuoden 2028 alusta. Kattavaan tiedonkeruuseen valtion, kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja -yhtymien sekä näiden liikelaitosten osalta olisi tavoitteena päästä vuoden 2028 alusta alkaen.

Organisaatiosta yhteishankintayksiköiden, hankintayksiköiden sidosyksiköiden, valtion julkisoikeudellisten säätiöiden, laitoksien ja muiden julkisoikeudelliset rahastojen, valtion erityistehtävayhtiöiden, korkeakoulujen, uskonnollisten yhteisöjen ja muiden hankintayksiköiden osalta tietojen toimittamisvelvoitteen toteuttamistapaa ja aikataulua tulisi jatkovalmistelun yhteydessä arvioida tarkemmin.



Kuva 15. Keskeisten toimenpiteiden vaiheistus.

Kuvassa 14 esitetään suunnitelma siitä, milloin eri organisaatiotyyppien hankintatiedot olisivat käytettävissä hankintatietovarannossa.



Kuva 16. Tiedonkeruun vaiheistus organisaatiotyypeittäin.

5.2.6 Perustuslailliset näkökulmat

Sananvapaus ja julkisuus

Suomessa sananvapaus on turvattu perustuslain 12 §:ssä. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lisäksi perustuslain 12 §:ssä säädetään viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuuslain (621/1999) 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Vaitiolovelvollisuudesta on säädetty

julkisuuslain 23 §:ssä. Asiakirjojen salassapidosta säädetään pääsääntöisesti julkisuuslain 24 §:ssä, jossa on luettelo salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Sama asiakirja voi olla eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Kukin viranomainen harkitsee itse tapauskohtaisesti esimerkiksi vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisen edellytykset.

Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslakia säädettäessä on lähdetty siitä, että tiedolla on merkittävä asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Erilaiset tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luovutettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan vallankäytön ja sen valvonnan perusteita. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksesta niihin. Pohjoismaissa kansanvaltaan perustuvan hallintotavan on katsottu edellyttävän, että kaikki voivat asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Keskeisten päätösten tulisi perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle. (HE 30/1998 vp, s. 9)

Julkisuuslain 6 luvussa säädetään salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja niiden välisestä suhteesta sekä salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellosta. Lain 22 §:ssä on perussäännökset asiakirjan salassapidon perusteista ja salassapitovelvollisuuden sisällöstä. Vaitiolovelvollisuuden perusteista ja vaitiolovelvollisista sekä hyväksikäyttökiellosta säädetään 23 §:ssä. Vaitiolovelvollisuuden ajallisesta ulottuvuudesta säädetään julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa. Pykälän mukaan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta on viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp) edellä mainittua kieltoa on edelleen täsmennetty. Esitöiden mukaan vaitiolovelvollisuus jatkuu senkin jälkeen, kun palvelussuhde, luottamus-tehtävän hoito, toimeksiantotehtävän suorittaminen tai viranomaisessa toimiminen on päättynyt. Hyväksikäyttökiellon päättymisestä ei ole erikseen säädetty.

Julkisuuslain osalta on huomattava, että viranomaisten asiakirjojen julkisuus on perustuslain 12 §:n mukaisesti pääperiaate, ja salassapitosäännökset ovat aina poikkeuksia

tästä, jonka vuoksi julkisuutta koskevat rajoitukset kohdistuvat vain välttämättömään ja niiden tulkinta on suppeaa ja tarkkarajaista. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2017:82 todettiin, että hallintoviranomaisen asiakirjapyyntöä johdosta tekemässä julkisuuslain säännöksiin perustuvassa julkisuusarvioinnissa oli lähtökohtana arvioinnin asiakirja- ja tietokohtaisuus sekä se, että julkisuuden rajoituksia ei julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon ottaen tullut tulkita laaventavasti. Yrityksen salassapitotahdolla ja esittämällä selvityksellä ei ollut ratkaisevaa asemaa arvioitaessa sitä, sisältääkö pyydetty asiakirja liikesalaisuuksia, vaan salassapidon perusteita oli arvioitava objektiivisesti. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain nojalla annetut salassapitomääräykset eivät olleet sitovia ratkaistaessa julkisuuslain nojalla samoja asiakirjoja koskevaa asiakirjapyyntöä hallintoviranomaisessa ja käsiteltäessä asiakirjapyyntöasiaa koskevia valituksia hallintotuomioistuimissa.

Hankintalain 138 §:ssä säädetään asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta. Sen mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja asiakirjoista perittäviin maksuihin sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia (621/1999), jos hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia. Siten hankintayksiköt noudattavat toiminnassaan julkisuuslakia ja julkisiin hankintoihin liittyvät tiedot ovat julkisuuslain mukaisesti julkisia, ellei niihin kohdistu esimerkiksi salassapitoperustetta. Perustettavalla tietovarannolla ei ehdoteta muutettavaksi nykytilaa sen osalta, mitkä tiedot ovat julkisia tai salassapidettäviä, vaan se määräytyy jatkossakin julkisuuslain mukaisesti.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä tullut julkiseksi, on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on otettava huomioon, ettei tiedon antamista saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista (julkisuuslaki 17 §). Hankintaprosessissa viranomaisen harkinta voi tulla kyseeseen hankintapäätöksen ja sopimuksen teon välisenä aikana. Hankintapäätös liitteineen tulee julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan julkiseksi päätöksen allekirjoittamisella tai varmentamisella muulla vastaavalla tavalla. Sama koskee päätöstä tarjoajan tai ehdokkaan poissulkemisesta tarjouskilpailusta sekä päätöstä hankinnan keskeyttämisestä.

Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tarjouskilpailuun osallistuneella tarjoajalla on siten oikeus saada tarjousasiakirjat nähtäväkseen käytännössä hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei kuitenkaan ole oikeutta julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuutta koskeviin tietoihin. Tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta on kuitenkin

aina annettava asianosaiselle. Asianosaisaseman puuttuessa tarjoajalla ei ole oikeutta saada esim. muiden tarjoajien liikesalaisuuksiksi ilmoittamia ja tarjousvertailussa käytettyjä tietoja. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun tarjoaja on hankintayksikön päätöksellä suljettu pois tarjouskilpailusta, koska ei täyttänyt soveltuvuusvaatimuksia ja tarjous ei siten ole päässyt vertailuun.

Julkisuuslain 26–32 §:ssä on säädetty yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiselle eli salassapidosta poikkeamiselle sekä salassapidon lakkaamiselle. Julkisuuslain 26 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Tietovarantoon tallennettavien tietojen osalta tietovarannon ylläpitäjä joutuu harkitsemaan tietojen luovuttamiseen liittyviä kysymyksiä siltä osin kuin kyseessä on julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitettujen salassa pidettävien määritellyt tiedot, jotka voivat liittyä esimerkiksi liikesalaisuuteen, yksityiselämän suojaan tai kansalliseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin.

Arviomuistiossa ei tietojen julkisuuden ja salassapidon osalta ehdoteta säädettyinä lakimuutoksia. Mm. tietyt henkilötiedot, kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tiedot sekä liikesalaisuudet olisivat nykyistä vastaavalla tavalla salassa pidettäviä. Salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevista seikoista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi konkreettista taloudellista vahinkoa. Julkisuuslain 26 §:n mukaisesti tiedot voidaan luovuttaa lakisääteistä tehtävää hoitavalle viranomaiselle. Tällaisia tehtäviä voisivat olla esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Valtiontalouden tarkastusviraston tai Oikeuskanslerin viraston lakisääteiset valvontatehtävät.

Yksityiselämänsuoja

Perustuslain (731/1999) 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän harkintaa sitovia henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 27/2006 vp, s. 2/1, PeVL 11/2016 vp, s. 8 ja PeVL 13/2016 vp, s.3-4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneet kannan mukaan tiedonluovutuksista tulisi säätää tarkkarajaisesti ja luovutettavat tiedot tulisi pyrkiä luettelemaan laissa tyhjentävästi. Muussa tapauksessa sääntelyyn

joudutaan sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 12/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 19/2012 vp ja PeVL 62/2010 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyys-kriteeriin (PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä antaman lausunnon (PeVL 31/2017) mukaan on syytä kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Tietovarantoon tallennettavina henkilötietoina voisivat tulla kyseeseen mm. henkilön tai toiminnimiyrittäjän nimi, puhelinnumero ja sijaintitiedot. Lainvalmistelun esiselvityksessä ei kuitenkaan ole pystytty poissulkemaan mahdollisuutta, että hankintatietojen mukana voisi siirtyä myös tietoa, jota tulisi pitää tietosuojasetuksen 9 artiklan tarkoittamana erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona tai valtiosääntöoikeudellisesti tarkoitettavana arkaluonteisena tietona.

Arviomuistiossa on avattu alustavia säännöksiä teknisestä ylläpitäjästä ja tietovarannon rekisterinpitäjästä. Laissa määriteltäisiin toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut, siltä osin kuin ne täydentävät yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä. Ehdotettava laki sisältäisi säännökset tallennettavista tiedoista. Lisäksi tietosisältöjen osalta ehdotettaisiin, että tietosisältöjen tarkemmasta määrittelystä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtiokonttorille säädettäisiin määräyksenantovalta koskien toimitettavien tietojen tietorakenteita.

Uudessa hankintatietovarantolaissa säädettäisiin henkilö- ja muiden julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, joka tapahtuisi aina valvotusti lakisäateisen perusteen nojalla. Tietovarannon tietojen säilytysajasta säädettäisiin ehdotettavalla lailla. Uusi laki hankintatietovarannosta sisältäisi henkilötietojen suojan näkökulmasta tarvittavat säännökset uuden valtakunnallisen tietovarannon käyttötarkoituksesta, tietosisällöistä, tietojen luovuttamisesta, säilytysajoista, rekisterinpitäjästä sekä rekisteröinnin perusteista ja rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä. Tietovarann-

non sisältämien henkilötietojen osalta Valtiokonttorin toteuttaman ylläpidon käyttötarkoitus perustuisi lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen. Tietovarannon tietosisältö aiotaan määritellä ja rajata tietovarantoa hyödyntävien viranomaisten tehtävien kannalta välttämättömiin henkilötietoihin.

Tietovarantoon tallennettaisiin hankintayksiköiden toiminnassa niiden asianhallinta-, sopimuksenhallinta-, hankinta-, laskujen käsittely- ja kirjanpitojärjestelmiin muodostuvia tietoja, joista osa syntyy hankintalain mukaisten menettelyjen yhteydessä. Lisäksi tietojärjestelmään tallennettaisiin julkisyhteisöjen ostolaskutiedot.

Osa tietovarantoon tallennettavista tiedoista sisältäisi henkilötietoja. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminimellä toimivat toimittajat, joiden yrityksen nimi sisältää henkilön etuja/tai sukunimen. Lisäksi ostolaskut voivat sisältää henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta hankintatietovaranto olisi tietojen toissijaista käyttöä, ensisijaisen käyttötarkoituksen ollessa julkisen hankinnan toteuttaminen. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Säännöksen 1 kohdan b-alakohdan mukainen tässä yhteydessä huomioitava periaate on käyttötarkoitussidonnaisuus, joka rajoittaa sitä, mihin tarkoituksiin rekisterinpitäjä voi käyttää keräämäänsä tietoa. Käyttötarkoitussidonnaisuuteen kuuluu kaksi tärkeää asiaa: henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Käyttötarkoitussidonnaisuus ei kuitenkaan kategorisesti tarkoita sitä, että yhtä tarkoitusta varten kerättyjä tietoja ei voisi käyttää myös toista käyttötarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta on merkityksellistä se, että henkilötietojen myöhempi käsittely ei ole alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimatonta.

Kansallisella lailla voidaan säätää siitä, milloin henkilötietojen myöhempi käsittely on yhteensopivaa ja laillista. Tällöin on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan säännökset. Hankintatietovarannon osalta henkilötietojen toissijainen käyttö voitaisiin katsoa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 e)-kohdan nojalla hyväksyttäväksi, välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi toimeksi jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvän tärkeän tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä voisi tulla sovellettavaksi hankintatietovarannon henkilötietojen käyttötarkoituksena.

Tietovarantoa koskeva lainsäädäntö ei edellytä uusien henkilötietojen keräämistä. Tietovarantoon kopioitavia henkilötietoja käytetään viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamiseen, kuten valvontaan ja tilastotarkoituksiin. 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 täytävät edellytyksen yleiseen julkiseen etuun liittyvän tärkeän tavoitteen saavuttamisesta.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden muutoksen voitaisiin katsoa olevan yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa ja perusteltavissa välttämättömyys- sekä yleisen julkisen edun perusteella. Rekisteröityjen oikeuksista huolehditaan käyttötarkoituksen muutoksen näkökulmasta. Lain mukaan rekisterinpitäjien tulee huolehtia rekisteröityjen informoinnista sen osalta, että tiedot tallennetaan myös hankintatietovarantoon, josta tiedot voidaan luovuttaa eteenpäin viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Rekisteröidyllä olisi aina mahdollisuus saada tiedot siitä, mille taholle ja millä perusteella tietoja on luovutettu.

Perustuslakivaliokunnan kielteiset kannanotot tietojen käyttöön muuhun kuin sen alkuperäiseen keräämistarkoitukseen ovat liittyneet erityisesti laajaan arkaluontoisten tietojen käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksessa nämä ovat 9 artiklan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on tällöinkin voinut tehdä täsmällisiä vähäisiä poikkeuksia (PeVL 1/2018). Kyseeseen tulevia salassa pidettäviä, arkaluonteisia tietoja hankintatietovarantoon liittyen voisivat olla esimerkiksi henkilön nimi sekä sijainti- tai yhteystiedot julkisuuslain 24 §:n 31 kohdan perusteella (turvakielto) tai esimerkiksi hyvinvointialueiden ostolaskuista voisi ilmetä henkilöiden terveyttä koskevia tietoja. Kyseiset tiedot suojattaisiin ja niiden luovutettavuuden tai katseluoikeuden tarkistaisi Valtiokonttori. Esiselvityksen aikana ei kuitenkaan ole pystytty poissulkemaan mahdollisuutta, että hankintatietojen mukana tietovarantoon voisi siirtyä myös tietoa, jota tulisi pitää tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamana erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona tai valtiosääntöoikeudellisesti tarkoitettavana arkaluonteisena tietona.

Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I, PeVL 26/2018, s.4).

