

# Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2024:63



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

Olli-Juhani Piri, Susan Hindström, Juho Savonen, Seija Friman,  
Timo Rantanen, Denis Galkin, Tarja Sinivuori-Boldt, Hanna Talka,  
Minnamaria Korhonen, Ella Tarvainen, Jan Jääskeläinen,  
Mikko Saavalainen, Juho Pursimo

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtiovarainministeriö

CC BY 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-841-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

## Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

**Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:63**  
**Julkaisija** Valtiovarainministeriö **Teema** Hallintopolitiikka

**Tekijä/t** Olli-Juhani Piri, Susan Hindström, Juho Savonen, Seija Friman, Timo Rantanen, Denis Galkin, Tarja Sinivuori-Boldt, Hanna Talka, Minnamaria Korhonen, Ella Tarvainen, Jan Jääskeläinen, Mikko Saavalainen, Juho Pursimo

**Yhteisötekijä** Valtiovarainministeriö

**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 219

### Tiivistelmä

Suomessa käytetään julkisiin hankintoihin vuosittain kymmeniä miljardeja euroja. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on asetettu julkisten hankintojen ja sekä niitä koskevan tietopohjan kehittämiseksi lukuisia tavoitteita.

Arviomuistiossa kuvataan laajan sidosryhmäosallistamisen ja kattavan selvitys- ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta, 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 tunnistettu julkisiin hankintoihin ja ostoihin liittyvä merkittävä vaikuttavuuspotentiaali organisaatiotasoisien 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 julkisia hankintoja koskevien kansallisten ja organisaatiotasoisien tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikutusten todentamisessa.

**Asiasanat** hallintopolitiikka, julkiset hankinnat, ostot, tietovarannot, julkinen talous

**ISBN PDF** 978-952-367-841-5

**Asianumero** VN/2588/2024

**ISSN PDF** 1797-9714

**Hankenumero** VM018:00/2024

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-841-5>

## Bedömningspromemoria om inrättandet av ett nationellt datalager om offentlig upphandling och om offentliggörandet av inköpsfakturer

### Finansministeriets publikationer 2024:63

**Utgivare**

Finansministeriet

**Tema**

Förvaltnings-  
politiken

**Författare**

Olli-Juhani Piri, Susan Hindström, Juho Savonen, Seija Friman, Timo Rantanen, Denis Galkin, Tarja Sinivuori-Boldt, Hanna Talka, Minnamaria Korhonen, Ella Tarvainen, Jan Jääskeläinen, Mikko Saavalainen, Juho Pursimo

**Utarbetad av  
Språk**

Finansministeriet  
finska

**Sidantal**

219

**Referat**

I Finland används årligen tiotals miljarder euro för offentlig upphandling. I regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering har det ställts upp flera mål för att utveckla den offentliga upphandlingen och ett datalager om upphandling.

I bedömningspromemorian beskrivs utifrån intressegruppers respons och omfattande utrednings- och forskningslitteratur hurdan det nationella datalager för upphandling som föreslås i regeringsprogrammet bör vara, vilka lagstiftningsmässiga och tekniska åtgärder som bör vidtas för att uppnå målen i regeringsprogrammet och vilka grunder som framförs i de senaste utredningarna för behovet att inleda arbetet.

Enligt bedömningspromemorian finns det en betydande potential i anslutning till offentliga upphandlingar och inköp när det gäller effektiviseringen av det strategiska ledarskapet på organisationsnivå, den nationella utvecklingen, myndigheternas verksamhet, den öppna förvaltningen företagets verksamhetsförutsättningar, forskningen och det internationella samarbetet. I bedömningspromemorian konstateras även att utvecklandet av ett datalager om offentliga upphandlingar och inköp har en stor betydelse när det gäller att verifiera effekterna av de mål och åtgärder på riksnivå och organisationsnivå som gäller offentlig upphandling.

**Nyckelord**

förvaltningspolitiken, offentlig upphandling, inköp, datalager, offentlig ekonomi

**ISBN PDF**

978-952-367-841-5

**ISSN PDF**

1797-9714

**Ärendenummer**

VN/2588/2024

**Projektnummer**

VM018:00/2024

**URN-adress**

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-841-5>

## Memorandum assessing the establishment of a national procurement data repository and the publication of purchase invoice information

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2024:63</b>	<b>Subject</b>	Governance Policy
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance	
<b>Author(s)</b>	Olli-Juhani Piri, Susan Hindström, Juho Savonen, Seija Friman, Timo Rantanen, Denis Galkin, Tarja Sinivuori-Boldt, Hanna Talka, Minnamaria Korhonen, Ella Tarvainen, Jan Jääskeläinen, Mikko Saavalainen, Juho Pursimo	
<b>Group author</b>	Ministry of Finance	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 219

---

### Abstract

Finland spends tens of billions of euros each year on public procurement. The Programme of Prime Minister Orpo's Government set numerous objectives for public procurement and the related knowledge base.

This memorandum, based on extensive stakeholder engagement and a comprehensive review of reports and research, describes what the national procurement data repository proposed in the Government Programme should be like and what national legislation and technical measures would be necessary to achieve the objectives set out in the Government Programme. It also described what kind of grounds recent studies provide for launching the work.

The memorandum identifies that there is significant potential to have a positive impact on public procurement and purchases from the standpoint of strategic management of organisations, national development, the work of public authorities, open government, the business environment, research and international cooperation. The memorandum also identifies the significance of developing a knowledge base concerning public procurement and purchases with respect to verifying the effects of the national and organisational objectives and measures related to public procurement.

**Keywords** governance policy, public procurement, purchases, data repositories, public finances

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-841-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference number</b>	VN/2588/2024	<b>Project number</b>	VM018:00/2024

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-841-5>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	8
<b>1 Tausta ja tavoitteet</b> .....	10
1.1 Selvitystyön tausta ja toteutus.....	10
1.2 Kansalliset tavoitteet ja strategiset linjaukset.....	11
1.3 Julkisten hankintojen kokonaisvolyyymi ja merkitys.....	15
1.4 Kansainvälinen yhteistyö ja kehityssuunta.....	20
1.5 Sidosryhmäkeskustelut .....	23
1.6 Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteet .....	26
<b>2 Keskeiset selvitykset julkisia hankintoja koskevien tietojen merkityksestä</b> .....	31
<b>3 Nykyiset julkisia hankintoja koskevat tietopalvelut</b> .....	45
<b>4 Julkisia hankintoja koskevat tiedot ja toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi</b> .....	58
4.1 Hankintaprosessin vaiheet ylittävät tietosisällöt ja niiden kehittäminen .....	61
4.2 Tietosisältöjen kehittäminen suunnittelusta sopimukseen -prosessivaiheen osalta .....	70
4.3 Tietosisältöjen kehittäminen tilauksesta maksuun -prosessivaiheen osalta .....	87
<b>5 Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto</b> .....	97
5.1 Tietovarannon käytännön toteutus.....	97
5.1.1 Palvelukonsepti ja asiakkaat .....	97
5.1.2 Tietovarantoon kerättävät tiedot .....	101
5.1.3 Hankintatietovaranto palvelee itsepalveluanalytiikkaa .....	109
5.1.4 Tutkihankintoja.fi-palvelun uudistaminen .....	110
5.1.5 Tunnistetut tekniset vaatimukset.....	114
5.1.6 Kustannukset .....	117
5.2 Tietovarannon omistajuuden ja ylläpidon lainsäädännön vaatimukset.....	121
5.2.1 Perustettavaa tietovarantoa koskeva sääntely.....	121
5.2.2 Tietovarantoa koskevat tietoturva-vaatimukset .....	136
5.2.3 Valtiokonttorin rooli tietovarannon omistajana ja ylläpitäjänä .....	138
5.2.4 Muut tarvittavat lainsäädäntömuutokset .....	139
5.2.5 Toteutuksen vaiheistus .....	142
5.2.6 Perustuslailliset näkökulmat .....	144