Edellä esitetyillä perusteilla arviomuistiossa esitetään näkemyksenä, että uudella lainsäädännöllä olisi mahdollista riittävällä tavalla turvata perustuslain 10 §:ssä yksityiselämän suojalle asetetut edellytykset ottaen huomioon sääntelyn kattavuus ja yksityiskohdaisuus henkilötietojen sallittujen käyttötarkoitusten ja luovuttamisen osalta sekä ottaen huomioon tietovarantoon tulevien henkilötietojen määrä ja laatu. Henkilötiedot ovat vain erittäin vähäinen osa tietovarantoon tallennettavista tiedoista ja pääasiassa tiedot ovat muita kuin henkilötietoja. Henkilötietojen ollessa kyseessä, kyseeseen tulee lähinnä henkilön nimi ja paikkatieto eikä tietovaranto lähtökohtaisesti sisältäisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Lisäksi hankintatietovarannon sisältämien henkilötietojen antaminen olisi sidottu lakisääteisten tehtävien ja velvollisuuksien suorittamiseen ja välttämättömyyteen.

Omaisuuksensuoja

Varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus luetaan vakiintuneesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 1/1995 vp, s. 1/II, PeVL 38/2000 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 2/I, sekä PeVL 27/2008 vp). Myös liikesalaisuuksien on katsottu kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin. Perusoikeudet suojaavat pääsääntöön mukaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisyksilöitä. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 21–25).

Käytännössä liikesalaisuudet voivat olla monentyyppistä teknistä tai taloudellista tietoa. Liikesalaisuuksia voivat olla muun muassa valmistustiedot, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, taitotieto, markkinaselvitykset, talousennusteet, kilpailija-analyytit, asiakasrekisterit ja yritysten hallinnollis-organisatoriset tiedot. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yrityssalaisuus voi olla myös yksittäisten tietojen yhdistelmä, kuten tietojen uudenlainen kokonaisuus tai suuri tietojen tallennemäärä kokonaisuutena, vaikka yksittäiset tiedot olisivatkin julkisia. Esimerkiksi Turun hovioikeuden ratkaisu 21.6.2012, dnro R 10/2249, jossa hovioikeus katsoi, että tiedon oli katsottava olevan luonteeltaan yrityssalaisuus, kun se muodostuu sinänsä tunnettujen tietojen, rakenneosien tai osatoimintojen yhdistelystä tai yhteensovittamiseksi uudelleenlaiseksi tietojen kokonaisuudeksi tai tuotteeksi.

Omaisuuksensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja 2 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Arviomuistiossa on tarpeen arvioida perustuslain 15 §:ää ainoastaan omaisuuden käytön rajoittamisen kannalta. Omaisuuden käyttörajoitusta koskeva asia ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti. Omaisuuden suojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyssarvioinnin tulee perustua perusoikeusjärjestelmään kokonaisuutena, minkä lisäksi keskeisiä ovat erityisesti sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus ja oikeusturvavaatimus.

Omaisuuksensuojaa koskevaa perustuslain 15 §:ää tulee arvioida suhteessa liikesalaisuuden haltijan oikeuteen itse määrätä siitä, miten liikesalaisuutta käytetään tai se ilmaistaan. Viranomaistoiminnassa käsiteltävien asiakirjojen liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään julkisuuslaissa eli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta. Säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinon-

harjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaistoiminnassa käsiteltävien julkisyhteisöjen omien liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätion liikesalaisuudesta.

Julkisuuslain esitöiden mukaan ”Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun know how’n suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla kuten lääkäreillä ja asianajajilla siitä riippumatta, harjoittavatko he liiketoimintaa.” (HE 30/1998 vp s. 95)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/943 julkaisemattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (jäljempänä *liikesalaisuusdirektiivi*) ja sen täytäntöönpanemiseksi säädettyssä liikesalaisuuslaissa (595/2018) säädetään elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien sekä teknisten ohjeiden suojasta. Liikesalaisuuslaissa liikesalaisuus määritellään tiedoksi, joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa, jolla on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa, ja jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin tiedon suojaamiseksi. Liikesalaisuutta loukkaavalla tuotteella tarkoitetaan mm. tavaraa tai palvelua, jonka suunnittelussa, ominaisuuksissa, toiminnassa tai markkinoinnissa saadaan merkittävää hyötyä oikeudettomasti hankitusta, käytetystä tai ilmaistusta liikesalaisuudesta.

Liikesalaisuuslain säätämisen yhteydessä julkisuuslain termistöksi on muutettu liikesalaisuuslain kanssa yhteneväisesti ”liikesalaisuus”. Liikesalaisuuslain 2 §:ään mukaisella liikesalaisuuden määritelmällä ei ole tarkoitettu muuttaa vallinnutta oikeustilaa siitä, mitä on pidettävä liikesalaisuutena. Muutoksella ei ole tarkoitettu muuttaa myöskään sitä, mitä säännöksen perusteella on pidettävä julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liike- tai ammattisalaisuutena. (HE 49/2018 vp).

Liikesalaisuuslain 2 §:n mukaista liikesalaisuuden määritelmää sovelletaan myös arviotaessa, onko kyseessä julkisuuslain mukainen liikesalaisuus. Kuitenkin määritelmän c -kohdan osalta määritelmässä tarkoitetut toimenpiteet julkisuuslakia sovellettaessa arvioitaisiin objektiivisesti viranomaisen toimesta eikä näin ollen edellytyksenä ole liike-

salaisuuden haltijan subjektiivisen salassapitotahdon selvittäminen rikoslaissa tarkoitetulla tavalla (HE 49/2018 vp). Jos elinkeinonharjoittaja ei itse pidä salassa sellaista tietoa, joka salassa pidettynä voisi olla liikesalaisuus, tieto ei täytä liikesalaisuuden tai muunkaan elinkeinosalaisuutta tarkoittavan käsitteen määritelmää. Epäselvissä tilanteissa viranomaisen on tullut aiemmankin julkisuuslain perusteella ottaa arvioinnissaan huomioon yrittäjän salassapitotahto (HE 30/1998 vp. 95). Esimerkiksi tapauksessa KHO 8.6.2017/2758 todetaan: Salassapidon perusteita on toiminnan harjoittajan liikesalaisuuksinaan pitämien tietojen osalta arvioitava objektiivisesti. Vaikka toiminnan harjoittajan salassapitotahdolla ja salassapitointresseistään esittämällä ei ole sellaisenaan tässä suhteessa ratkaisevaa asemaa, sen esittämä selvitys on otettava huomioon arviotaessa asiakirjan julkisuutta ja salassapitoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 tai 20 kohdan perusteella.

Hankintoihin liittyen julkisuuslaissa ei määritellä kategorisesti tai säännönmukaisesti mitään tarjousvertailussa tai hankintamenettelyssä muutoin käytettyä tai huomioitua tietoa liikesalaisuudeksi tai toisaalta ehdottoman luovutusvelvollisuuden piiriin. Tietoerien asema liikesalaisuutena ratkaistaan nykyisin hankintayksikön ja viime kädessä toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisulla. Jos tarjousvertailussa vertailun kohteena olevat tarjouksen laatutekijät katsotaan yksittäistapauksessa liikesalaisuudeksi, on hankintayksikön pyrittävä tästä huolimatta perustelemaan tarjousvertailun lopputulos esittämällä tarjouksen laatua koskevat tiedot esimerkiksi siten yleisellä tasolla, että liikesalaisuudet eivät paljastu. Hankintayksikkö voi myös edellyttää, että tarjoukset annetaan tavalla, jolla niiden mahdollisesti sisältämät liikesalaisuudet eivät paljastu. Esimerkiksi hinnan muodostumisen perusteet ja erityistapauksissa osahinnoittelu voivat olla liikesalaisuuksia, joita asianosaisellakaan ei ole oikeus saada.

Julkisuuslain mukaisen liikesalaisuuden alaa on määritelty oikeuskäytännössä. Unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa *C-450/06, Varec*, katsottiin, että tarjoajien oikeutta tutustua tietoihin on punnittava vastakkain sen oikeuden kanssa, joka muilla taloudellisilla toimijoilla on siihen, että heidän luottamuksellisia tietojaan ja liikesalaisuuksiaan suojataan. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 11.12.2015 taltio 3660 liikesalaisuuksia ei tullut luovuttaa. Vertailu ei perustunut välittömästi liikesalaisiin tietoihin osakokonaisuuksiin jaetussa laatuvertailussa, vaan niistä annettuihin pisteisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 15.3.2016 taltio 908 asianosaisella katsottiin olevan oikeus saada tieto toisen tarjoajan liikesalaisuutta koskevista tiedoista. Kyseisessä tapauksessa luottamuksellisia tietoja oli käytetty tarjousten vertailuperusteena. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO:2007:83 tarjousasiakirjojen sisältämiä yksikköhintoja pidettiin tarjouksen tehneen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksina. Tapauksessa tarjouksen yksikköhinnat liittyvät X Oy:n elinkeinotoimintaan. Hintojen joutuminen kilpailevien elinkeinonharjoittajien tietoon antaisi näille kilpailuetua. X Oy halusi pitää yksikköhinnat salaisuuksinaan ja yhtiöllä on objektiivisesti arvioiden salassapitointressi. Tapauksesta ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöstä, että yksikköhinnat

aina olisivat liikesalaisuuksia. Oikeuskäytännössä työvoimapalveluyrityksille vuokratyöntekijöistä maksetun korvauksen määrää koskevat tiedot olivat lentoyhtiön ja sen sopimuskumppanien liikesalaisuuksia. Myös yhtiöiden työntekijälleen maksaman palkan määrä ja muut yksittäisen työsopimuksen ehtoja koskevat tiedot olivat yhtiöiden liikesalaisuuksia. (KHO 8.1.2007 t. 5)

Julkisuuslain mukaisina liike- tai ammattisalaisuuksina tai yksityisen elinkeinotoimintaa koskevin tietoina ei voida pitää tilastollisin menetelmin laadittuja aikasarjoja, koska ne eivät koske erityisesti yrityksen toimintaa, vaan automarkkinoilla yleisesti saatavilla ja selvitettävissä olevia hintatietoja. (KHO 15.3.2002 t. 582). Julkisuuslain mukaisena liikesalaisuutena ei ole muun muassa pidetty lakisääteisiä vakuutuksia käsittelevän vakuutusyhtiön asiakirjoihin sisällynyttä tietoa asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyydestä tai heidän palvelus- tai toimeksiantosuhteensa olemassaolosta, ottaen myös huomioon heidän osallistumisensa julkisen vallan käyttämiseen (KHO 2014:83). Tapauksessa KHO 16.5.2013 taltio 1714 oli kysymys neuvottelumenettelyssä annetun ensimmäisen tarjouksen hintatiedoista. KHO katsoi, että kysymyksessä olevista ensimmäisen tarjouksen osakokonaisuuksien hinnoista ei käy ilmi hintojen määrittelyperusteita tai muitakaan sellaisia teknisen liike- ja ammattisalaisuuden suojaan kuuluvia tietoja, joiden joutumisesta kilpailevan elinkeinonharjoittajan tietoon voisi katsoa aiheutuvan kilpailuetua. Tarjoukseen lopulliset vastaavat hintatiedot ovat jo tietoja pyytäneen toisen tarjoajan käytössä. Tarjousten osakokonaisuuksien hinnoille ei voida katsoa objektiivisesti arvioiden olevan salassapitoarvoa ja valittajalle on annettava niistä tieto.

Liikesuhteessa on käytännössä tavanomaista, että yhteistyökumppanit tekevät liikesalaisuuksia koskevan salassapitosopimuksen joko jo ennen muuhun sopimussuhteeseen ryhtymistä tai pääsopimuksen neuvottelun yhteydessä. On myös erittäin yleistä, että liikesopimukset sisältävät salassapitoehdon, jonka mukaan liikesalaisuuksia sisältävä sopimus ja sopimuksen perusteella harjoitettava yhteistoiminta pidetään salassa. Kuten lakisääteisestikin, salassapitosopimukset ja -ehdot sisältävät yleensä liikesalaisuuksien ilmaisemisen kiellon ja niitä koskevan käyttämisen kiellon. Näiden lisäksi salassapitosopimuksella tai -ehdolla sovitaan tavanomaisesti esimerkiksi salassa pidettävän tiedon määritelmästä ja salassapitovelvollisuuden rajoituksista sekä tiedon luovutuksesta ja käsittelystä, kuin myös tiedon tuhoamisesta yhteistyösuhteen päättyessä. Sopimuksessa sovitaan usein myös riidanratkaisusta, kuten välimiesmenettelystä. Salassapitosopimuksiin ja -ehtoihin sovelletaan yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita.

Tietovarantoon liittyen liikesalaisuuksia olevien tietojen käsittelyn ja säilyttämisen osalta kyseessä ei olisi liikesalaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla liikesalaisuuden oikeudeton käyttö, hankkiminen tai ilmaisu, koska kyseessä olisi hankintayksikön lakisääteisen veloitteen nojalla Valtiokonttorille toimittamien tietojen käsittelystä ja säilyttämisestä Valtiokonttorin lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi. Tietojen luovuttaminen tietovarannosta tapahtuisi julkisuuslain määrittämien periaatteiden mukaisesti, kuten edellä on esitetty.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Uudessa hankintatietovarantolaissa huomioitaisiin lailla säätämisen velvoite sekä vaatimus asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksien täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

6 Tietovarannon ja toimenpiteiden vaikutukset

6.1 Taloudelliset vaikutukset

6.1.1 Yritykset

Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Tässä arviomuistiossa ehdotetut toimenpiteet ja kaikille avoin tietopalvelu lisääisivät julkisten hankintojen kilpailutuksia ja toisaalta kilpailua julkisissa hankinnoissa. Näin ollen ehdotetut toimenpiteet osaltaan parantaisivat markkinoiden toimivuutta.

Kilpailutustunnuksen, jälki-ilmoitusten ja ostolaskujen julkaisun avulla yritykset voivat tehdä julkisiin hankintoihin liittyvää markkina-analyysia aiempaa paremmin. Kerättyjen tietojen avulla yrityksen on mahdollista tunnistaa aiempaa huomattavasti tarkemmalla tasolla, millaisia hankintoja julkinen sektori tekee yrityksen toimialoilla ja toisaalta kuinka paljon kilpailua näissä hankinnoissa nykyisellään on. Analyysin perusteella yritykset saattaisivat esimerkiksi laajentaa toimintaansa sellaisille maantieteellisille alueille, joilla on aiemmin ollut vähemmän kilpailua. Tämänkaltainen toiminta edistäisi markkinoiden toimivuutta ja lisäksi kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Muistion ehdottamat toimenpiteet ja avoin tietopalvelu vähentävät myös yritysten välistä asymmetristä informaatiota. Nykyisellään esimerkiksi kansallisista kilpailutuksista ei ole saatavilla kattavasti tietoa vaan tietoa pitää erikseen pyytää hankintayksiköiltä tai osallistua kilpailutuksiin. Avoimen tietopalvelun myötä tämä informaatio on myös niiden yritysten käytössä, joilla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä markkina-analyysia tai, jotka eivät ole aiemmin osallistuneet julkisiin kilpailutuksiin. Lisääntynyt informaatio saattaa johtaa uusien toimijoiden osallistumiseen julkisiin kilpailutuksiin, mikä lisää kilpailua julkisissa hankinnoissa ja edistää markkinoiden toimivuutta.