<b>6</b>	<b>Tietovarannon ja toimenpiteiden vaikutukset</b> .....	157
6.1	Taloudelliset vaikutukset .....	157
6.1.1	Yritykset .....	157
6.1.2	Julkinen talous .....	160
6.2	Ympäristövaikutukset .....	167
6.3	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset .....	168
6.4	Viranomaisten toiminta .....	170
<b>7</b>	<b>Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset</b> .....	172
<b>8</b>	<b>Johtopäätökset sääntelytarpeista ja muista hankkeen toteuttamisedellytyksistä</b> .....	187
<b>9</b>	<b>Liitteet</b> .....	189
	Liite 1. Terminologia .....	189
	Liite 2. Julkisia hankintoja ja tietovarannon toteuttamista koskeva keskeinen lainsäädäntö .....	195
	Liite 3: Kansainvälisiä esimerkkejä julkisia hankintoja koskevien tietojen hyödyntämisestä .....	210



## ESIPUHE

Julkisiin hankintoihin ja ostoihin käytetään Suomessa vuosittain noin 38 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 enemmän, 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 tietojohdusta 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 tietojohdusta 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 vaikuttavuuspotentiali 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 tietojohdamisesta 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 aiheita 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 toteuttamisesta, 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 vastuhenkilöt:**

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

#### **Asiantuntijaryhmän jäsenet:**

- Juho Savonen, ratkaisuarkkitehti, Valtiokonttori
- Seija Friman, hankejohtaja, Valtiokonttori
- Timo Rantanen, kehittämisspällikkö, 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 hallitusohjelmassa<sup>1</sup> on määritetty julkisten hankintojen kehittämiselle useita tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä kilpailua, saavuttaa kustannushyötyjä sekä parantaa tiedon hyödyntämistä julkisissa hankinnoissa. Turvatakseen laadukkaat palvelut pääministeri Orpon hallitus tavoittelee myös merkittävä kustannussäästöä julkisessa palvelutuotannossa.

<sup>1</sup> [Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023](#)

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 asettanut<sup>2</sup> tammikuussa 2024 Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma Hankinta-Suomen (Hankinta-Suomi-ohjelma) toimeenpanemaan hallitusohjelman kirjauksia sekä edistämään edelleen kansallisen julkisten hankintojen strategian 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 strategiasta<sup>3</sup>. 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. Strategiassa on todettu, että tämän tavoitteen

---

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

3 [Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020](#)

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 tutkihallintoa.fi-palvelussa, hankinta-ilmoitukset.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 kestävyyttä, hankintojen toimitusta sekä innovaatiota.

Osana kansallisen julkisten hankintojen strategian toteutusta laadittiin Hankinta-Suomen strateginen mittaristo, jonka avulla halutaan seurata strategian toteutumista. Vaikka tietojen keräämisessä otettiin useita edistysaskeleita ja suurin osa mittareista toteutettiin, ei kaikkia mittareita kyetty toteuttamaan puutteellisen tai hankalasti saatavilla olevan tiedon vuoksi. Näistä mittareista yksi esimerkki on tarjousten määrän kehitys<sup>4</sup>.

## Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi

Valtioneuvosto hyväksyi 17.3.2022 periaatepäätöksen tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi valtionhallinnossa<sup>5</sup>. Periaatepäätös määrittelee vuosille 2022–2026 valtion tietopolitiikan strategiset tavoitteet, jotka on jaettu neljään teemakokonaisuuteen: ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö; strategia ja toiminta; tiedon hallinta sekä mahdollistajat.

4 [Kohti vaikuttavia julkisia hankintoja: Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman loppuraportti 2020–2023](#)

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

Periaatepäätöksen asettaa tavoitteeksi, että tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti. Tiedon tehokkaammaksi hyödyntämiseksi tulee laittaa lait, 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 tietoineistot, 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 ymmärryksen 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 keskitetysti hyödynnettävissä. Keskeisten tietovarantojen tarjoaminen keskitetysti mahdollistaa tietojen nykyistä laajemman hyödyntämisen 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 julkaisut<sup>6</sup> vuonna 2020 avoimen hallinnon strategian<sup>7</sup>, 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.

Avoimen hallinnon toimenpideohjelmissa on määritetty konkreettisia toimenpiteitä avoimen hallinnon edistämiseksi. Julkisia hankintoja koskevien tietojen avoimuus on tunnistettu osaksi vuosien 2023–2027 toimenpideohjelmaa<sup>8</sup>. 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

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

7 [Avoimen hallinnon strategia 2020](#)

8 [Avoimen hallinnon 5. kansallinen toimintaohjelma 2023–2027](#)



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. Tutkimuskirjallisuuden mukaan julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain arviolta 45–50 miljardia euroa.<sup>9</sup> Laskentatapa perustuu EU:n tilastokeskuksen käyttämään menetelmään<sup>10</sup>. 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. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille näkyy kuitenkin julkisten hankintojen ostojen kokonaismäärän merkittävänä, laskennallisena muutoksena vuosien 2022 ja 2023 välillä<sup>11</sup>. Hankintojen kokonaissumma oli vuonna 2022 45,4 miljardia euroa, kun vuonna 2023 hankintoja raportoitiin 37,6 miljardia euroa. Muutoksen taustalla on sekä palvelujen järjestelyvastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille että muutokset ostojen raportoinnissa. Valtiokonttorin keräämien kirjanpitolietojen<sup>12</sup> perustella valtion vuotuinen osuus julkisista hankinnoista on noin 9,5 miljardia euroa, kuntien osuus 9,3 miljardia euroa, kuntayhtymien osuus 1,4 miljardia euroa, hyvinvointialueiden osuus 15,6 miljardia euroa, hyvinvointiyhtymien osuus 1,4 miljardia euroa ja evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien osuus 407 miljoonaa euroa. Hankintojen kohteet vaihtelevat yksittäisistä muutamien eurojen arvoisista pienhankinnoista 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

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 Valtiovarainministeriön tiedote: Suomen julkisten hankintojen euromääräisessä arviossa suuri laskennallinen pudotus (11.9.2024).

12 Tutkihallintoa.fi. Hankintojen arvo 2022, 2023.

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 mukaan<sup>13</sup> 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<sup>14, 15</sup> 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 tutkimuksen<sup>16</sup> 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 säästetään veronmaksajien rahoja<sup>17</sup>. Suorahankinnoissa yrityksillä ei ole painetta antaa parasta hintaa sopimuksen saamiseksi, mikä lisää julkisen sektorin kustannuksia.

13 [Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää. Policy Brief 1/2022. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.](#)

14 [Jääskeläinen, J. & Tukiainen J. \(2019\) Anatomy of Public Procurement. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.](#)

15 [Tukiainen, J. & Halonen, K.-M. \(2020\) Competition and Litigation in Swedish Public Procurement, Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2020:1.](#)

16 [Hiilamo, T.; Jääskeläinen, J. & Willka, R. \(2023\) Kilpailu julkisissa hankinnoissa. KKV Tutkimusraportteja 9/2023. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.](#)

17 [Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää. Policy Brief 1/2022. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.](#)

Julkisten hankintojen keskittäminen ja yhteishankinnat ovat nousseet tärkeäksi keinoksi tehostaa julkisten varojen käyttöä. Keskittämällä saavutettavien kustannussäästöjen ajatellaan johtuvan pääasiassa mittakaavaeduista<sup>18</sup>. OECD:n mukaan tutkimukset osoittavat, että yhteishankintojen säästöpotentiaali on Suomessa jopa 25 %. Kansainvälisen tutkimuksen<sup>19</sup> 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 mietinnössään<sup>20</sup> todennut, että on tärkeää kiinnittää huomiota hankintojen onnistumiseen ja seurantaan. Valiokunnan mukaan seuranta 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 seuranta. 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 sidosryhmiä koostuva valmisteluryhmä laati osana kansallisen julkisten hankintojen strategian laatimista tilannekuvan<sup>21</sup> julkisista hankinnoista Suomessa. Tilannekuvassa käsiteltiin seitsemää teemaa: 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,

18 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.

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

20 TrVM 5/2023 vp – Valiokunnan mietintö

21 Suomen julkisten hankintojen tilannekuva (2020). Valtiovarainministeriö.

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 organisaatiotasoisista tietopohjaa muun muassa hankintojen volyymeista, 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<sup>22,23</sup>. 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 mukaan<sup>24</sup> 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.

22 [Kiviaho, M. & Knuutinen, M. \(2023\) Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa : Selvitys. Valtiovarainministeriö.](#)

23 [Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Julkiset hankinnat ja harmaa talous. kkv.fi](#)

24 [Harmaa talous & talousrikollisuus. Julkiset hankinnat ovat houkutteleva kasvualusta harmaalle taloudelle. Vero.fi.](#)

## 1.4 Kansainvälinen yhteistyö ja kehityssuunta

Euroopan komissio julkaisi 16.3.2023 tiedonannon julkisiin hankintoihin liittyvien tietojen entistä paremmasta rajat ylittävästä hyödyntämisestä<sup>25</sup>. 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 datastrategian<sup>26</sup> 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. Suomi on ilmoittanut sitoutumisestaan data-avaruuteen liittyvään yhteistyöhön syyskuussa 2024 valtiovarainministeriön ja Euroopan komission välisellä yhteisymmärryspöytäkirjalla<sup>27</sup>.

### 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 ylittämissä hankinnoissa, jäsenvaltioiden julkisten hankintojen portaalit, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi kansallisten lainsäädäntöjen mukaisista kilpailutuksista ja

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

26 COM(2020) 66 final

27 Valtiovarainministeriön tiedote: Suomi eurooppalaiseen julkisten hankintojen data-avaruuteen ensimmäisten joukossa (25.9.2024)

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 saivat tietoa, jonka avulla he voisivat ennustaa tulevia suuntauksia ja seurata julkisten ostajien luomia kauppavirtoja lähes reaaliaikaisesti. Data-avaruuden avulla julkiset ostajat voisivat laatia tarjoajia paremmin houkuttelevia tarjouspyyntöjä ja saada siten useampia tarjouksia kilpailutuksiinsa. Yritykset saivat 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 painopistealueiden edistämiseksi (esimerkiksi ympäristöä säästävät, sosiaalisesti vastuulliset ja innovatiiviset hankinnat; ml. esim. puhtaista ajoneuvoista annettussa direktiivissä tarkoitettujen puhtaiden ajoneuvojen hankintaa koskevien tavoitteiden noudattamisessa), elpymis- ja palautumistukivälineen kansallisten suunnitelmien tulosten osoittamisessa ja muiden EU:n varojen käytön reaaliaikaisessa seurannassa sekä toimeksisaajien ja alihankkijoiden 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 direktiivin<sup>28</sup> mukaiset kynnsarvot. Vuoden 2024 aikana kaikki hankkeeseen mukaan lähteneet kansalliset hankintaportalit ovat yhteydessä toisiinsa ja analytiikkatyökalut ovat kehittyneet. Vuodesta 2025 alkaen data-avaruus pystyisi muodostamaan yhteyksiä muihin ulkoisiin tietolähteisiin.

---

28 [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU](#)

Data-avaruuteen jäsenmaiden luovuttamat tiedot muunnettaisiin komission eProcurement Ontology (ePO) -hankkeessa<sup>29</sup> 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 kattavuuteen 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-uudistuksella<sup>30</sup> nopeutetaan julkisten hankintojen digitalisointia 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 2023<sup>31</sup>. 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 2025 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 suosittelee, että jäsenmaat varmistavat, että julkisten hankintojen tietolähteet

---

29 [Euroopan komissio: eProcurement Ontology](#)

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

31 [Valtiovarainministeriön uutinen: Hankinnoista ilmoittamista uudistetaan syksyllä 2023 \(23.2.2023\)](#)

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.

## 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 tietojohdamisen käytäntöjä. Kansalliset hankintatietoon liittyvät toimet nähtiin mahdollisuutena edistää hankintojen tietojohdamisen 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 sopimuseurannassa 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 kunta-sektorilla 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 sopimuksenhallinnan 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 merkittävyys 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 hankintastrategiisiin 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 merkittävä huomio oli, että hyvinvointialueiden sopimuseurannan 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 turvallisuusherkillä 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 kestävä julkisen hallinnon edistämiseen myös julkisilla hankinnoilla. Tietovarannon ja siihen liittyvien toimien toivotaan kuitenkin muotoutuvan selkeiksi ja konkreettisiksi hyödyiksi myös suuremmille

ja edistyskellisemmille 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 lainsäädäntöhankeessa kiinnitetään riittävästi huomiota turvallisuuskäytännön 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 yrityskentän 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 edistävinä.

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 raakadatan. 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 koituva 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 hyödyntämistä ja avaamista koskevassa periaatepäätöksessä asetettuihin tavoitteisiin sekä keskeisissä selvityksissä esille nousseisiin haasteisiin (luvut 1–3).

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

# Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto



## 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 tietojohdamisen 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 sopimuseurannan 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 organisaatiossa 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 pyytään 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, kestävä kehitystä 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 esimerkiksi 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. Vaikuttavuusarviointeja ja mittareiden asettamista on vaikea tehdä, mikäli asiasta ei ole käytettävissä tietoja<sup>32</sup>.

### **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 organisaatio-tasoisesti 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

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

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 kilpailupuute huomioiden.

### **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 kokonaisarkkitehtuuri-kuvauksessa<sup>33</sup> kuvataan karkealla tasolla kokonaisarkkitehtuurimenetelmin julkisten hankintojen nykytilanne ja tavoitetilä 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 koordinoointia. 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.

---

33 Valtiokonttori (2024). Julkisten hankintojen kokonaisarkkitehtuuri.



Kuvio 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 rakenneosien 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 kyvykkyydet 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 rajapintakyvykkyys vaihtelee suuresti, joten ohjelmointirajapintoihin kohdistuvat hankintaprosessista tulevat vaatimukset tulee ottaa huomioon tietojärjestelmiä hankittaessa tai uudistettaessa.

Alla oleva kuva esittää kokonaisarkkitehtuuryössä mallinnettua tietojenvälitystä hankintayksikköjen 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.

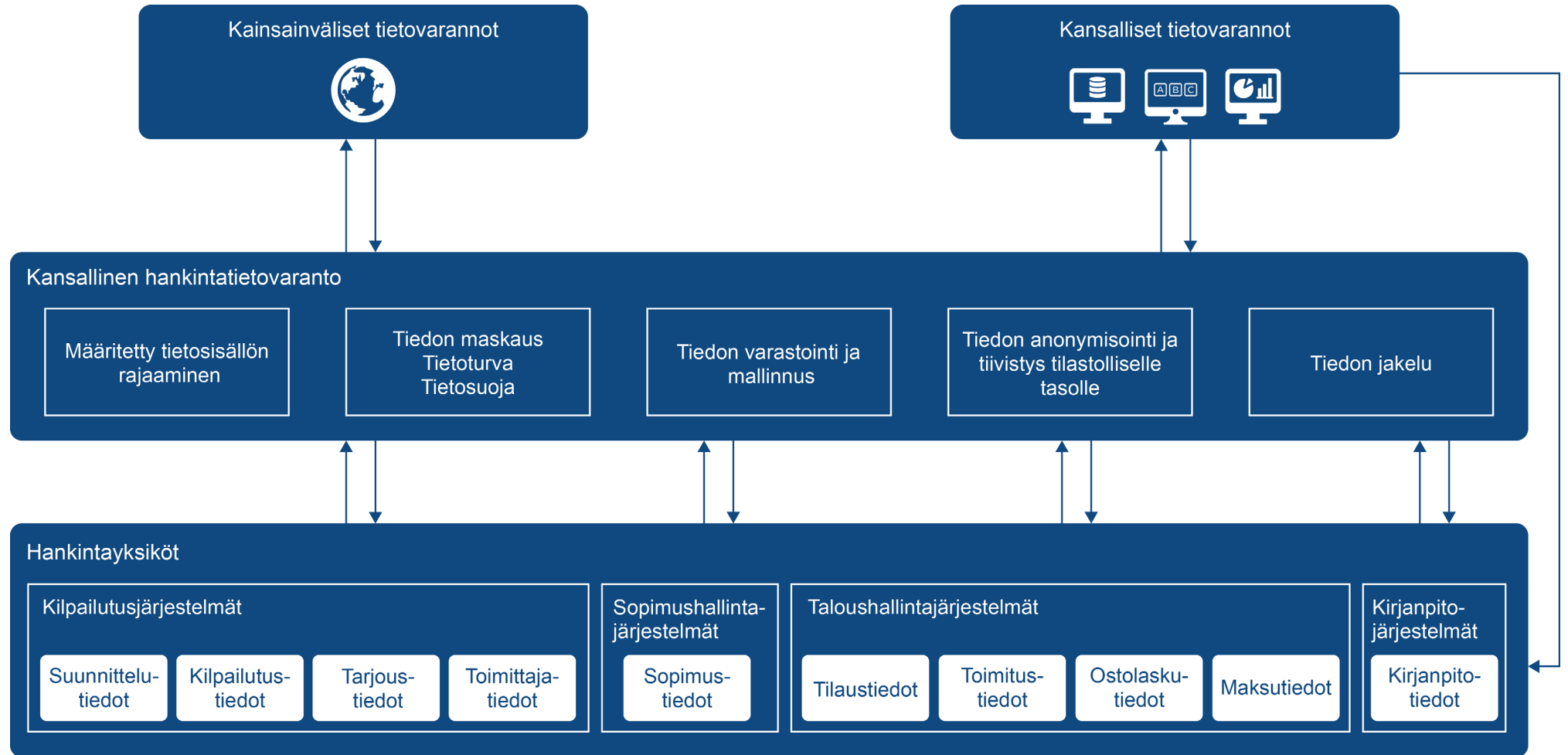
Kokonaisarkkitehtuuriselvityksen mukaan kansalliseen hankintatietovarantoon kerättyä tietoa tulisi pystyä analysoimaan ja jalostamaan, jotta sitä voitaisiin jakaa esimerkiksi raporteina ulkopuolisille tiedon hyödyntäjille. Lisäksi tietoa voitaisiin jakaa ohjelmointirajapintojen kautta kansallisen hankintatietovarannon 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-periaatteita<sup>34</sup>, 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.