Ehdotettujen toimenpiteiden ja avoimen tietopalvelun arvioidaan vähentävän suorahankintoja ja kilpailutettujen sopimusten ylittäviä suorahankinnan kaltaisia ostoja. Kun nämä hankinnat tulevat avoimen kilpailutuksen piiriin, yrityksillä on yhdenvertaisemmat mahdollisuudet osallistua kilpailuun, mikä parantaa markkinoiden toimintaa.

Hankintatietovarantoon koottavalla tietosisällöllä mahdollistetaan julkisiin hankintoihin liittyvien toimenpiteiden vaikutustenarviointi tulevaisuudessa. Muutos nykyiseen tietojen käytettävyyteen on merkittävä. Näin ollen on oletettavaa, että hankintatietovarannon avulla tunnistetaan useita kohteita ja toimenpiteitä, joiden avulla yritysten välistä kilpailua voidaan lisätä ja parantaa markkinoiden toimivuutta. Toisaalta hankintatietovarannon avulla voitaisiin todentaa jo tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia.

Vaatimukset julkisiin hankintoihin osallistuville yrityksille ja muut kustannukset

Muistiossa ehdotetut toimenpiteet tai hankintatietopalvelun perustaminen eivät lisäisi juurikaan vaatimuksia tai kasvattaisi kustannuksia julkisiin kilpailutuksiin osallistuville yrityksille. Julkisen kilpailutuksen voittaneelta yritykseltä edellytettäisiin jatkossa, että ne lisäävät hankintayksikön ilmoittamat uudet tunnisteet laskulle. Näitä uusia tunnisteita olisivat standardimuotoinen kilpailutustunnus, sopimusnumero ja mahdollinen standardimuotoinen turvakoodi. Nämä tunnisteet löytyvät nykyisistä verkkolaskuformaateista ja toisaalta hankintayksiköt voivat jo nykyisellään vaatia näiden tunnisteiden lisäämistä laskulle. Yrityksen näkökulmasta vaatimusta lieventäisi se, että tämän muistion toimenpiteiden myötä tunnusten käyttö olisi yhdenmukaista hankintayksiköiden kesken.

Ehdotetut toimenpiteet tulisivat kuitenkin asettamaan toiminallisia vaatimuksia sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä ja taloushallinnon järjestelmiä tarjoaville yrityksille. Hankintayksiköille tulevat uudet velvoitteet johtaisivat mahdollisesti siihen, että hankintayksikkö tulisi sähköistä kilpailutusjärjestelmää tai taloushallinnon järjestelmää hankkiesaan asettamaan uusia vaatimuksia hankittavalle järjestelmälle. Uudet vaatimukset saattavat vähentää näitä järjestelmiä tarjoavien yritysten osallistumista markkinoille.

Yritystoiminnan aloittaminen ja kasvuedellytykset

Avoimen tietopalvelun kautta saatavilla oleva tieto siitä, mitä ja miten julkinen sektori hankkii voi kannustaa uusia yrittäjiä aloittamaan yritystoimintaa, sillä avoin tietopalvelu tarjoaisi ymmärrettävän näkymän julkisten hankintojen markkinaan. Tämä pätee myös olemassa oleviin yrityksiin: ne voivat tunnistaa avoimen tietopalvelun kautta uusia kasvumahdollisuuksia myynnissä julkiselle sektorille.

Laajentuvien jälki-ilmoitusvelvoitteiden, tarjouspyyntöasiakirjojen avoimen saatavuuden, ja tarjosten valintaperusteiden ilmoittamiseen liittyvien toimenpiteiden myötä yritykset voivat avoimen tietopalvelun kautta tunnistaa piirteitä niistä kilpailutuksista, joissa ovat aiemmin hävinneet; eli kehittää omaa toimintaansa, jotta voittaisivat jatkossa enemmän julkisia kilpailutuksia.

Investoinnit ja kilpailukyky

Erilaiset big data -alan yritykset kasvavat nopeasti ja yritykset investoivat big dataan ja data-analytiikkaan maailmanlaajuisesti. Julkisten tietoaaineistojen avaaminen vapaaseen uudelleenkäyttöön on olennaista myös big datan hyödyntämisen kannalta Suomessa. Siten avoimen massadatan ympärille syntyvien arvoketjujen ja ekosysteemien kehittymisen mahdollistaminen on olennaista Suomen investointien ja kilpailukyvyyn kannalta.

Innovaatiovaikutukset

Hankintatietovarannolla ja ehdotettavilla toimenpiteillä ei tulisi olemaan merkittäviä suoria vaikutuksia yritysten kykyyn luoda uusia innovaatioita. Kuitenkin datan kerääminen, datan yhdistely ja rikastaminen on synnyttänyt ja synnyttää edelleen uusia toimijoita markkinoille sekä uusia markkinoita. Tietoaaineistojen avaaminen ja mahdollisuus yhdistellä tietoaaineistoja voi siten mahdollistaa uusia palveluinnovaatioita. Hankintatietovaranto ja avoin tietopalvelu voisi siis toimia yrityksille innovaatiotoiminnan taustamateriaalina: hankinnoista voidaan tunnistaa niitä tarpeita, joita julkisella sektorilla laajasti on, ja kehittää niihin uusia, innovatiivisia ratkaisuja. Riippuen julkisen datan tarkkuustasosta, hankintatietovaranto palveluineen voisi toimia myös innovaatioiden välittämisen ja laajemman käyttöönoton kanavana.

Vaikutukset pk-yrityksiin

Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen ja jälki-ilmoitusten raportointiasteen nostaminen tuottaisi merkittävän määrän lisätietoa julkisista hankinnoista. Jälki-ilmoituksen perusteella nähtäisiin, kuinka moni tarjonneista yrityksistä oli pk-yrityksiä. Tämän tiedon avulla hankintayksiköt voisivat tunnistaa parhaita toimintatapoja pk-yritysten kilpailutuksiin osallistumisen helpottamiseksi. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia pk-yrityksille ja toisaalta tämä voisi pidemmällä aikavälillä kasvattaa potentiaalisten tarjoajien määrää julkisissa kilpailutuksissa.

Kuten jo aiemmin todettiin, avoin tietopalvelu vähentäisi yritysten välistä asymmetristä informaatiota. Tämä parantaa pk-yritysten toimintaedellytyksiä suhteessa suuriin yrityksiin, sillä pienemmissä yrityksissä ei välttämättä ole käytettävissä yhtä paljon resursseja lähteä erikseen keräämään nykyisin pirstaloitunutta, hankintoja koskevaa tietoa markkina-analyysejä varten. Avoimen tietopalvelun myötä tämä informaatio on yhdenmukaisesti ja ymmärrettävästi kaikkien käytettävissä.

6.1.2 Julkinen talous

Ehdotettujen toimenpiteiden ja hankintatietovarannon taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty selvitystä julkisten hankintojen säästökeinoista⁵⁹. Selvityksessä esitetyillä keinoilla on selvityksen perusteella mahdollisuus saavuttaa hallituskaudella 2023–2027 yhteensä noin 500 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Arvioitu säästöpotentiaali on erittäin merkittävä, mutta kuten aiemmissakin julkisia hankintoja koskevissa selvityksissä on todettu, hankintoihin liittyvien toimenpiteiden vaikutusten arviointi on erittäin haastavaa tai jopa mahdotonta ilman keskitettyä tietovarantoa. Keskitetyn tietovarannon puuttuessa Suomen julkisia hankintoja koskevaa tutkimusta on saatavilla rajallisesti, ja aiemmissa selvityksissä on jouduttu usein turvautumaan ulkomaiseen tutkimusnäyttöön. Arvioinnin kannalta tämä aiheuttaa merkittävää epävarmuutta, sillä ei ole varmuutta soveltuvatko tulokset missä määrin Suomen olosuhteisiin. Tässä arviomuistiossa esitetty tietovaranto ja sitä koskevat toimenpiteet mahdollistaisivat jatkossa kansallisiin tietoaisteistoihin perustuvan vaikutusten arvioinnin.

Tämän arviomuistion toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa on huomattava, että hankintatietovarannon perustaminen ja toisaalta tiedon käytettävyyden parantaminen ei itsessään tuota kuin vain pienen osan siitä säästöpotentiaalista, jota esimerkiksi selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista esitetään. Hankintatietovarannon ensisijaisena tarkoituksena on ratkaista tässä muistiossa kuvatut hankintatietojen käytön haasteet. Ilman keskitettyä hankintatietovarantoa julkisten hankintojen säästökeinoja käsittelevän selvityksen ehdottamien toimenpiteiden vaikutuksia ei voida todentaa.

Seuraavaksi kuvataan ne vaikutukset, joiden euromääräistä kokoluokkaa on mahdollista arvioida edes jossain määrin nykytietojen pohjalta.

Suorahankintojen vähentäminen

Selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista todetaan, että suorahankintoja vähentämällä voitaisiin saavuttaa noin 20 miljoonan euron vuotuiset säästöt, kun suorahankinnoista ilmoittamatta jättäminen sanktioitaisiin.

Pelkkä sanktiointi ei välttämättä olisi riittävä keino, sillä ilman ostolaskujen keräämistä ei voida havaita ilmoittamatta jääneitä hankintoja. Tämä vaikeuttaisi myös ilmoittamisen

⁵⁹ Pyykkönen, J.; Halonen, K.-M.; Tukiainen, J. & Parviainen, A. (2023) Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista. Valtiovarainministeriö.

valvontaa. Ostolaskutietojen keräämisen avulla voidaan tuoda näkyväksi ne suorahankinnat, joista ei ole tehty asianmukaista ilmoitusta. Tämä edellyttää kuitenkin kilpailutustunnuksen käyttöönottoa.

Avoimesti saatavilla olevat ostolaskut lisäävät hankintayksiköille painetta kilpailuttaa asianmukaisesti suurempaa osaa hankinnoistaan. Tämä yhdessä sanktiointimenettelyn kanssa vähentäisi suorahankintojen määrää ja tätä kautta lisääisi kilpailua, mikä oletettavasti johtaisi edullisempiin hankintoihin. Kustannussäästöjen lisäksi toimenpiteet edistäisivät merkittäväällä tavalla hankintojen läpinäkyvyyttä ja oikeussuojaa.

Kilpailutuksiin osallistuvien tarjoajien lisääminen

Hankintatietopalvelun keräämien ostolaskujen ja käyttöönotettavien kilpailutustunnuksien ja sopimusnumeron avulla voidaan seurata voimassa olevien sopimusten ajallista ja arvollista umpeutumista. Kun tämä tieto on saatavilla avoimesta ja keskitetystä palvelusta, tarjoajat voisivat valmistautua tuleviin kilpailutuksiin merkittävästi paremmin. Tämä oletettavasti lisääisi mahdolliseen uuteen kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrää.

Tietopyyntöjen vähentyminen

Suurin osa hankintayksiköistä ei ole julkaissut ostolaskujaan. On oletettavaa, että ostolaskutietoja pyydetään vuosittain tietopyynnöin. Nämä tietopyynnöt täytyy lähtökohteisesti käsitellä ja pyydetyt ostolaskutiedot luovuttaa pyytäjälle. Koska ostolaskujen joukossa on myös salassa pidettäviä tietoja ja henkilötietoja, täytyy aineisto käydä jossain määrin manuaalisesti läpi. Varovaisen arvion perusteella ostolaskutietoja pyydetäisiin kahdesti vuodessa ja yhden ostolaskua koskevan tietopyynnön käsittelyyn menisi yksi henkilötyöpäivä. Ihanteellisessa tapauksessa samaa vastausta voitaisiin hyödyntää myös muissa saman vuosipuolikkaan pyynnöissä, jolloin kahdesti vuodessa tapahtuva tietojen käsittely voisi teoriassa olla mahdollista. Mikäli ostolaskutietoja julkaistaisiin keskitetyssä palvelussa määritetyn prosessin mukaisesti, ei ostolaskutietoihin kohdistuvia tietopyyntöjä välttämättä tarvittaisi. Tietopyyntöjen vähentymisestä voitaisiin saada noin 200 000 euron vuotuiset säästöt.

Taulukko 4. Yhteenveto laskettavista olevista vaikutuksista julkiseen talouteen.

	Oletukset	Laskelma
Suorahankintojen vähentäminen	Ilmoittamatta jättämisen sanktiointi olisi yksinään riittämätön menettely	2 miljardia euroa * 10 % * 10 % = 20 miljoonaa euroa

	Muuten vastaavat oletukset kuin aiemmassa julkisten hankintojen säästöjä koskevassa selvityksessä	
Tarjousten määrän kasvaminen avoimen sopimusten seurannan myötä	<p>EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jälki-ilmoitusten perusteella tiettyjen⁶⁰ CPV-koodien mukaisia hankintoja, joihin on tullut 1–2 tarjousta, on tehty vuosina 2021–2023⁶¹ keskimäärin vuosittain 2,1 mrd. euron edestä. On oletettavaa, että valittujen CPV-koodien mukaisia hankintoja tehtäisiin säännöllisesti ja umpeutuvien sopimusten tilalle kilpailutettaisiin uusia sopimuksia.</p> <p>Oletetaan, että yhteen sadasta kilpailutuksesta osallistuisi lisätarjoaja⁶².</p> <p>Lisääntynyt kilpailu tuottaisi 10 prosentin säästöt, kuten aiemmassakin selvityksessä oletettiin.</p>	2,1 miljardia euroa * 0,01 * 0,1 = 2,1 miljoonaa euroa
Tietopyyntöjen vähentyminen	<p>Kuntia (309 kpl), kuntayhtymiä (99 kpl) ja hyvinvointialueita (21 kpl)</p> <p>Noin 80 prosenttia hankintayksiköistä eivät ole julkaisseet ostolaskuja.</p> <p>Tietopyyntöjä tulisi vuosittain kaksi ja samaa vastausta voitaisiin käyttää uudelleen myös muissa ostolaskuja koskevissa tietopyynnöissä</p>	~429 * 0,8 * 2 * 1 * 300 € = 205 920 euroa

⁶⁰ "Tietotekniset palvelut: neuvonta, ohjelmistojen kehittäminen, Internet ja tuki", "Lääketieteelliset laitteet, farmaseuttiset valmisteet ja henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät tuotteet", "Korjaus- ja huoltopalvelut", "Toimisto- ja atk-laitteet ja -tarvikkeet, lukuun ottamatta kalusteita ja tietokoneohjelmatuotteita", "Terveyspalvelut ja sosiaalitoimen palvelut", "Kiinteistöpalvelut", "Kuljetuspalvelut (jätteen kuljetusta lukuunottamatta)", "Öljytuotteet, polttoaineet, sähkö ja muut energian lähteet"

⁶¹ Vuoden 2023 tiedot ovat vajavaiset eForms-uudistuksen aiheuttaman Tutkihallintoa.fi [hankintailmoitusraportin](#) päivityskatkon vuoksi.

⁶² Oletukselle ei ole tieteellistä näyttöä. Kilpailutuskalenterin vaikutuksista voisi johtaa paremmalla pohjalla olevan arvion kilpailun lisääntymisestä. Julkisen sopimushallinnan

	Yhden ostolaskuja koskevan tietopyynnön käsittely vaatisi yhden henkilötyöpäivän	
	Henkilötyöpäivän hinta 300 €	
	Yhteensä	22,3 miljoonaa euroa

Näiden vaikutusten lisäksi ehdotetuilla toimenpiteillä ja hankintatietovarannon perustamisella taloudellisia vaikutuksia, joiden kokoluokkaa ei voida arvioida tiedon käytön haasteiden vuoksi. Näiden vaikutusten voidaan kuitenkin olettaa johtavan julkisen talouden kannalta edullisempiin hankintoihin.

Sidosyksikköhankintojen vähentyminen

Ostolaskutietojen keskitetyn keräämisen ja sidosyksikköraportointiin tehtävien uudistusten avulla sidosyksikköhankintojen arviointi olisi mahdollista keskitetysti. Avoimen palvelun kautta saatavat ostolaskutiedot kautta tekisivät sidosyksiköiltä tehtävät hankinnat läpinäkyviksi. Tämä läpinäkyvyys kannustaisi hankintayksiköitä arvioimaan aiempaa tarkemmin toimittajan sidosyksikköasemaa, jota kautta virheellisten sidosyksikköhankintojen määrä vähenisi ja sitä myötä hankintoja ohjautuisi enemmän hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin. Tämä parantaisi markkinoilla toimivien yrittäjien mahdollisuuksia lisäliiketoimintaan ja toisaalta tarjouskilpailujen avulla voitaisiin alentaa hankintojen yksikkökustannuksia tai parantaa hankintojen laatua. Virheellisiin sidosyksikköhankintoihin on alettu kiinnittämään huomiota vasta viime vuosina eikä markkinaoikeuden virheelliseksi todetuista menettelyistä ole saatavilla tilastoa eikä ilmiön suuruudesta ole arviota.

Sopimusten uudelleenkilpailutus

Ehdotetut toimenpiteet ja avoin tietopalvelu parantaisivat hankintayksiköiden hankintojen läpinäkyvyyttä merkittäväällä tavalla. Ostolaskutietojen keräämisen ja julkaisun myötä kuka tahansa voisi seurata hankintayksiköiden ostoja ja kilpailutustunnuksen käyttöönotolla nämä ostot voitaisiin kytkeä tehtyihin sopimuksiin. Käytännössä avoin tietopalvelu muodostaisi julkisen ja avoimen sopimusten seurannan kynnyksarvot ylittävälle hankinnoille.

Selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista todetaan, että perusteettomien sopimusmuutoksien vähentämisellä voitaisiin saavuttaa 25 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Nämä säästöt saavutettaisiin lisäämällä hankintayksiköiden kannustimia julkaista asianmukaiset sopimusmuutosilmoitukset sopimuksien muutoksista, minkä oletetaan vähentävän tehtäviä sopimusmuutoksia ja lisäävän kilpailuttamista. Tämän li-

säksi toimenpide lisäisi hankintoihin tarjoavien yritysten oikeusturvaa ja parantaisi julkisten hankintojen uskottavuutta. Selvityksessä ehdotettu toimenpide koskisi vain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja.

Tässä muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden ja avoimen tietopalvelun voidaan olettaa vaikuttavan jossain määrin vastaavalla tavalla kuin sopimusmuutosilmoitusten. Mikäli hankintayksikkö jatkaa ostamista täyttyneeltä tai umpeutuneelta sopimukselta, näkyvät hankintayksikön sopimuksille kohdistuvat ostot avoimessa tietopalvelussa. Ensinnäkin tämänkaltainen tietojen avoimuus oletettavasti lisäisi entisestään hankintayksikön kannustimia julkaista asianmukaiset sopimusmuutosilmoitukset EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Toiseksi julkinen sopimusten seuranta saattaisi vähentää hankintasopimukset ylittävien hankintojen tekemistä ylipäättään ja kolmanneksi tietopalvelu kattaisi kaikki kynnysarvot ylittävät hankintayksiköiden hankinnat. Näillä mekanismeilla olisi kilpailuttamista lisääviä vaikutuksia samaan tapaan kuin aiemmassa selvityksessä esitetyllä toimenpiteellä, joskin vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida.

Yhteishankintojen käyttö

Muistiossa ehdotetut toimenpiteet ja avoin tietopalvelu edistäisivät yhteishankintojen käytön seurantaa. Puitejärjestelyiden käytöstä ilmoittamiseen tehtävät muutokset tekevät näkyväksi hankintayksiköiden yhteishankintoihin perustuvia sopimuksia ja ostolasojen sekä kilpailutus- ja sopimustunnuksen avulla voidaan seurata näihin sopimukseen liittyviä ostoja. Mikäli hankintailmoitukselle tai jälki-ilmoitukselle lisättäisiin myöhemmin vielä kategorinen tieto, onko kyseinen hankinta käyttöveloitteen alainen yhteishankinta, olisi myös käyttöveloitteen alaisten yhteishankintojen käytön seuraaminen mahdollista jo julkisessa verkkopalvelussa.

Selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista todetaan, että yhteishankintojen käyttöveloitteen laajentamisella saavutettavissa noin 50 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Selvityksessä kuitenkin huomautetaan, että yhteishankinnoilla on kilpailua heikentäviä vaikutuksia, joita tulee seurata. Vaikka selvityksen mukaista toimenpidettä ei toteutettaisi, nykyisilläänkin käyttöveloitteen mukaisilla yhteishankinnoilla vastaava riski keskittää markkinoita muutamalle toimijalle. Tämän arviomuistion toimenpiteiden avulla on mahdollista seurata sekä käyttöveloitteen toteutumista, että käyttöveloitteen vaikutuksia kilpailutilanteeseen.

Hallinnollinen taakka ja muut kustannukset

Arviomuistiossa ehdotetaan toteutettavaksi hankintatietojen käytettävyyttä ja laatua parantavia toimenpiteitä, joilla on pääosin hankintayksilöiden hallinnollista taakkaa lisääviä toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet ja niiden vaikutukset on esitetty luvussa 4. Alla

olevaan taulukkoon on koottu arvio ehdotettujen toimenpiteiden negatiivisista vaikutuksista hankintayksiköille eri sektoreittain. Taulukossa on arvioitu myös koituvan negatiivisen vaikutuksen suuruutta.

	Hankintayksiköt				Hankintayksiköiden tietojärjestelmätoimittajat	Julkisiin hankintoihin osallistuvat toimittajat	Valvontaviranomainen (esim. KKV)	Kaupalliset kilpailutusjärjestelmät
	Valtio*	Kunnat ja kuntayhtymät*	Hyvinvointialueet*	Muut organisaatiotajauksen mukaiset hankintayksiköt				
Hankintayksiköiden hankintayksikkorekisteriin ilmoittaminen	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka				
Sidosyksiköiden ilmoittaminen vuosittain		Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka				
Kilpailutustunnuksen käyttöönotto	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset		Järjestelmämuutokset
Laskujen salassapitomerkinnot	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset		
Markkinakartoituksista ilmoittaminen								
Tarjouspyyntöasiakirjat ja muut hankintailmoitusten sisältöihin tehtävät muutokset	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka				Järjestelmämuutokset
Sote-hankinnoista ilmoittaminen (vain sote-hankintoja tekevät)			Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka				Järjestelmämuutokset
Tarjousten toimittaminen								Järjestelmämuutokset
Kansallisen kynnyksen ylittävien hankintojen tulosilmoittaminen ja tulosilmoitukselle tehtävät lisättävät tarkentavat tiedot	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka			Uuden valvonta-tehtävän rahoitus	Järjestelmämuutokset
Sopimustietojen kerääminen	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset		Järjestelmämuutokset		Järjestelmämuutokset
Ostolaskujen kokoaminen	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Hallinnollinen taakka Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset		

*ja näiden liikelaitokset

■ Merkittävä ■ Kohtalainen ■ Vähäinen

Kuva 17. Arvio hallinnollisen taakan ja järjestelmämuutostekustannusten kohdentumisesta.

Osan toimenpiteistä arvioidaan aiheuttavan vain vähäisiä negatiivisia vaikutuksia hankintayksiköiden tai hankintayksiköille palvelua tarjoavien toimijoiden toimintaan. Näiden toimenpiteiden arvioidaan lähinnä kohdentavan nykyisen toiminnan uudella tavalla tai toimenpiteiden vaativien muutosten olevan osittain jo toteutettuja.

Hankintatietovarannon toteuttamisen kannalta kaikista keskeisempien muutosten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisäävät vaikutukset ovat vähäistä suurempia. Kilpailutustunnuksen käyttöönotto, mikä on keskeisin hankintatietojen käytettävyyttä ja hyödyllisyyttä parantava toimenpide, aiheuttaa hallinnollisen taakan kasvua hankintayksiköissä tunnuksen käytön velvoittavuuden kautta. Hankintayksikön on jatkossa huolehdittava, että toimittajilla on tiedossa oikea kilpailutustunnus ja, että toimittajat lisäävät tunnuksen lähettämilleen laskuille. Jotta hankintayksikkö voi käsitellä tunnusta omissa järjestelmissään, täytyy ostoreskontrajärjestelmiin tehdä muutoksia, millä on tietojärjestelmäkustannuksia kasvattava vaikutus. Laskuja lähettävälle yrityksille seuraavat vaikutukset on esitetty luvussa 6.1.1.

Salassa pidettävien laskujen tai laskun osien merkitsemisestä seuraisi kohtalaista hallinnollisen taakan kasvua hankintayksiköille. Valtionhallinnon osalta taakan arvioidaan olevan merkittävä, sillä valtionhallinnossa on oletettavasti enemmän esimerkiksi turvallisuuteen liittyviä salattavia tietoja. Merkintöjen kehittäminen vaatisi oletettavasti muutoksia tietojärjestelmiin. Arviota lukiessa on kuitenkin tunnistettava, että salassapito-merkintöjen tekeminen on jo nykyisellään osittain velvoittavaa. Toisaalta salassapito-merkintöjen kehittäminen vähentäisi nykyisin tietopyyntöihin käytettävää työmäärää ja esimerkiksi nykyiseen Tutkihankintoja.fi-palveluun liittyviä manuaalisia prosesseja.

Jälki-ilmoittamiseen tehtävien muutosten ja uusien velvoitteiden kokonaisvaikutuksen arvioidaan olevan kohtalainen. Pääosa hallinnollisen taakan kasvusta tulisi kansallisten jälki-ilmoitusten ja puitejärjestelyiden käyttöä koskevien ilmoitusten tekemisen velvoittavuudesta. Kansallista jälki-ilmoittamista koskevat tekniset muutokset on osittain jo toimeenpantu eForms-uudistuksen myötä, joten merkittävää tietojärjestelmäkustannusta ei arvioida syntyvän. Jälki-ilmoitusten tietosisältöä parantavien ja laajentavien toimenpiteiden negatiivisten vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä, sillä toimenpiteet lähinnä uudelleenohjaavat nykyistä toimintaa.

Ostolaskutietojen toimittamisen hallinnollista taakkaa lisäävät vaikutukset arvioidaan olevan kohtalaisia. Valtionhallinnon osalta ostolaskujen toimittaminen perustuisi oletettavasti olemassa olevaan ratkaisuun, jota käytetään Tutkihankintoja.fi-palvelun pohjana. Nykyiseen tietosisältöön tehtävien muutoksien vaikutuksia on arvioitu ylempänä. Muiden hankintayksiköiden osalta ostolaskutietojen toimittaminen vaatisi muutoksia tietojärjestelmiin, joskin osa hankintayksiköistä on jo julkaissut ostolaskujaan. Näiden toi-

mijoiden arvioidaan ratkaisseen osan tietojen toimittamiseen liittyvistä teknisistä kysymyksistä, vaikkakin oletettavasti osa näistä ratkaisuista ei täytä muistion ehdottaman tiedonkeruun vaatimuksia.

Sopimustietojen kokoamisella arvioidaan olevan merkittävä hallinnollista taakkaa lisäävä vaikutus. Sopimustiedoille ei ole jälki-ilmoituksen lisäksi tunnistettua olemassa olevaa rakenteellista tietomallia, joten tietojen kokoaminen sovittavan tietomallin mukaiseen muotoon saattaisi olla hankintayksiköille merkittävä taakka. Hankintasopimusten inventoinnin sen sijaan ei nähdä muodostavan uutta hallinnollista tehtävää, sillä hankintayksikön tulisi olla tietoinen sen voimassa olevista hankintasopimuksista. Näin ollen pääosa sopimustietojen kokoamisen negatiivisista syntyisi tietojen kokoamisesta rakenteelliseen muotoon ja toisaalta tietojärjestelmäkustannuksista, jotta tämä toiminta voitaisiin jatkossa automatisoida.

6.2 Ympäristövaikutukset

Keskitetty tietovaranto mahdollistaa ympäristövaikutusten huomioinnin seurannan hankinnoissa esimerkiksi hankintailmoitusten vastuullisuustietojen vs. toteutuneen hankinnan laskennallisten ympäristövaikutusten välillä. Hankintatietovaranto kilpailutusten liitetodokumenteineen mahdollistaisi esimerkiksi tekstianalytiikan keinoin parhaiden käytäntöjen tunnistamisen: minkälaiset kriteerit ja sanavalinnat hankintailmoituksella liittyvät ympäristövaikutuksiltaan parhaimpiin hankintoihin.

Tietovarannon myötä hankintayksiköt voisivat mitata ja vertailla entistä paremmin organisaationsa strategisten ympäristötavoitteiden toteutumista ja kansalliset toimijat, kuten ministeriöt, voisivat raportoida entistä paremmin kansallisten ja kansainvälisten ympäristötavoitteiden toteutumista sekä kohdentaa toimenpiteitä.