---

34 Valtiovarainministeriö (2022). Julkisen hallinnon API-periaatteet

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



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

**Kuvio 4.** Ehdotukset toimenpidekokonaisuuksiksi arkkitehtuurikuvauksessa.



Ehdotetut toimenpidekokonaisuudet ovat:

1. Hankintojen tiedonhallinnan kehittämisen koordinointi ja vastuutetaan yhdelle toimijalle. Tämä on edellytys muiden toimenpidekokonaisuuksien onnistumiselle ja kestävälle 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 tietoaalusta, 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 selvitys<sup>35</sup> käsittelee julkisten hankintojen roolia kansallisessa tuottavuuden edistämisessä 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 tietoaaineisto ei heijasta julkisiin hankintoihin liittyvää toimintaa kattavasti minkään hallinnon tason osalta, minkä vuoksi perusteellisen analyysin tekeminen julkisten hankintojen taloudellisista tai muista vaikutuksista on mahdotonta.

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.

---

35 [OECD: Productivity in Public Procurement A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement Productivity 2019](#)

## Selvitys julkisten hankintojen kokonaisvolyymin ja datan hyödyntämisestä

Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2021 selvityksen julkisten hankintojen kokonaisvolyymin ja datan hyödyntämisestä<sup>36</sup>. Selvityshankkeen tavoitteena oli määrittellä 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 erilisiä 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 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.

36 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.

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 henkilöstöpanos riitä kehittämään prosesseja ja järjestelmiä. Selvityksen mukaan tähän toivottiin konkreettista valtionhallinnon tason keskitettyä ohjausta ja tukea. Kansallisesti vertailukelpoinen alueellinen tieto hankintojen toteutuksesta nähtiin tarpeellisenä. 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 ideaalilanteessa hankintailmoituksissa olisi mahdollisimman yksityiskohtaiset tarjouspyyntötasoiset tiedot. Selvityksessä esitetään, että hankintailmoitustietojen täydentämisen osalta voitaisiin edetä sähköisten kilpailuttamisjärjestelmien kehittämisellä 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 ostolaskutietoja. Myös jälki-ilmoitukset katsottiin mahdollisesti relevantteina tiedon keräämisen kannalta, mikäli hankintayksiköt veloitettaisiin jälki-ilmoitusten tekemiseen myös kansallisen kynnsarvon 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 ideaalilanteessa 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 kustannusvaikuttavuudesta<sup>37</sup>. 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 hyvälaatuaista tilastoaineistoa yhteishankintojen kustannusvaikutusten selvittämiseksi. Selvityksessä taustoitetaan, millaisia muutoksia olemassa oleviin tietosisäلتöihin pitäisi tehdä, jotta julkisia hankintoja voitaisiin paremmin johtaa hankintatoimesta kerättyjen tietosisäلتöjen avulla.

Selvityksen perusteella julkisiin hankintoihin liittyvien aineistojen keskeinen puute on eri vaiheissa muodostuvien tietosisäلتöjen yhdistämisen vaikeus. Selvityksessä kuvataan kansainvälisiä esimerkkejä, joiden perusteella esimerkiksi

37 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.

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 mittausongelmat, 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 määrästä ja hinnoista.

### Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista

Valtiovarainministeriö julkaisi keväällä 2023 selvityksen julkisten hankintojen säästökeinoista<sup>38</sup>. 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.

---

38 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 raportissaan<sup>39</sup>, että arvoltaan merkittävänsä 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 suositellut<sup>40</sup> 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 havaintoja kartelliin viittavasta käyttäytymisestä. Lisäksi tarjoustiedoista, kuten tarjoajia koskevista yksilöintitiedoista, voi lisäksi

39 Kilpailu ja kuluttajavirasto (2019): Harmaa talous ja hankinnat

40 COM(2017) 572 final, 3.10.2017

olla havaittavissa harmaan talouden ilmiöitä, kuten lyhyen elinkaaren yrityksiä. Katuvia tietoja julkisiin hankintoihin jätetyistä tarjouksista ja niiden sisällöstä ei kuitenkaan ole nykyisin saatavilla.

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 toimenpiteitä toteutetussa selvityksessä<sup>41</sup> 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 saatu- jen 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 har- kitta. 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.

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

## Selvitys julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaista käytännöistä

Hankinta-Suomi-ohjelma kartoitti<sup>42</sup> 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.

42 [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 käyttämissä 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 kynnyсарvot ylittäviä ilmoituksia ja 44 prosenttia EU-kynnyсарvot ylittäviä ilmoituksia. Palvelussa ilmoitetaan lisäksi kansallisista ja EU-kynnyсарvon 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 ylläpitämää 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 seurantarpeita 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 kirjanpilotietojen perusteella. Kirjanpilotileistä on tunnistettu ne tilit, joille hankintoihin liittyvät ostolaskut kirjataan. Kirjanpilotilit ovat tämän jälkeen yhdistetty Hankinnasta maksuun -prosessin kehittämishankkeessa (HAMA)<sup>43</sup> määriteltyihin hankintakategorioihin. Raportti perustuu kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden neljännesvuosiraportointiin, valtion keskuskirjanpidon tietoihin sekä seurakuntien erillisaineistoihin. Raportin avulla on mahdollista tarkastella

---

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

yksittäisen julkishallinnon organisaation rahankäyttöä hankintakategorioittain. Kirjapitotilien ja hankintakategorioiden osalta raportissa on tehty karkeistusta: kaikki yhdelle kirjapitotilille tehdyt kirjaukset on siirretty sitä vastaavaan hankintakategoriaan eikä yksittäisiä kirjanpitoon tehtyjä kirjauksia ole tarkastettu, vaikka yhdellä kirjanpitotilillä voi olla kirjauksia, jotka voivat kuulua useampaan hankintakategoriaan. Raporttia tarkasteltaessa on huomioitava, ettei saatavilla olevien tietojen perusteella pystytä tunnistamaan mihin sopimukseen tai kilpailutukseen tilikirjaus liittyy. Kirjanpitotiedot 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 keski suurten yritysten osallistumismahdollisuudet. Tutkihallinto.fi-raportteille 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 kestävyttä. Ekologisen kestävyden 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 kestävyttä.

Sosiaalista kestävyttä voi tarkastella samoilla tavoilla kuin sosiaalista kestävyttä. 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 ylätasoon tavoitteiden täyttymistä.

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

Julkisten hankintojen raporttikokonaisuuteen tuodaan tiedot myös hankintaosaamisen itsearvioinneista erilaisilla yhteenvetotasoilla.