6.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Julkisten hankintojen kehittämisen vaikutukset

Nykyisellään julkisiin hankintoihin liittyvä vaikutustenarviointi on haasteellista tietojen pirstaloitumisen vuoksi. Vuonna 2021 valmistunut VN TEAS -selvitys⁶³ julkisten hankintojen kokonaisvolyymista ja datan käytettävyydestä nostaa esille, että hankintoja koskevien toimenpiteiden arviointi on vaikeaa sen vuoksi, ettei hankintatietoja ole saatavilla yhdestä keskitetystä paikasta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2022 julkaissama Policy Brief⁶⁴ korostaa julkisten hankintojen seuraamisen tärkeyttä ja toteaa, ettei pelkkä ostolaskuaineisto riitä hankintojen onnistumisen arviointiin, vaan tarvitaan tarkempaa tietoa hankintaprosessin eri vaiheista. Yhteishankintojen kustannusvaikutavuutta koskeva VN TEAS -selvityksessä⁶⁵ todetaan, ettei yhteishankintojen kustannusvaikutavuuden arviointi ole nykyisin käytettävissä olevilla aineistoilla lainkaan mahdollista.

Tässä arviomuistiossa ehdotettujen toimenpiteiden avulla tuodaan useita aiemmin hajallaan olleita tietosisältöjä kaikkien käytettäväksi. Hankintailmoituksiin tehtävät uudistukset tarjoavat tarjousten vertailuperusteet rakenteellisessa muodossa Hankintailmoitukset.fi-palveluun ja sieltä ne edelleen poimitaan hankintatietovarantoon. Tätä tietoa voidaan täydentää tarjouspyyntöasiakirjoilla, jotka ovat ehdotetun toimenpiteen mukaisesti avoimesti saatavilla Hankintailmoitukset.fi-palvelussa tarjousajan päättymisen jälkeenkin.

Vuonna 2023 valmistunut Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportti⁶⁶ korostaa, että kilpailu julkisissa hankinnoissa on heikkoa Suomessa etenkin pienissä hankinnoissa. Arviomuistiossa ehdotettu toimenpide jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentamisesta myös kansallisen kynnsarvon ylittäviin hankintoihin yhdessä tarjoajatietojen ilmoittamisen kanssa tarjoaa kattavan ja avoimen tietosisällön hankintojen onnistumisen arviointiin. Aiemmin useiden tietopyyntöjen takana ollut tieto tarjouksiin osallistuneiden yritysten määrästä olisi muistion ehdottamien toimenpiteiden jälkeen kaikkien aiheesta kiinnostuneiden saatavilla avoimesta tietopalvelusta.

Tarjoustietojen kokoaminen hankintailmoitukset.fi-palvelun kautta hankintatietovarantoon tarjoaa viranomaisille ja tutkijoille pääsyn tietoon, mikä mahdollistaa yhdessä rakenteisessa muodossa kerättyjen vertailuperusteiden kanssa aiempaa paremmat edel-

⁶³ Merisalo, M.; Naumanen, M.; Huovari, J.; Eskola, S.; Toivanen, M.; Keskinen, P.; Hajikhani, A.; Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021) Julkiset hankinnat : Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen 2021. Valtioneuvoston kanslia.

⁶⁴ Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää. Policy Brief 1/2022. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

⁶⁵ Baulia, S.; Halonen, K.-M.; Hyytinen, A.; Kuusinen, H.; Nokso-Koivisto, O.; Pousi, M.; Puhakainen, E.; Siikanen, M.; Tukiainen, J. & Virtanen, J. (2023) Yhteishankintojen kustannusvaikutavuus. Valtioneuvoston kanslia.

⁶⁶ Hiilamo, T.; Jääskeläinen, J. & Willka, R. (2023) Kilpailu julkisissa hankinnoissa. KKV Tutkimusraportteja 9/2023. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

lytykset arvioida tarjouksia vertailukelpoisesti ja tarjoaa mahdollisuuden arvioida yksittäisen kilpailun onnistumista. Hankintatietovarantoon kerättyjen ostolaskutietojen perusteella havaitaan toteutuneet ostot. Ostolaskujen tuoterivien ja kilpailutustunnuksen perusteella voidaan havaita toteutuneet yksikköhinnat ja vertailla niitä kilpailutetun ja kilpailuttamattoman hankinnan välillä. Ostolaskujen perusteella tehtävässä yksikköjenhintojen tarkastelussa on kuitenkin huomioitava, ettei tässä arviomuistiossa esitetä toimenpiteitä ostolaskujen tuoterivien standardoimiseksi. Ostolaskujen tuoterivien vertailukelpoisuuden haasteet eivät oletettavasti päde kaikilla toimialoilla ja on oletettavaa, että tietyillä toimialoilla sama toimittaja laskuttaa saman tuotteen eri asiakkailta samalla tavalla, jolloin vertailukelpoinen yksikköhinta voidaan havaita.

Tietosuoja-vaikutukset

Yleisellä tasolla henkilötietoihin ja tietosuojaan liittyvät riskit erilaisissa tietovarannoissa voivat liittyä muun muassa tietojen väärinkäyttöön, virheisiin tai taitamattomuuteen tietoineistojen käsittelyssä tai analysoinnissa taikka teknisiin tai tietoturvaan liittyviin näkökohtiin tietojen suojaamiseen ja turvalliseen säilyttämiseen liittyen.

Hankintatietovarannossa henkilötietojen käsittely ei ole tietovarannon toiminnan keskiössä, vaan vain erittäin pieni osa tietovarannon sisältämistä tiedoista olisi henkilötietoja. Esiselvityksen perusteella katsotaan, että tietovarannon vaikutukset kansalaisten tietosuojaan ovat erittäin vähäiset ja että niihin liittyvät riskit ovat tunnistettavissa ja hallittavissa.

Demokratia ja oikeusvaltiokehitys

Hankintatietovarannon avulla pystytään parantamaan julkisten varojen käyttöön liittyvien tietojen avoimuutta sekä lisäämään kansalaisten osallisuutta ja demokraattisen osallistumisen mahdollisuuksia julkisia hankintoja koskevan avoimen tietopalvelun käyttöönotolla. Tämä lisää kansalaisten osallisuutta myös siten, että kansalaiset voivat löytää ja raportoida mahdollisista havaitsemistaan väärinkäyttötapauksista tai -epäilyistä. Hankintatietovaranto mahdollistaa lisäksi tutkijoiden, median ja yhdistystoimijoiden entistä paremman pääsyn julkisia hankintoja ja ostoja koskeviin tietoihin, mikä luo edellytyksiä laadukkaalle journalismille ja toimivalle kansalaisyhteiskunnalle.

Hankintatietovaranto ja avoin tietopalvelu vähentäisivät merkittäväällä tavalla julkisiin hankintoihin liittyvää korruption riskiä. Kilpailutustunnuksen avulla hankintayksiköiden tekemät suorahankinnat kyettäisiin erottamaan julkaistavista ostolaskutiedoista, vaikkei hankintayksikkö olisi julkaissut asianmukaisia suorahankintailmoituksia taikka hankinta ylittäisi kansallisia kynnyksarvoja. Laittoman suorahankinnan tekemisestä jäisi täten entistä todennäköisemmin kiinni. Tällä olisi korruptiota ennaltaehkäisevä vaikutus, sillä

yksittäisen henkilön mahdollisuudet piilottaa edellä mainitut ostot laskutietojen raportoinnista olisivat erittäin rajalliset.

Hankintatietovarantoon kerättävien tietojen avulla voitaisiin havaita esimerkiksi tietyn toimittajan suosimiseen viittaavia merkkejä, jolloin valvova viranomainen voi kiinnittää huomiota kyseisiin hankintoihin. Tarjoustietojen kattava kokoaminen hankintailmoitukset.fi-palveluun ja sieltä edelleen hankintatietovarantoon parantaisi merkittävästi esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston kartellivalvontaa.

Jälki-ilmoituksilta saatavien tietojen, sopimustietojen ja ostolaskutietojen perusteella olisi mahdollista tunnistaa sopimuskauden tai -arvon ylittäviä hankintoja. Lisäksi näiden tietojen perusteella tunnistetaan myös sellaisia hankintoja, jotka perustuvat sopimuskauden aikana muutettuun sopimukseen, josta ei kuitenkaan ole julkaistu asianmukaista sopimusmuutosilmoitusta.

6.4 Viranomaisten toiminta

Viranomaisten toiminta ja palvelujen tuottaminen

Julkishallinnon tavoitteena on tarjota kustannustehokkaita palveluita kansalaisille eli tuottaa mahdollisimman edullisesti mahdollisimman laadukkaat ja vaikuttavat palvelut. Julkishallinnon palveluiden kehittäminen ja tuottaminen perustuvat entistä enemmän tiedon hyödyntämiseen. Kuten kaupallisessa palvelutuotannossa myös julkishallinnossa tieto on alusta, jonka päälle rakennetaan asiakaslähtöisiä ja kustannustehokkaita palveluita, jotka perustuvat käyttäjien ja sidosryhmien tarpeisiin sekä odotuksiin. Asiakaslähtöisyyden ydinedellytys on, että ymmärretään kansalaisen tarpeet ja kohdennetaan yhteiskunnan resurssit oikeisiin asioihin. Hankintatietovarantoon kerättyjä tietoja ja niistä tehtyjä analyysejä voitaisiin käyttää mm. tiedolla johtamisessa, organisaatioiden kehittämisprosesseissa, organisaation suorituskykyarvioinnissa sekä dataan perustuvan päätöksenteossa. Hankintatietovarannon yhtenä tavoitteena on julkishallinnon kustannustehokkuuden parantaminen sekä data- ja asiakaslähtöisen päätöksenteon ja jatkuvan organisaatiokehityksen tuominen entistä paremmin osaksi julkishallinnon toimintaa. Lisäksi hankintatietovaranto parantaisi valvovien viranomaisten, kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston, edellytyksiä suoriutua valvontatehtävistään, millä on esimerkiksi harmaata taloutta ja korruptiota torjuva vaikutus.

7 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Luvussa 7 ehdotetut hankintatietojen kattavuutta, käytettävyyttä ja laatua parantavat toimenpiteet ja luvussa 8 kuvattu ehdotus hankintatietovarannon toteutuksesta ovat arviomuistiota laatineen ryhmän ensisijainen näkemys niistä toimenpiteistä, joilla asetettuun tavoitelaan päästäisiin. Ehdotetut toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden ja tietyn toimenpiteen toteuttamatta jättämisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia toisen toimenpiteen hyödyllisyyteen ja toisaalta hankintatietojen käytettävyyteen keskitetyssä hankintatietovarannossa.

Tässä luvussa esitetään vaihtoehtoja ja vaikutuksia, mikäli jokin muistiossa ehdotettu toimenpide haluttaisiin jättää toteuttamatta. Tarkastelu on jaettu luvun 4 toimenpiteiden vaihtoehtoihin ja hankintatietovarannon toiminnallisen toteutuksen vaihtoehtoihin, sillä tietosisältöä kehittäviä toimenpiteitä voitaisiin sinällään toteuttaa, vaikkei keskitettyä hankintatietovarantoa toteutettaisikaan. Keskitetyn tietovarannon toteuttamatta jättäminen kuitenkin vähentäisi merkittäväällä tavalla luvussa 4 ehdotettujen toimenpiteiden tuottamaa hyötyä.

Arviomuistiota laatinut ryhmä pitää luvuissa 4 ja 5 ehdotettuja toimenpiteitä ensisijaisena ja välttämättöminä, jotta osa julkisten hankintojen säästöpotentiaalista saadaan realisoitua ja aiemmissa selvityksissä ehdotettujen merkittäviä säästöjä tuottavien toimenpiteiden vaikutukset todennettua. Ehdotusten vaihtoehdot esitetään kuitenkin arvioinnin läpinäkyvyyden vuoksi.

Vaihtoehdot tietosisältöjä kehittäville toimenpiteille

Tässä arviomuistiossa ehdotetaan useita hankintoja koskevien tietojen käytettävyyttä parantavia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen ei aiheuttaisi merkittäviä tai lainkaan kustannuksia. Hankintayksikkötunnisteen luonti Hilmassa hankintailmoituksen yhteydessä, oikean ilmoituksen käyttö markkinakartoituksissa, erityisalaja koskevien kynnysarvot alittavien hankintojen ilmoittaminen, tarjousten vertailuperusteiden ilmoittamisen parantaminen, tarjousten sopimuksen todellisen arvon ilmoittaminen jälki-ilmoituksella ja osallistuneiden tarjoajien ilmoittaminen jälki-ilmoituksella ovat tämänkaltaisia toimenpiteitä. Kilpailutukseen osallistuvien hankintayksiköiden ilmoittaminen hankintailmoituksella aiheuttaisi lähinnä pieniä muutoksia hankintailmoitukset.fi-palveluun ja mahdollisesti kilpailutusjärjestelmiin. Myös kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja -yhtymien sidosyksikköraportointiin ehdotettu muutos voidaan nähdä vastaavana toimenpiteenä, sillä se ei oletettavasti vaatisi tietojärjestelmämuutoksia. Näille toimenpiteille ei esitetä vaihtoehtoja, sillä ne ovat ns. matalalla roikkuvia hedelmiä.

Luvussa 4.2 ehdotetaan, että tarjouspyyntöasiakirjat tulisi olla avoimesti saatavilla tarjousajan aikana ja sen jälkeen hankintailmoitukset.fi-palvelussa. Toimenpiteen ensisijainen tavoite on parantaa tarjouspyyntöasiakirjojen saatavuutta ja tätä kautta lisätä hankintaprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tarjouspyyntöasiakirjoja vertailemalla voidaan myös löytää niitä tekijöitä, jotka lisäävät tai vähentävät kilpailutukseen osallistuvia tarjoajia. Toimenpiteen toteuttamatta jättäminen estäisi osaltaan hyvien toimintatapojen löytämistä ja näin ollen mahdollisesti vaikeuttaisi tunnistetun säästöpotentiaalin saavuttamista. Toisaalta tarjouspyyntöasiakirjoja koskevan toimenpiteen toteuttamatta jättäminen ei olisi muita toimenpiteitä estävä tai merkittävästi haittaava. Mikäli tarjousten vertailuperusteiden ilmoittamista koskevaa toimenpidettä ei toteutettaisi, tarjouspyyntöasiakirjoja koskeva toimenpide olisi käytännössä välttämätön toteuttaa kilpailutuksia koskevan vaikutustendarvioinnin mahdollistamiseksi.