Oma raporttikokonaisuutensa on toteutettu hankintailmoituksista suoramankinnoista 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 saatujen tarjousten määristä.

## Tutkihankintoja.fi

Tutkihankintoja.fi on julkinen julkishallinnon ostotietojen raportointipalvelu, joka on toteutettu osana valtiovarainministeriön valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaa (Handi)<sup>44</sup>. 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.

---

44 [Valtion hankintojen toteutusohjelma](#)

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 määrittelyillä kriteereillä. Tutkihankintoja.fi-palvelun data julkaistaan viikoittain myös avoindata.fi-sivustolla<sup>45</sup>.

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 Jääraappatunnustus-palkinnon. 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 yhtiölle<sup>46</sup>. Hankintayksiköt myös veloitetaan vastaamaan tietojen merkitsemisestä salassa pidettäviksi tietojärjestelmiinsä.

---

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

46 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 hankintamäärästä, hinnoista, hankintasuunnitelmista, laskutuksesta, tilauksista, toimittajista, tarjouspyynnöistä, tarjousten lukumäärästä, hankintapäätöksistä ja muut vastaavat kilpailutuksia koskevat tiedot.

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 matka- ja 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 ”Toimittajatietoa 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 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-aineistojen 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 haku-sanalla "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 ladattavissa 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 tietojään julkaisevien organisaatioiden osalta ilmoittamissyklissä oli edellisiä enemmän puutteita.

Verrattaessa julkaistujen ostolaskujen tietosisältöä Kuntaliiton julkaisemaan kuntien ja kuntayhtymien ostolaskudatan avaamisen ohjeeseen<sup>47</sup> 22 organisaation ostolaskutiedot sisältävät ohjeen mukaiset tiedot, mutta sarakkeiden nimissä ja

---

47 [Kuntien ja kuntayhtymien ostolaskudatan avaamisen ohje. Suomen Kuntaliitto ry.](#)

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.

<b>Kuntaliiton ohjeistuksen mukaiset pakolliset kentät</b>	<b>Organisaatioiden määrä, joilta tieto puuttuu</b>
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.

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-asiaista 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 hankintänäkymä

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

Johdon hankintänäkymän pilotoinnin lopputuloksena syntyi johdon mittaristonäkymä (engl. dashboard), joka tarjoaa organisaation ylimmälle johdolle kokonaiskuvan organisaation hankinnoista sekä hankintoihin liittyvät keskeiset tunnusluvut. Johdon hankintänäkymä 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 kypsyyssastetta, eli maturiteettia kuvaavat tiedot. Tietolähteenä toimi organisaation hankintatoimen kypsyyssastetta 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 tutkiahallinto.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 viitekehyksenä 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 asiasanojen 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 kirjanpitoyksiköille 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 näkymässä. 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 tilinpäätöksissä. 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 kirjanpitoa 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 syöte-tyissä 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-verkoston 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.

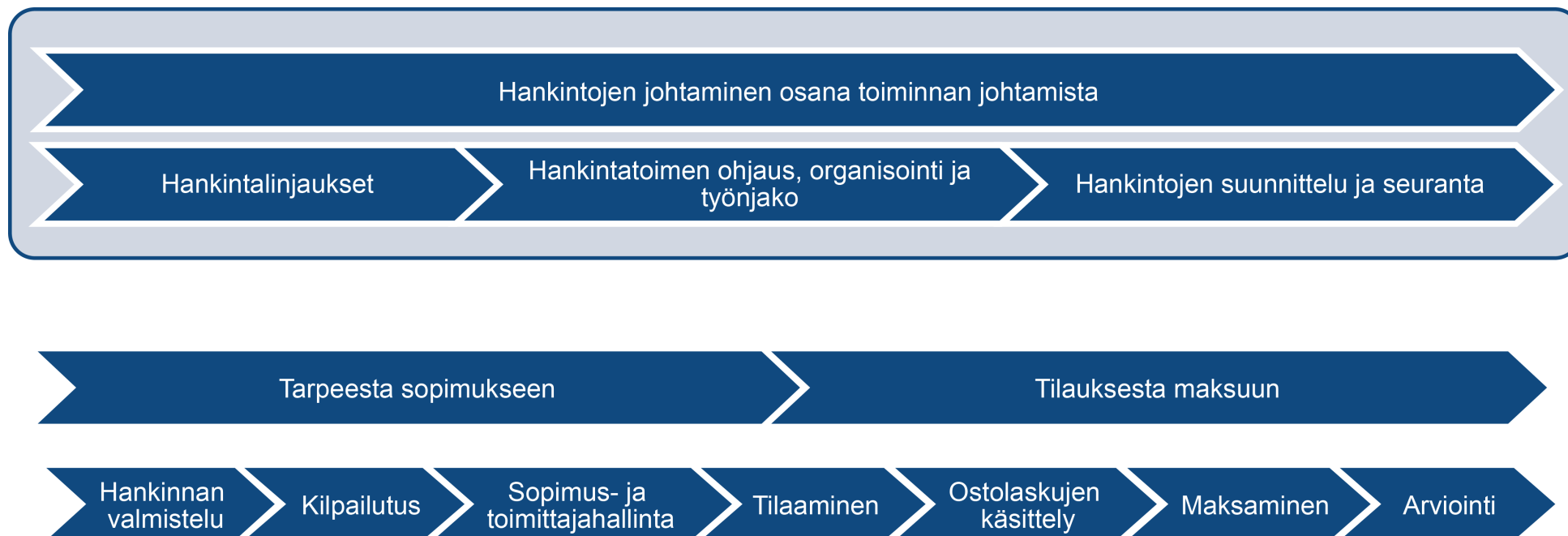
Peppolin mukaisten asiakirjojen lähettäminen tai vastaanottaminen ei edellytä loppukäyttäjiltä OpenPeppolin jäseneksi liittymistä.

## 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.

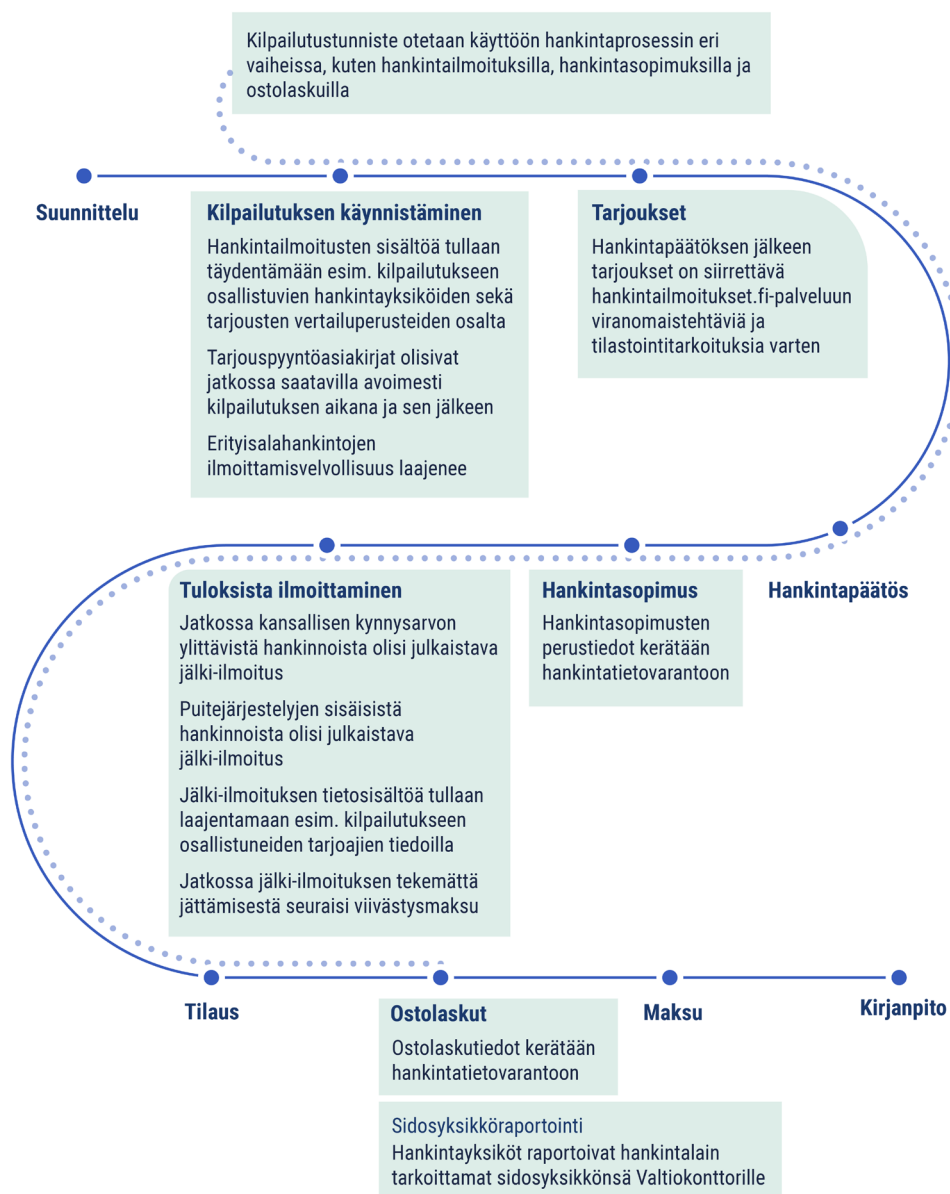
Tässä luvussa keskitytään tietosisällön laadun parantamisen kannalta tarvittaviin muutoksiin hankinnoista ilmoittamisessa, tilauksissa ja ostolaskutuksessa. Lähtökohtana on nykyisten järjestelmien ja niiden sisältämien tietojen luotettavuuden, yhtenevyyden parantaminen. Tämä edellyttää tietojen yhtenäistämistä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

Kuvio 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.

**Kuvio 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 2 400.

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 sidosyksikkö-asemassa 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 kpl<sup>\*48</sup>)
  - Kuntien ja kuntayhtymien vesihuollon taseyksiköt (n. 130 kpl<sup>\*</sup>)
  - Kuntien ja kuntayhtymien julkisoikeudelliset laitokset (n. 2800 kpl<sup>\*</sup>)
- Hyvinvointialueet ja -yhtymät
  - Hyvinvointialueet ja -yhtymät (25 kpl)
  - Hyvinvointialueiden ja -yhtymien liikelaitokset
  - Hyvinvointialueiden ja -yhtymien julkisoikeudelliset laitokset (n. 140 kpl<sup>\*</sup>)

48 <sup>\*</sup>(H)TOLTiin ilmoitettujen organisaatioiden määrä. (H)TOLTiin ei tarvitse ilmoittaa niitä organisaatioita, joissa omistusosuus on alle 20 %.

- Uskonnolliset yhteisöt (n. 300 kpl)
  - Evankelis-luterilainen kirkko
  - Ortodoksinen kirkon sekä niiden
  - 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 julkaiseiden 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, suoramarkkinailmoitus 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 omistusosuuksien 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.

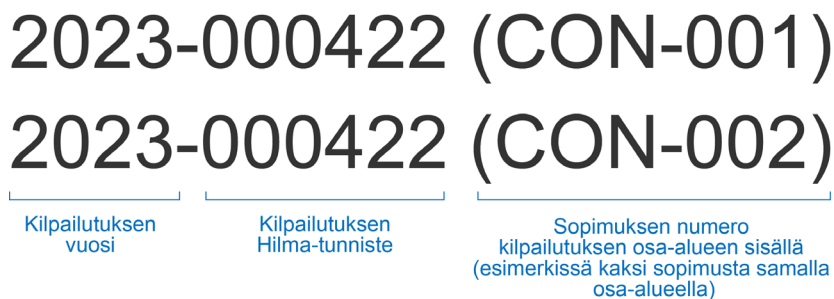
Kaikkien sidosyksiköiden ilmoittamisesta TOLT-raportoinnissa seuraisi hankintayksiköille vain vähäistä hallinnollista taakkaa, sillä osa sidosyksiköistä raportoidaan nykyisinkin ja toisaalta hankintayksikön täytyy olla tietoinen sidosyksiköistään, mikäli se tekee sidosyksikköhankintoja

## 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.

**Kuvio 7.** Hilma-palvelun muodostaman tunnisteiden 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.

**Kuvio 8.** Hilma-palvelun muodostama myös osat yksilöivä tunniste.

2023-000422-001-001  
2023-000422-002-001

Kilpailutuksen vuosi	Kilpailutuksen Hilma-tunniste	Kilpailutuksen osa-alue	Sopimuksen (järjestys) numero

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 tunnuksena 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:CommonBasicComponents-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-koodoja 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 salassapitomerkitöiden tekemistä ostolaskujen käsittelyjärjestelmissä sekä mahdollistaisi laskutietojen keskitetyn käsittelyn perustettavassa hankintatietovarannossa. Turvallisuuteen liittyvien laskujen selkeä merkitseminen parantaisi tietoturvaluuettua 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 tunniste sille kuuluvaan kenttään laskulla.

#### **Vaikutukset**

Turvallisuuteen liittyvien laskujen selkeä merkitseminen parantaisi tietoturvallisuutta ja vähentäisi riskiä salassa pidettävien tietojen asiattomalle paljastumiselle. Selkeät salassapitomerkinnot lisäisivät julkisten hankintojen avoimuutta merkittäväällä tavalla, kun laskujen julkaisuun liittyvää ylläluokittelua voitaisiin vähentää.

Merkintöjen tekemisestä, sopimisesta toimittajien kanssa ja tietojen toimittamisesta tietovarantoon lisäisi 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 siirtyminen käyttämään E1-ilmoitusta parantaisi hankintatietovarantoon kerättävän tiedon laatua ja yhdenmukaistaisi käytäntöjä.

### **Ehdotus 5: Markkinakartoituksista ja tietopyynnöistä ilmoittaminen (eForms)**

Hankintalain mukaisia hankintayksiköiltä tulisi säädöksiin tai teknisiin 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 työ määrää 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 hankintayksiköiden 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 liitetiedostoissa, 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, hankintayksikötunniste 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. Hankintayksikön 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 julkaisevat 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 tyypille, 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, painoarvo ja painoarvon tyyppi niille varatuissa kentissä. Vertailuperusteiden ilmoittamista koskevaa ohjeistusta tulisi myös kehittää, jotta tietojen yhdenmukaisuus paranisi.

#### **Vaikutukset**

Kerättävän tiedon laatu ja yhdenmukaisuus paransivat, mikäli tarjousten vertailuperusteet ilmoitettaisiin rakenteisessa muodossa hankintailmoituksilla. Tarjousten vertailuperusteet toimivat usein hankintojen vaikutustenarvioinnin pohjana ja näin ollen vertailuperusteiden käytävyyden parantaminen tulisi näkymään myös laadukkaampina vaikutustenarviointeina. 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 viranomais-tehtävien 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 hankintailmoitusten tapaan teknisiä rajapintoja pitkin. Lailla voitaisiin säätää valtioneuvostolle asetuksenantovaltuus tai Valtiokonttorille määräyksenantovaltuus koskien hankintailmoitukset.fi-palveluun ja tietovarantoon toimitettavien tarjoukseen liittyvien tietojen tai tietojen muotojen yksityiskohtia.

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

#### **Vaikutukset**

Tarjousten kokoaminen keskitettyyn viranomaisen tietovarantoon parantaa viranomaistoiminnan edellytyksiä. Kun huomioidaan aiemmin esitetty tarjousten vertailuperusteisiin liittyvä toimenpide, tarjousten vertailutietojen kokoamisella voitaisiin tunnistaa merkittäviä kustannussäästöihin johtavia lisätoimenpiteitä. Tarjousten kokoaminen Hankintailmoitukset.fi-palveluun vähentäisi myös kilpailutusjärjestelmiin liittyviä toimittajariippuvuuksia.