Arviomuistiota kirjoittanut työryhmä on arvioinut, että tarjouksien tai valittujen tarjoustietojen toimittaminen hankintailmoitukset.fi-palveluun ja niiden noutaminen sieltä edelleen hankintatietovarantoon olisi nykytilanteessa paras toimintatapa tarjoustietojen kokoamiseksi. Arvio perustuu siihen, että valtaosaa tarjoustiedoista käsitellään kaupallisissa kilpailutusjärjestelmissä, joista on jo nykyisellään erilaisia yhteyksiä hankintailmoitukset.fi-palveluun esimerkiksi hankinnoista ilmoittamiseen liittyen. Lisäksi hankintailmoitukset.fi-palveluun muodostuisi tarjouspyyntöasiakirjoja koskevan toimenpiteen ja muiden hankinnoista ilmoittamista koskevien toimenpiteiden jälkeen keskeiset kilpailutusprosessia koskevat tiedot. Sinällään teknistä estettä tarjoustietojen suoraan toimittamiseen hankintatietovarantoon ei ole tunnistettu, sillä hankintatietovarantoon olisi mahdollista rakentaa vastaavat rajapinnat, joiden kautta tiedot olisi mahdollista toimittaa.

Mikäli tarjouksia koskevasta toimenpiteestä luovuttaisiin, säilyisi nykyisin vallitseva tila, jossa tarjoustietojen kokoaminen viranomaistoiminnan hoitamiseksi ja tutkimustoiminnan mahdollistamiseksi on haasteellista. Tarjouksia säilytetään lähtökohtaisesti kaupallisissa kilpailutusjärjestelmissä ainakin tietyn ajan kilpailutusprosessin päättymisestä. Viranomaisen ei lähtökohtaisesti voi pyytää näitä tietoja suoraan kilpailutusjärjestelmää tarjoavalta yritykseltä, vaan tiedot tulee pyytää erillisiltä hankintayksiköiltä, jolloin tietopyyntöjen määrä on valtava. Tarjoustietojen siirto hankintailmoitukset.fi-palveluun varmistaisi, että kilpailutusjärjestelmätoimittajan vaihtuessa tarjoustiedot säilyisivät viranomaisen hallussa. Ehdotetusta toimenpiteestä luovuttaessa säilyisi riski, että kilpailutusjärjestelmää vaihdettaessa tiedot tarjouksista eivät siirtyisikään uuteen järjestelmään vaan tiedot jäisivät vanhaan järjestelmään. Sopimusehdoista riippuen näiden tietojen poimiminen vanhasta järjestelmästä saattaisi olla erittäin epäedullista varsinkin sopimusajan päättymisen jälkeen.

Jälki-ilmoituksia koskevat toimenpiteet ovat kilpailutustunnuksen käyttöönoton rinnalla arviomuistion keskeisimpiä toimenpiteitä julkisia hankintoja koskevien vaikutustendarvi-

ointien mahdollistamiseksi. Ilman kansallisia jälki-ilmoituksia kilpailutusten onnistumisen arviointi ei ole mahdollista tai se säilyy erittäin vaikeana ja pistemäisenä eikä kansallisten hankintojen kilpailun tilaa voitaisi seurata. Keskeiset jälki-ilmoitukselta saatavat tiedot ovat kilpailutuksen voittajan tiedot, kilpailutetun sopimuksen arvo ja tarjoajien lukumäärä. Mikäli kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen jälki-ilmoitusvelvoitetta ei säädettäisi, olisi nämä tiedot hankittava jotain toista kautta kansallisista hankinnoista, jotta julkisten hankintojen kilpailutuksia koskevien toimenpiteiden vaikutuksia voitaisiin arvioida.

Vastaavien tietojen kerääminen suoraan hankintatietovarantoon hankintayksiköiltä tai niiden käyttämistä sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä ei olisi järkevää, sillä eForms-uudistuksen myötä tarvittavat ilmoituslomakkeet ovat käytettävissä hankintailmoitukset.fi-palvelussa. Hankintapäätökseltä olisi todennäköisesti mahdollista saada kaikki vastaavat tiedot, mutta hankintapäätöksillä tiedot eivät ole lähtökohtaisesti rakenteellisessa muodossa. Hankintapäätöksiä ei myöskään tällä hetkellä kerätä tai tässä arviomuistiossa ehdoteta kerättävän keskitettyyn tietovarantoon. Hankintapäätösten keräämistä ei voida pitää taloudellisesti järkevänä ratkaisuna jälki-ilmoitukselta saatavan tiedon keräämiseen. Hankintasopimuksilta ei lähtökohtaisesti olisi saatavissa kilpailutukseen osallistuneiden tarjoajien lukumäärää eikä tiedon kerääminen osana muita sopimustietoja olisi näin ollen järkevää.

Kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen jälki-ilmoitusvelvoitteelle ei ole siis tunnistettu vaihtoehtoa. Toimenpiteen toteuttamatta jättäminen estäisi 6. luvussa kuvattujen vaikutuksien todentamisen ja vaikeuttaisi olennaisella tavalla julkisten hankintojen kilpailun tilan seuraamista.

Puitejärjestelyn sisäisen hankinnan ilmoittamista koskevasta toimenpiteestä luopuminen vaikeuttaisi merkittäväällä tavalla puitejärjestelyiden käytön seuranta hankintatietovarannossa. Ilman toimenpidettä kaikki puitejärjestelyä koskevat ostot näkyisivät samalla kilpailutustunnisteella eikä yksittäisen puitejärjestelyyn perustuvan sopimuksen arvoa olisi mahdollista seurata. Mikäli myös kilpailutustunnisteen käyttöä koskevasta toimenpiteestä luovuttaisiin, ei puitejärjestelyiden käytöstä olisi mahdollista saada juurikaan tietoa ilman erillistä raportointia. Erilliseen raportointiin perustuvia vaihtoehtoja ei esitetä tässä luvussa, sillä erillinen raportointi olisi oletettavasti vähintään yhtä kuormittavaa kuin jälki-ilmoituksen teko. Puitejärjestelyn sisäisen hankinnan ilmoittamisen kynnysarvon asettamista käsiteltiin luvussa 4.2, joten sitä ei käsitellä enää tässä luvussa.

Arviomuistiossa ehdotetaan, että jälki-ilmoitusten raportoinnin valvonta tulisi antaa jonkin viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi toimenpiteessä ehdotetaan, että ilmoituksen viivästymisestä tulisi jonkinlainen viivästysmaksu hankintayksikölle. Tässä luvussa ei esitetä vaihtoehtoa tälle toimenpiteelle, sillä toimenpiteelle ei ole tunnistettu yhtä vaikutta-

vaa vaihtoehtoa. Ehdotettu toimenpide perustuu oletukseen, että hankintayksikkö välttäisi kaikin keinoin jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisestä koituvia taloudellisia seurauksia.

Hankintasopimuksia koskevien tietojen kokoamista koskevan toimenpiteen perusteissa todetaan jälki-ilmoituksilta saatavien tietojen kattavan suuren osan siitä tiedosta, joka olisi mahdollista saavuttaa suoraan hankintasopimustietoja kokoamalla, mikäli kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista julkaistaisiin jälki-ilmoitus. Vaihtoehtona sopimustietojen kokoamiselle olisi, että tyydytään jälki-ilmoitukselta saatavaan tietosisältöön. Tämä tarkoittaisi kynnysarvon alittavien sopimustietojen menettämistä, sillä näiden tietojen kokoamiselle ei ole tunnistettu vaihtoehtoista tapaa, mutta toisaalta tällöin vältettäisiin tietojen kokoamiseen liittyvät negatiiviset vaikutukset.

Jotta hankintatietovarannolle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa, täytyy hankintayksiköiden toteutuneet ostot kyetä kytkemään tavalla tai toisella tehtyyn kilpailutukseen. Mikäli keskitettyä hankintatietovarantoa ei perustettaisi, tulisi tämä yhteys ostojen ja kilpailutuksen välillä kuitenkin luoda tulevien vaikutusarviointien mahdollistamiseksi. Tämän yhteyden luomiseksi on tunnistettu kolme vaihtoehtoa.

1. Hankintayksikkö ilmoittaa Hilma-palvelusta saatavan kilpailutustunnuksen laskun lähettävälle toimittajalle, joka lisää tunnuksen laskulle
2. Perustetaan hankintasopimusrekisteri, johon toimitettavien tietojen joukossa kerrotaan laskulla käytettävä sopimusnumeron tai -diaari ja niitä vastaava kilpailutustunnus
3. Laskulla käytettävä tunniste ilmoitetaan jälki-ilmoituksella

Ensisijaisena vaihtoehtona muistio ehdottaa, että yhteys kilpailutuksen ja ostojen välillä tehtäisiin Hilma-palvelusta saatavalla kilpailutustunnisteella. Tunniste muodostuu, jokaisesta ilmoitetusta hankinnasta, kilpailutustunnukselle on jo nykyisissä verkkolaskuformaateissa varattu kenttä, eikä kenttää lähtökohtaisesti ole otettu vielä muuhun käyttöön. Kilpailutustunnisteen käyttöönotto vaatii, että laskua lähettävä toimittaja lisää laskulle hankintayksikön antaman kilpailutustunnuksen. Mikäli toimittaja ei tekisi tätä syystä tai toisesta, ostoja ei voitaisi kytkeä kilpailutukseen. Vastaava ongelma on muissakin tunnistetuissa vaihtoehdoissa, joten mikään näistä vaihtoehdoista ei ole tämän ongelman suhteen toista parempi.

Vaihtoehto 2 olisi sinällään perusteltu, sillä arviomuistio ehdottaa sopimustietojen keräämistä hankintatietovarantoon. Toimenpiteen perusteissa kuitenkin ehdotetaan, että sopimustietojen kokoamisen tarpeellisuutta harkittaisiin vielä lainsäädäntövai-

heessa. Jos sopimusrekisteriä tai hankintatietovarantoa ei perustettaisi tai sopimustietojen raportointi koskisi vain kynnysarvot alittavia sopimuksia, vaihtoehto 2 ei olisi mahdollinen. Sopimusrekisteriin perustuvan ratkaisun keskeisin haaste liittyy siihen, kuinka nopeasti toimenpide olisi käyttöönotettavissa. Kilpailutustunnuksen käyttöönotto ostolaskuilla olisi huomattavasti sopimustietojen kokoamista nopeammin vaikuttava toimenpide. Hankintasopimusten keräämiseen vaaditaan pidempi siirtymäaika, jotta hankintayksiköt saavat riittävästi aikaa valmistautua tietojen raportointiin.

Vaihtoehdon 3 on arvioitu olevan lähinnä monimutkaisempi versio kilpailutustunnukseen perustuvasta vaihtoehdosta. Jotta kilpailutuksessa muodostuneet sopimukset saadaan yksilöityä, täytyy jokaiselle kilpailutuksen osalle luoda yksilöivä tunniste. Tämä ei olisi perusteltua, sillä Hilma-palvelu luo jo nykyisellään tämänkaltaisen tunnisteen. Vaihtoehto 3 tarjoaisi hankintayksikölle mahdollisuuden valita missä verkkolaskukentässä⁶⁷ tiedon tulisi olla. Myöskään tämä ei olisi perusteltua, sillä kilpailutustunnukselle on jo varattu kenttä verkkolaskuformaateissa ja poikkeavat käytänteet hankintayksiköiden välillä vaikeuttaisivat laskuja lähettävien toimittajien työtä.

Ostolaskujen keräämisen vaihtoehtoja on avattu luvussa 4.3, joten vaihtoehtoja ei käydä läpi tässä luvussa. Ostolaskujen keräämiset ovat liitännäisiä hankintatietovarannon perustamisen tapaan, joten näitä keräämisen tapoja käsitellään vielä seuraavassa luvussa.

Laskujen salassapitoa koskevien merkintöjen kehittämiseen tähtäävästä toimenpiteestä voitaisiin luopua, mikäli keskitettyä hankintatietovarantoa ei perustettaisi, mutta muut tietosisällön käytettävyyttä parantavat toimenpiteet toteutettaisiin. Tällöinkin tietojen luokitteluiden merkitsemistä tietojärjestelmissä tulisi edelleen parantaa, sillä puutteelliset merkinnät vaikeuttavat⁶⁸ viranomaisten välistä tiedon vaihtoa. Mikäli hankintatietovaranto perustetaan, on keskitetyn tietovarannon ylläpitäjän ja toisaalta hankintayksikön kyettävä erottamaan laskuista esimerkiksi turvallisuusluokitellut laskutiedot. Jos erottelua julkisten ja salassa pidettävien tietojen välillä ei kyetä tekemään, on todennäköistä, etteivät viranomaiset kykene luovuttamaan ostolaskutietojaan täydessä laajuudessaan tai ilman merkittävää manuaalista prosessia. Tällöin luvussa 6 esitetyt positiiviset taloudelliset vaikutukset jäisivät jonkin verran arvioitua pienemmiksi. Turvakoodin käyttöä koskevassa toimenpiteessä jätetään myös mahdolliseksi, että hankintayksikkö käyttäisi muuta tapaa laskun salassapidon merkitsemiseksi. Arviomuistiota laadittaessa ei tunnistettu muuta toteutusvaihtoehtoa yhtä tarkkarajaisen merkinnän mahdollistamiseksi ilman merkittävää manuaalista prosessia.

⁶⁷ Esimerkiksi hankintayksikkö voisi pyytää tunnuksen sopimusnumerolle varatussa kentässä ostoreskontrajärjestelmän muutuskustannusten vuoksi

⁶⁸ Esim. VN/22448/2023, luku 2.3

Vaihtoehdot muistiossa esitetyle toteutukselle

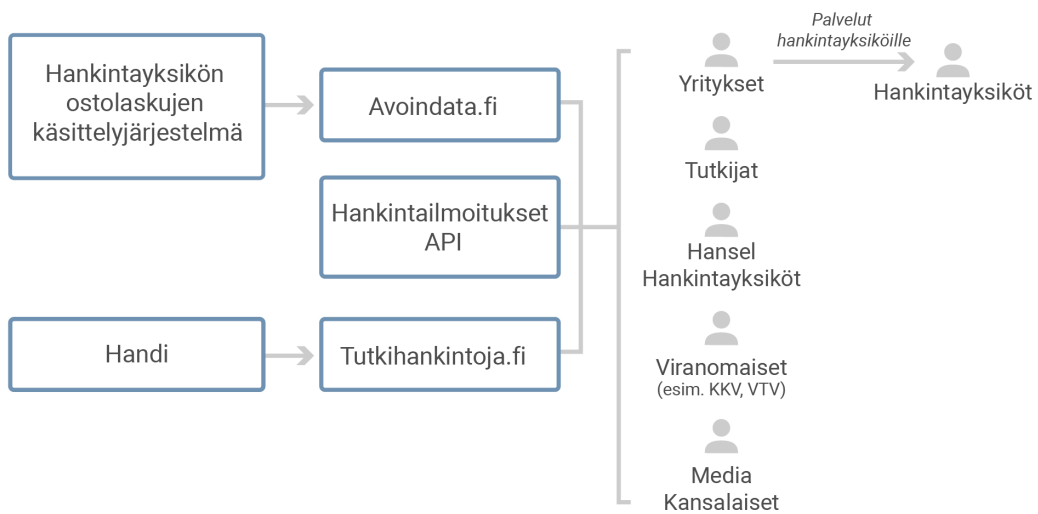
Alla esitetään lyhyesti ratkaisuvaihtoehdot 5.1 luvussa esitetyle ensisijaiselle vaihtoehdolle hankintatietovarannon toteuttamisesta. Ratkaisuvaihtoehto 4 vastaa muistion suosittelemaa vaihtoehtoa. Tämän luvun ratkaisuvaihtoehtojen lisäksi on luonnollisesti mahdollista löytää muitakin vaihtoehtoja hankintatietovarannon toteuttamiseksi. Esitetyissä vaihtoehtoisissa on pyritty löytämään toisistaan poikkeavia toimintamalleja tosiasiallisesti erilaisten vaihtoehtojen löytämiseksi.