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

## Jälki-ilmoitus – kansalliset hankinnat

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

Kansallisen kilpailutuksen tuloksista ilmoittamisen avulla saataisiin merkittävästi tietoa kilpailutuksen kulusta. Jälki-ilmoituksesta kävisi ilmi kilpailutuksen voittanut organisaatio, kilpailutetun sopimuksen arvo, kilpailutukseen osallistuneiden tarjousten määrä ja paljon muita hankintojen arvioinnin kannalta olennaisia tietoja. Näiden tietojen avoin saatavuus lisäisi myös merkittäväällä tavalla kilpailutusprosessin läpinäkyvyyttä. Keskitetyn hankintatietovarannon kannalta kansallisten kilpailutusten tuloksista ilmoittaminen on olennaista, mikäli halutaan selvittää, mikä osa organisaation hankinnoista on kilpailutettua 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 velvoitetuista 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 hankintayksöiden 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-suora-hankintailmoituksista ei tehty hankintalakien vaatimaa ilmoitusta, jolla ilmoitetaan kilpailutuksen tuloksista. Erityisen runsaasti ilmoituksia puuttuu EU-suorahankinta-ilmoituksilta, mikä johtunee siitä, etteivät hankintayksiköt tiedä, että EU-suora-hankintailmoituksella ilmoitetaan aiotusta (ex-ante) suorahankinnasta. Mikäli suorahankinta toteutetaan, tulee siitä julkaista jälki-ilmoitus, jossa hankintayksikkö ilmoittaa suorahankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailutusten jälki-ilmoitusten puuttuminen heikentäisi merkittävästi hankintatietovarantoon kerättävän tiedonlaatua.

### **Ehdotus 12: Jälki-ilmoituksen laiminlyönnin sanktiointi**

EU-kynnysarvot ja kansallisen kynnysarvon ylittävän hankinnan sekä suorahankintaa 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 viranomainen 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).

#### **Vaikutukset**

Sanktiointi edistäisi oikea-aikaisen jälki-ilmoittamisen toteutumista kaikkien tiedon käyttäjien hyväksi. Sanktiointimenettely yhdistettynä ostolaskutietojen kokoamiseen ja julkaisuun vähentäisi suorahankintojen määrää ja sitä kautta lisäksi kilpailua, mikä oletettavasti 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 tarjoajarytysten 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 teknisiin 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 kentiä, joissa kilpailutetun hankinnan arvo tulisi ilmoittaa. Riippuen jälki-ilmoituksen tyylistä 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 täyttämisen seurantaan.

### **Ehdotus 14: Jälki-ilmoituksella tieto sopimuksen arvosta ja kestosta**

Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä tulisi säädöksiin tai teknisiin 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 laillisuustarkastuksen<sup>49</sup>. 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. Suoritetun tarkastuksen 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 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 hankintayksikköjä, 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 kynnsarvon 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.

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

Mikäli kaikista puitejärjestelyiden sisäisistä hankinnoista olisi julkaistava ilmoitus, saattaisi tällä olla negatiivinen käyttäytymisvaikutus. Lisääntyvä raportointi saattaisi heikentää kannustimia yhteishankintojen käytölle, mikä ei olisi toivottavaa. Toisaalta ilman puitejärjestelyiden sisäisen käytön jälki-ilmoittamista puitejärjestelyiden käytön seuranta ei ole mahdollista. Jatkovalmistelussa tulee arvioida mahdollisen kynnsarvon asettamista puitejärjestelyiden sisäisten hankintojen jälki-ilmoittamiselle.

Kuitenkin puitejärjestelyiden käyttöä koskevaa ilmoittamisvelvoitetta tulee kehittää ja lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee arvioida mahdollisen kynnsarvon 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 kynnsarvo, 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 vähäisesti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa etenkin, jos ilmoitusvelvoite asetettaisiin kansallisen kynnsarvon ylittäviin puitejärjestelyn sisäisiin hankintoihin. Kynnsarvottomalla 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 sopimuksenhallintajärjestelmiä, 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 suorahankinnoista saataisiin koottua keskeiset tiedot, ilman että näitä sopimuksia olisi välttämättä tarvetta koota hankintatietovarantoon.

Hankintatietovarannon toteutusta kuvaavassa luvussa 5 todetaan, että hankintatietovarantoon kertyisi tietoa alle kynnyksarvon 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 kynnyksarvojen 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 kynnyksarvon 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 kynnyksarvot alittavien sopimusten seuranta on pirstaloitunutta organisaatioiden toimintojen kesken. Tämän seurauksena saattaa käydä niin, että pienhankintojen yhteenlaskettu arvo ylittää hankintojen kansallinen kynnyksarvon. 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 ennenaikaisesta 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 raportointiin 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 kartellivakuutuksista.

Myöhemmin kerättävää tietosisältöä arvioitaessa on harkittava, voidaanko sopimukseen 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 hankintasopimukseen 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 määriteltyjen 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
- tiliöintirivin summa sis. ALV
- tiliöintirivin summa 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 sopimusnumerokentässä 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, sopimuksittain ja toimittajittain. Muutos on samalla myös Handi-palvelun sopimushallintamoduulin käyttöönoton edellytys.

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

Verkkolaskutuksesta säädetään sähköistä laskutusta koskevassa laissa<sup>50</sup>, 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 turvallisuusetuja. 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 kategorisoimiseen. 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 tällaista 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 päätely ole mahdollista keskitetylle hankintatietovarannon ylläpitäjälle. Vastaavasti

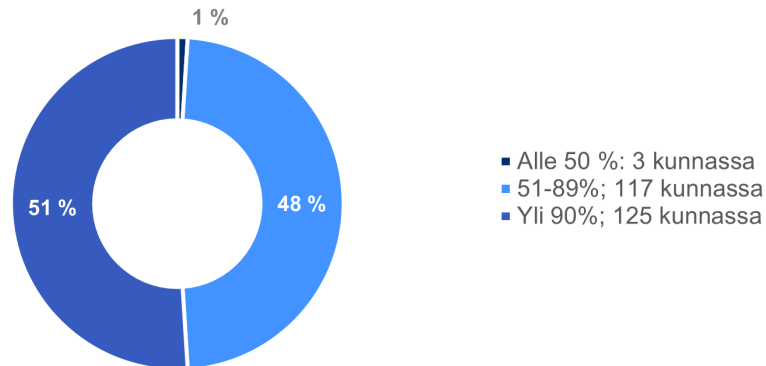
---

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

verkkolaskutiedoissa mahdollisesti olevia henkilötietoja pystytään tunnistamaan ennen tietojen siirtymistä analysoitavaksi, mutta henkilötietojen osalta keskitetyn toimijan on mahdollista tunnistaa ja käsitellä laskuilla olevat henkilötiedot.

Valtion ostolaskuista verkkolaskujen osuus on 98,95 % vuonna 2022. Kuntien ostolaskuista verkkolaskujen osuus oli vuonna 2023 keskimäärin 93 %:ia.<sup>51</sup> Tieto perustuu kyselytutkimukseen, johon 309 kunnasta vastasi 245 kuntaa. Vastanneista kunnista 125 kuntaa ilmoitti, että niiden ostolaskuista yli 90 % saapui verkkolaskuina. Kunnista yhdeksän ilmoitti saaneensa kaikki laskut verkkolaskuina. Ainoastaan kolme 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.

**Kuvio 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 kerättäisiin vain verkkolaskuoperaattoreilta.

51 Verkkolaskumittaristo 2023, Yrityksen Digitalous (ennakkotiedot)

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 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 syntyisi verkkolaskuihin perustuvassa ratkaisussa. Laskujen käsittelyn yhteydessä hankintayksikkö tai palvelukeskus voi myös merkitä tapauskohtaisesti tai oletusarvoisesti joitakin laskulla olevia tietoja salaisiksi. Tavoitetilassa toimittajat lisääisivät salassapitoon liittyvät merkinnät jo osaksi verkkolaskua. Valtiokonttori voisi laskuihin tehtyjen merkintöjen perusteella rajata pääsyä näihin tietoihin hankintatietovarannossa ja peittää tai rajata pois salassa pidettävät laskut julkisesta raportoinnista.

Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointiyhtymät ja hyvinvointialueet käyttävät talousraportoinnissaan 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 tiliöidään. Vastaavasti valtion virastoilla ja laitoksissa on käytössä yhteinen toimintohierarkia, jonka avulla ostoja voitaisiin tarkemmin kohdistaa toimintaan. Tilikarttojen yhdenmukaistaminen jäisi hankintatietovarantoon tehtäväksi.