Kaikissa ratkaisuvaihtoehtoisissa hankintayksiköille koituva hallinnollinen taakka ja kustannus ostolaskutietojen ja mahdollisten muiden tietojen toimittamisesta pysyisi suhteellisen samanlaisena. Kussakin ratkaisussa hankintayksiköiden olisi tiedot jollakin tavalla toimitettava, joko hankintatietovarantoon tai avoindata.fi:hin. Keskeinen kysymys ratkaisuvaihtoehtojen välillä on se, että mikä vaihtoehtoisista takaisi hankintayksiköiden tekemälle työlle parhaimman vasteen. Mikäli kerättävistä tiedoista tulee epäyhtenäisiä, hankintayksiköiden panostukset olisivat turhia tai vähintäänkin merkittävä osa hyödyistä jäisi saamatta.

Ratkaisuvaihtoehto 1

Tässä ratkaisuvaihtoehtoisissa ei perustettaisi keskitettyä hankintatietovarantoa, mutta toteutetaan arviomuistion 4. luvun mukaiset tietosisällön parantamista koskevat toimenpiteet. Lisäksi hankintayksiköitä veloitetaan julkaisemaan ostolaskutietonsa avoindata.fi-sivustolle. Valtion virastojen ostolaskutietojen julkaisua jatkettaisiin tutkihankintoja.fi-sivustolla.

Tässä ratkaisuvaihtoehtoisissa kukin viranomainen ja muut tietoja tarvitsevat ratkaisevat itse, kuinka käsittelevät tietoja omisissa erillisissä tietovarannoisissaan. Ratkaisu täyttäisi Orpon hallitusohjelman kirjauksen ostolaskutietojen julkaisusta. Ratkaisu ei täyttäisi hallitusohjelman kirjausta hankintatietokannan perustamisesta, mutta toisaalta ratkaisun suorat kehitys- ja ylläpitokustannukset olisivat vähäiset.



Kuva 18. Ratkaisuvaihtoehto 1 visualisoituna.

Vaihtoehdon suorat kehityskustannukset olisivat alle 400 000 euroa ja liittyisivät lähinnä nykyisen avoindata.fi-palvelun pienimuotoiseen kehittämiseen ja viestintään. Vaihtoehdosta ei syntyisi merkittäviä uusia suoria ylläpitokustannuksia. Kuitenkin kokonaistaloudellisesti arvioituna ratkaisuvaihtoehtoa ei voi pitää edullisena. Keskitetyn tietovarannon puuttuessa viranomaiset ja muu yhteiskunta joutuisi ratkaisemaan kukin tahollaan, kuinka käsitelisivät tietoja. Näistä erillisistä ratkaisuista syntyisi moninkertaisia päällekkäisiä kustannuksia, joiden suuruutta on vaikea arvioida.

Tähän ratkaisuvaihtoehtoon sisältyisi myös riski, ettei hankintayksiköiden toimittama tieto olisi yhdenmukaista, vaikka esimerkiksi Valtiokonttori laatisikin kevyen hankintatietojen taksonomian, jonka perusteella ostolaskutietoja raportoitaisiin. Tästä seuraa tietojen manuaalista yhdenmukaistamista tietoja käyttäville viranomaisille ja edellä mainittujen seikkojen perusteella moninkertaisia kustannuksia.

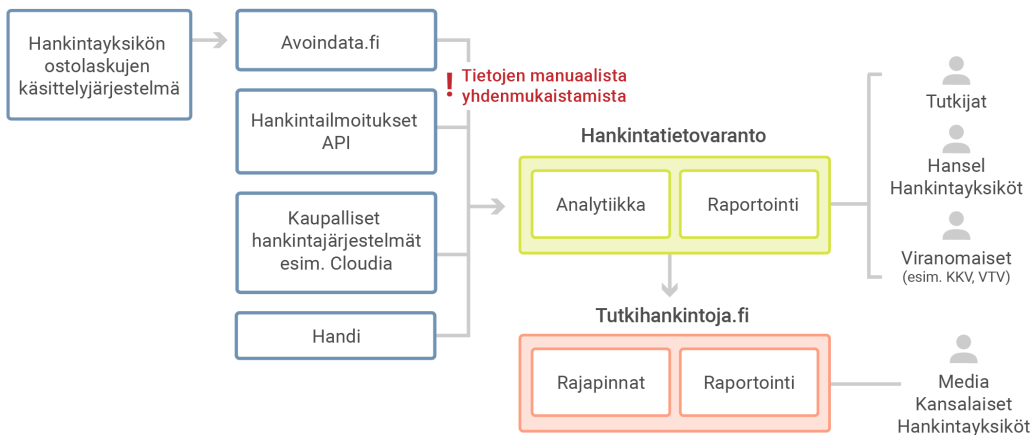
On oletettavaa, etteivät kaikki hankintayksiköt raportoisi ostolaskutietoja veloitteesta huolimatta. Keskimäärin noin 80 prosenttia kunnista raportoii pyydytetyt raportointikokonaisuudet Valtiokonttorin ylläpitämään taloustietopalveluun aikarajaan mennessä. Aktiivisen karhuamisen jälkeen prosentti nousee noin 95 prosenttiin. Vaikkei taloustietojen raportoimatta jättämisessä ole varsinaista sanktiointimenettelyä, on kunnan rahoitus osittain kiinni toimitettavissa taloustiedoissa, sillä ilman niitä rahoituslaskentaa ei voida suorittaa. Tämä luo kunnalle kannustimen raportoida ainakin osan taloustiedoista, mutta vastaavaa kannustinta ei ole tunnistettavissa ostolaskutietojen osalta.

Ratkaisuvaihtoehto 2

Ratkaisuvaihtoehdossa 2 toteutettaisiin arviomuiston luvun 4 mukaiset tietosisällön kehittämistä koskevat toimenpiteet ja hankintayksiköillä olisi velvollisuus julkaista ostolaskutietonsa avoindata.fi-sivustolla, kuten ratkaisuvaihtoehdossa 1, mutta tässä vaihtoehdossa Valtiokonttori perustaisi keskitetyn hankintatietovarannon. Tietovarantoon koottaisiin tiedot avoindata.fi-palvelusta ja muut avoimiin palveluihin kertyneet tiedot sekä mahdollisesti kaupallisilta palveluilta hankintatietoja.

Koska Valtiokonttorilla olisi tehtävänä ylläpitää keskitettyä tietovarantoa, olisi luontevaa siirtää nykyinen Tutkihankintoja.fi palvelu myös Valtiokonttorille.

Valtiokonttorille olisi säädettävä tiedonsaantioikeudet erityisesti valtion ostolaskujen ja sähköisten kilpailutusjärjestelmien sisältämien salassa pidettävien tietojen vuoksi.



Kuva 19. Ratkaisuvaihtoehto 2 visualisoituna.

Ratkaisu täyttäisi, ainakin osittain, hallitusohjelman kirjaukset hankintatietokannan perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisusta. Tähän ratkaisuun liittyy vastaavat ongelmat tietojen yhdenmukaisuudessa ja raportoimatta jättämisessä kuin vaihtoehdossa 1. Ratkaisussa tietojen yhdenmukaistaminen olisi kuitenkin lähtökohtaisesti tietovarantoa ylläpitävän Valtiokonttorin tehtävä eikä muiden tietoja hyödyntävien organisaatioiden tarvitsisi tehdä tietojen yhdenmukaistamista. Tämä tietojen yhdenmukaistaminen vaatisi manuaalista tietojen läpikäyntiä ja sitä kautta aiheuttaisi henkilöstökustannuksia. On oletettavaa, ettei tietojen yhdenmukaistaminen kaikilta osin onnistuisi ja näin ollen käytävissä olevat tiedot eivät olisi kattavia ja sisäisesti koherentteja. Tietojen laatuun liittyvät haasteet tulisivat vaikuttamaan vaikutustenarvioiden laatuun.

Ratkaisun suorat kehityskustannukset olisivat karkean arvion perusteella noin 1–1,5 miljoonaa euroa. Kehityskustannukset muodostuisivat henkilöstökustannuksista, hankintatietovarannon perustamisesta ja tutkihankintoja.fi-palvelun siirrosta ja päivittämisestä. Ratkaisuvaihtoehdon vaatimia ylläpitokustannuksia on tässä vaiheessa vaikea

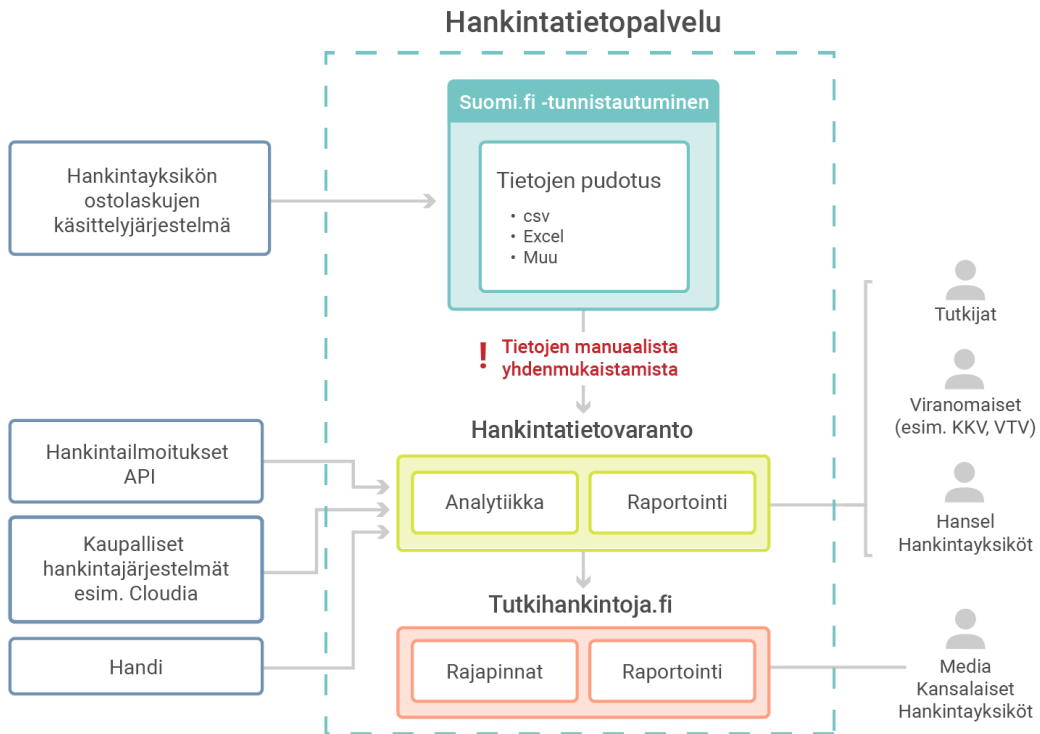
arvioida, mutta esimerkiksi tietojen manuaaliseen yhdenmukaistamiseen olisi oletettavasti varattava lisähenkilöstöä. Karkean arvion perusteella hankintatietovarannon ylläpitoon olisi varattava 2 henkilötyövuotta (htv), tutkihankintoja.fi-palvelun ylläpitoon 1 htv ja tietojen manuaaliseen yhdenmukaistamiseen 1 htv. Lisäksi hankintatietovarannon ylläpitämisestä syntyy infrakustannuksia arviolta⁶⁹ 100 000 euroa ja oletettavasti ostopalveluita olisi käytettävä noin yhden henkilötyövuoden edestä, eli noin 220 000 euroa. Suorat ylläpitokulut olisivat siis noin 640 000 euroa vuodessa.

Ratkaisuvaihtoehto 3

Tässä vaihtoehdossa toteutettaisiin arviomuistion mukaiset tietosisällön parantamista koskevat toimenpiteet, kuten aiemmissa vaihtoehdoissa. Tässä vaihtoehdossa hankintayksiköt olisivat veloitettuja toimittamaan ostolaskutietonsa Valtiokonttorin ylläpitämään avoindata.fi:n kaltaiseen ratkaisuun. Palvelussa ei olisi varsinaista tietojen validointia, vaan hankintayksiköt voisivat toimittaa sinne vapaasti aineistoja. Palvelu olisi tarkoitettu hankintatietojen kokoamiseen ja sinne voisi mahdollisesti toimittaa salassa pidettävää aineistoa. Salassa pidettävän aineiston toimittamisen ehtona olisi kuitenkin, että salassa pidettävät tiedot olisivat merkitty selvästi.

Valtiokonttorille olisi säädettävä riittävät tiedonsaantioikeudet erityisesti ostolaskujen ja sähköisten kilpailutusjärjestelmien sisältämien salassa pidettävien tietojen vuoksi. Valtiokonttori perustaisi keskitetyn hankintatietovarannon ja kokoaisi tiedot niiltä osin kuin se olisi mahdollista. Koska Valtiokonttorilla olisi tehtävänä ylläpitää keskitettyä tietovarantoa, olisi luontevaa siirtää nykyinen Tutkihankintoja.fi palvelu myös Valtiokonttorille.

⁶⁹ Vertailukelpoisuuden vuoksi käytetään vastaavaa ylläpitokustannusta kaikissa hankintatietovaranto vertailuissa



Kuva 20. Ratkaisuvaihtoehto 3 visualisoituna.

Tähän ratkaisuvaihtoehtoon liittyy vastaavat ongelmat tietojen yhdenmukaisuudessa ja raportoimatta jättämisessä kuin vaihtoehdoissa 1 ja 2.

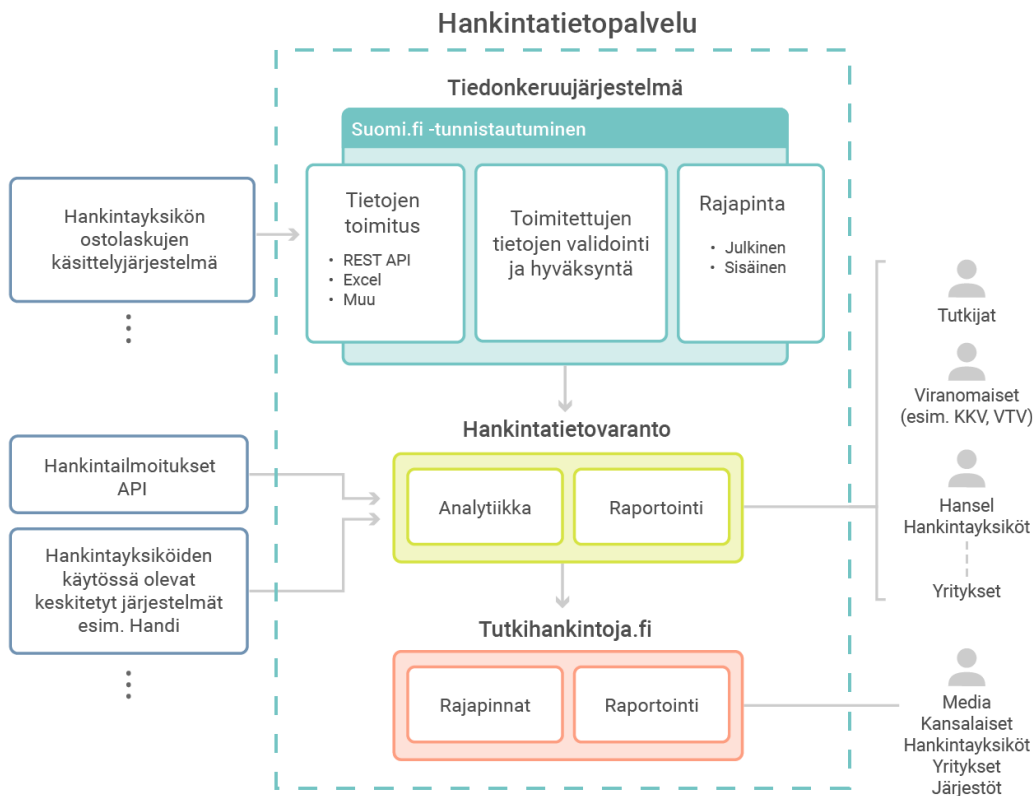
Ratkaisun suorat kehityskustannukset olisivat arviolta noin 2–2,5 miljoonan euron suuruusluokassa. Kustannukset muodostuisivat henkilöstökustannuksista, tiedostonpudotuspalvelun kehittämisestä, hankintatietovarannon perustamisesta ja tutkihankintoja.fi-palvelun siirrosta ja päivittämisestä. Palvelut toteutettaisiin pääosin ostopalveluita hyödyntäen. Ratkaisun vaatimia ylläpitokustannuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida, mutta tässäkin ratkaisussa tietojen manuaaliseen yhdenmukaistamiseen olisi oletettavasti varattava lisähenkilöstöä. Karkean arvion perusteella ratkaisuvaihtoehdon 3 suorat ylläpitokustannukset olisivat vaihtoehdon 2 kustannukset, jonka päälle olisi lisättävä tiedostonpudotuspalvelun ylläpitokustannukset, jolloin suuruusluokka olisi noin 800 000 euroa vuodessa.

Ratkaisuvaihtoehto 4

Tämä vastaa arviomuiston nykyistä ehdotusta hankintatietovarannosta. Tässä vaihtoehdossa toteutetaan arviomuiston mukaiset tietosisällön parantamista koskevat toimenpiteet, kuten aiemmissa vaihtoehdoissa. Tässä vaihtoehdossa hankintayksiköt olisivat velvoitettuja toimittamaan ostolaskutietonsa Valtiokonttorin ylläpitämään tiedon-

keruujärjestelmään, joka ideaalitilanteessa hyödyntäisi nykyistä kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelun ratkaisua. Palvelussa olisi aiempia ratkaisuvaihtoehtoja merkittävämpi tietojen validointi ja hankintayksiköiltä karhuttaisiin puuttuvia aineistoja. Tiedonkeruujärjestelmä olisi tarkoitettu sellaisten hankintatietojen kokoamiseen, joita ei ole saatavilla yhdestä tai muutamasta keskitetystä tietolähteestä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi paikallishallinnon ostolaskut. Tiedonkeruujärjestelmään voisi toimittaa salassa pidettävää aineistoja. Salassa pidettävän aineiston toimittamisen ehtona olisi kuitenkin, että salassa pidettävät tiedot olisivat merkitty selvästi.

Valtiokonttorille olisi säädettävä riittävät tiedonsaantioikeudet erityisesti ostolaskujen ja kaupallisten kilpailutusjärjestelmien sisältämien salassa pidettävien tietojen vuoksi. Valtiokonttori perustaisi tiedonkeruujärjestelmän rinnalle keskitetyn hankintatietovarannon, jonne koottaisiin tiedonkeruujärjestelmän keräämät hankintatiedot sekä loput tarpeelliseksi tunnistetut hankintatiedot, jotka ovat saatavilla keskitetyistä järjestelmistä. Esimerkiksi valtion virastojen hankintatietoja voitaisiin noutaa suoraan Handi-järjestelmästä.



Kuva 21. Ratkaisuvaihtoehto 4 visualisoituna.

Tässä ratkaisussa tietojen yhdenmukaisuuteen liittyviä ongelmia ei oletettavasti olisi, sillä väärän muotoisen aineiston raportointi ei onnistuisi. Lisäksi tietojen toimittamatta

jättämisestä lähtisi hankintayksikölle pyyntöjä toimittaa puuttuva aineisto. Tämä ei luonnollisesti takaa aineiston toimitusta, mutta nykyisessä taloustietojen raportoinnissa saadaan noin 10 prosentin parannus vastausasteeseen vastaavalla toiminnalla.

Ratkaisun suorat kehityskustannukset olisivat arviolta noin 6 miljoonan euron suuruusluokassa. Kustannukset muodostuisivat henkilöstökustannuksista, nykyisen taloustietopalvelun kehittämisestä tai uudelleen rakentamisesta, hankintatietovarannon perustamisesta ja tutkihankintoja.fi-palvelun siirrosta ja päivittämisestä. Palvelut toteutettaisiin pääosin ostopalveluita hyödyntäen. Ratkaisun aiempia vaihtoehtoja korkeammat kehityskustannukset liittyvät kerättävien tietojen laadun ja oikean rakenteen varmistaviin toimenpiteisiin. Tässä vaihtoehdossa tietoja voitaisiin toimittaa vain tiettyjen rajapintojen kautta tietyssä muodossa. Mikäli tiedot tai tietojen rakenne olisivat virheellisiä, raportointi ei onnistuisi ilman aineiston uudelleen lähettämistä. Näitä tietojen laadun varmistavia toiminnallisuuksia tulisi myös testata laajemmin ennen tuotantoon siirtymistä kuin ratkaisuvaihtoehdon 3 mukaista erittäin pelkistettyä palvelua.

Mikäli hankintatietopalveluun tietoja toimittavien hankintayksiköiden joukkoa rajattaisiin valtion virastoihin ja laitoksiin, kuntiin, kuntayhtymiin, hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin sekä näiden liikelaitoksiin, voitaisiin tietojen keräämisessä hyödyntää nykyisen kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelun muodostamaa synergiaetua. Tämän synergiaedun saavuttamisen edellytyksenä on, että nykyistä taloustietopalvelun hallinnollista ja teknistä tiedonkeruun prosessia voitaisiin hyödyntää myös ostolaskutietojen keräämisessä tietopalveluun nykyisin raportoivilta organisaatioilta eikä organisaatioiden joukkoa merkittävästi laajennettaisi. Näiden lisäksi valtion virastojen ja laitosten ostolaskutiedot tulisi kerätä suoraan Handista. Edellytyksen täyttymistä selvitetään Valtiokonttorin toimesta vielä vuoden 2024 aikana.

Jotta tietojen keräämiseen tarvittava henkilötyö voitaisiin pitää vähäisenä, täytyy tietojen tarkastamisen tapahtua automaattisesti eikä Valtiokonttorille syntyisi tietojen manuaaliseen tarkastamiseen liittyviä velvoitteita. Myös mahdolliset puuttuvien tietojen karhuamiset ja muu puutteellisen tiedon täydentämiseen tähtäävä toiminta tulisi hoitaa automaatiolla etenkin, jos tietojen toimittaminen olisi kuukausittaista.

Edellä kuvattujen edellytysten täytyessä hankintatietopalvelun ylläpidon kustannukset muodostuisivat henkilöstökuluista, infrakustannuksista, ylläpitoon ja jatkuvaan kehittämiseen käytettävästä ostopalvelusta ja mahdollisista lisenssikustannuksista. Jatkuvan kehittämisen kustannukset riippuisivat paljon siitä, kuinka usein hankintatietojen keräämiseen käytettävä taksonomia muuttuisi. Mikäli taksonomia pysyisi hankintatietojen osalta suhteellisen stabiilina, ei jatkuvaan kehittämiseen tarvittaisi kovinkaan merkittäviä panostuksia.

Taulukko 5. Valtiokonttorin arvio hankintatietopalvelun vuosittaisista ylläpidon kustannuksista.

Kustannustekijä	Kustannus
Virkatyön henkilöstökustannukset (tiedon keruu +1 htv, hankintatietovaranto + 2 htv, tutkihankintoja +0,5 htv)	280 000 €
Infra- ja lisenssikustannukset	300 000 € ⁷⁰
Ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen ostopalvelukustannukset (~1 htv)	220 000 €
Yhteensä	800 000 €

Ratkaisun ylläpitokustannukset ovat siis suuruusluokaltaan vastaavia vaihtoehtojen 2 ja 3 kanssa. Johtuen kehittämiseen käytettävästä merkittävästä panostuksesta, ratkaisun avulla olisi saavutettavissa tilanne, jossa kerätyt tiedot olisivat yhdenmukaista ja raportointi niin kattavaa kuin ilman sanktiointi- tai viivästysmaksumenettelyä olisi mahdollista. On huomattava, että vastaavan suuruisten pysyvien menolisäysten lisäksi aiemmatkin ratkaisut vaativat jonkin verran kehitysrahoitusta, mutta näiden ratkaisujen avulla saataviin tuloksiin liittyy merkittävää epävarmuutta tietosisällön yhdenmukaisuuden ja raportoinnin kattavuuden vuoksi.

⁷⁰ Arvio perustuu oletukseen, että hankintatiedot muodostaisivat noin puolet tietopalvelun nykyisestä tietosisällöstä ja kustannukset kasvaisivat tiedon määrän suhteen lineaarisesti. Lisäksi hankintatietovarannon käytön oletetaan olevan aktiivista.

8 Johtopäätökset sääntelytarpeista ja muista hankkeen toteuttamisedellytyksistä

Hankintatietovarannon toteuttamiseksi tulisi säätää uusi hankintatietovarantolaki sekä muutoksia Valtiokonttorista annettuun lakiin sekä hankintalakiin. Valtiokonttorille säädettäisiin uusi tehtävä ylläpitää kansallista hankintatietovarantoa. Tietovarantoon ja tietovarannon tietojen käsittelyyn sovellettaisiin soveltuvin osin myös mm. tiedonhallintalain, tietosuojasetuksen, tietosuojalain sekä julkisuuslain säännöksiä.

Uudessa hankintatietovarantolaissa säädettäisiin tietovarannon tavoitteesta ja käyttötarkoituksesta sekä tarvittavista määritelmistä. Lailla säädettäisiin tietovarannon sisällystä eli lailla määriteltäisiin tietoryhmittäin ylätasoisesti tietovarantoon tallennettavat tiedot sekä velvoitettaisiin hankintayksiköt luovuttamaan kyseiset tiedot Valtiokonttorille. Avoimessa tietopalvelussa julkaistavat tiedot määräytyisivät julkisuuslain nojalla. Valtiokonttori vastaisi tietovarantoon sisältyvien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta niiden saamiseen oikeutetuille viranomaisille. Valtiokonttori säädettäisiin tietovarannon rekisterinpitäjäksi. Lisäksi lailla säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta valtioneuvostolle liittyen hankintatietojen tarkempaan määrittelyyn. Lisäksi Valtiokonttorille annettaisiin määräysantovaltuus liittyen toimitettavien tietojen tietorakenteisiin sekä tietojen toimittamistapoihin.

Lainsäädäntötoimien myötä tulisi perustaa uusi hankintatietopalvelu, joka koostuisi tiedonkeruujärjestelmästä, hankintatietovarannosta ja avoimesta tietopalvelusta. Tiedonkeruujärjestelmän avulla Valtiokonttori keräisi hankintayksiköiden lähettämiä ostolaskuja ja hankintasopimustietoja. Hankintatietovarannossa näitä tiedonkeruujärjestelmällä kerättyjä tietoja yhdistettäisiin muihin keskitetyistä lähteistä poimittuihin hankintatietoihin ja tarjottaisiin tietonäkymiä tutkijoiden, viranomaisten ja hankintayksiköiden tarpeisiin. Hankintatietovarantoon koottaisiin hankintatietovarantolain ja valtioneuvoston asetuksen mukaiset tiedot julkisista hankinnoista, mikä tarkoittaisi, että tietovarannosta olisi saatavilla tietoja hankinnoista ilmoittamiseen liittyen, tarjouspyynnöiltä, tarjouksilta, hankintasopimuksilta, hankintayksiköiden ostolaskuilta ja kirjanpidosta. Avoimessa tietopalvelussa Valtiokonttori julkaisisi hankintatietovarantoon kootuista tiedoista mahdollisimman kattavia visualisointeja, raportteja ja rajapintoja muun muassa median, kansalaisten ja yritysten tarpeisiin.

Hankintatietovaranto ja avoin tietopalvelu mahdollistaisivat pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisten julkisiin hankintoihin liittyvien säästöä tuottavien toimenpiteiden vaikutusten todentamisen ja uusien toimenpiteiden sekä hyvien käytäntöjen tunnista-

misen. Hankintatietovaranto mahdollistaisi myös julkisten hankintojen kilpailun tilan jatkuvan seurannan. Avoin tietopalvelu edistäisi merkittäväällä tavalla julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja tarjoaisi yrityksille kattavan näkymän julkisen sektorin hankintoihin ja liiketoimintamahdollisuuksiin.

LIITTEET

Liite 1. Terminologia

Liite 2. Julkisia hankintoja ja tietovarannon toteuttamista koskeva keskeinen lainsäädäntö

Liite 3. Kansainvälisiä esimerkkejä julkisia hankintoja koskevien tietojen hyödyntämisestä