Vaihtoehdon 3 mukainen tietojen raportointi lisäisi hankintayksiköille koituvaa hallinnollista taakkaa ja vaatisi muutoksia tietojärjestelmiin. Koituvia kustannuksia voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. Verkkolaskuihin perustuvaan tiedonkeruuseen liittyy merkittäviä tietosisällöllisiä haasteita, joita voidaan lieventää vaihtoehdossa 1 ja 3 hankintayksikön 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.

**Taulukko 2.** Tiedonkeruutapojen arviointi.

<b>Ratkaisu</b>	<b>Hyödyt</b>	<b>Esteet ja haitat</b>
Nykyinen verkkojulkaisu	<p>Osa kunnista on jo julkaisut ostolaskujaan avoindata.fi:hin</p> <p>Ratkaisu ei vaadi erillistä tietojenkeruu järjestelmää</p> <p>Tiedot olisivat suoraan kaikkien saatavilla</p> <p>Hankintayksiköillä mahdollisuus vaikuttaa julkaistavan tietosisällön oikeellisuuteen</p>	<p>Salassa pidettäviä tietoja ja osaa henkilötietoja sisältävistä laskuista ei ole mahdollista julkaista julkiseen verkkoon. Ratkaisu ei mahdollista esim. tuoterivien kokoamista</p> <p>Laskujen julkaisu aiheuttaa hankintayksiköille hallinnollista kuormaa ja muutoksia tietojärjestelmiin</p> <p>Reaaliaikainen raportointi ei ole mahdollista sen aiheuttaman hallinnollisen kuorman vuoksi</p>
Verkkolaskuihin perustuva tiedonkeruu	<p>Ratkaisu ei aiheuttaisi merkittävää hallinnollista kuormaa hankintayksiköille</p> <p>Ratkaisu mahdollistaisi lähes reaaliaikaisen raportoinnin</p>	<p>Aiheuttaa osin moninkertaista laskujen käsittelyä esim. virhetilanteissa</p> <p>Tietosisällön oikeellisuus riippuu laskuja lähettävistä toimittajista, eikä hankintayksiköllä ole välttämättä mahdollista vaikuttaa hankintatietovarantoon kertyvään sisältöön</p> <p>Salassa pidettävien tietojen merkitseminen olisi toimittajan vastuulla eikä virkavastuu välttämättä toteutuisi</p> <p>Lyhyellä aikavälillä verkkolaskutusaste aiheuttaa haasteita tietojen kattavuudelle</p> <p>Verkkolaskujen tietosisältö ei ole tällä hetkellä eikä välttämättä lähivuotoina riittävän määrämuotoista viranomaiskäyttöön</p>
Käsiteltyjen ostolaskujen toimittamiseen perustuva tiedonkeruu	<p>Hankintayksiköillä mahdollisuus vaikuttaa julkaistavan tietosisällön oikeellisuuteen</p> <p>Salassa pidettävien tietojen merkitseminen olisi viimekädessä hankintayksikön vastuulla</p>	<p>Laskujen julkaisu aiheuttaa hankintayksiköille hallinnollista kuormaa ja muutoksia tietojärjestelmiin</p> <p>Reaaliaikainen raportointi ei ole mahdollista sen aiheuttaman hallinnollisen kuorman vuoksi</p>

### **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 suorahankinnat, joista ei ole tehty asianmukaista ilmoitusta. Avoimesti saatavilla olevat ostolaskut lisäisivät 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 talousarvialouden sekä liikekirjanpidon tilikarttoja. Kirjanpidon tiedot ja tilikartat ovat saatavilla avoimen rajapinnan<sup>52</sup> 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 rajapinnassa<sup>53</sup>.

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 evankelis-luterilaisen 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.

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

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



### **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.

## 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. Toimeenpanon 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 suorahankintasopimuksille, 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 analysoidaan 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 vertailtasiin 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 sopimukseen ja kilpailutuksiin. Palvelu edistäisi merkittäväällä tavalla julkisten hankintojen avoimuutta.

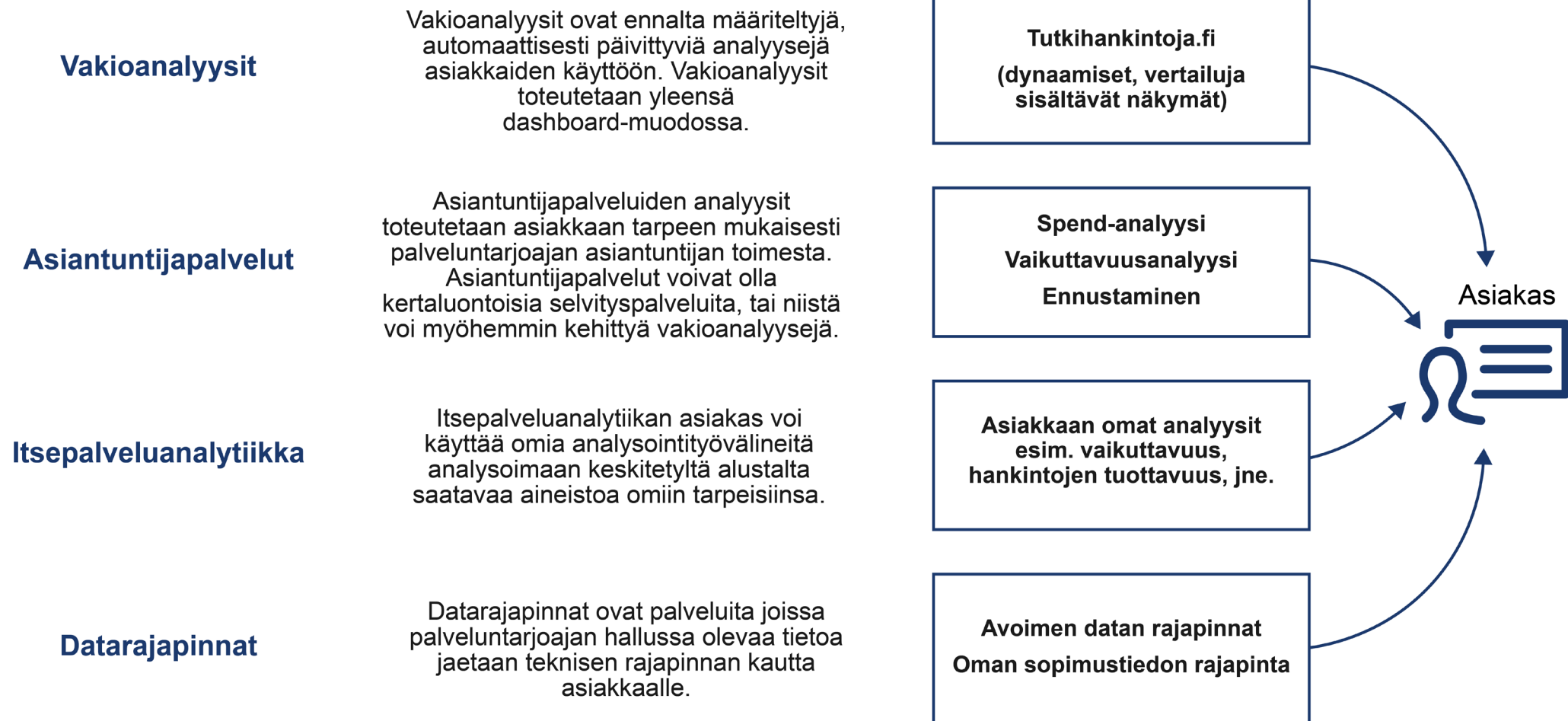
Valmistuessaan hankintojen kansallinen tietovaranto tulisi toimimaan myös kansallisena yhteyspisteenä eurooppalaisen julkisten hankintojen data-avaruuden kanssa (ks. luku 1.4.)

Hankintatietovaranto ja nykyistä tutkiahallintoa.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.

**Kuvio 10.** Uusi hankintatietopalvelu kokonaisuutena.



**Kuvio 11.** Esimerkkejä hankintatietopalvelun pohjalta tuotettavista analyyseista 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. Jotteri 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 maskaamaan<sup>54</sup>. Viimeistään tässä vaiheessa kerätystä tiedosta tunnistetaan henkilötiedot ja niihin kohdistetaan asianmukaiset toimenpiteet. Maskausvaiheessa varmistetaan, että sisään tulevassa tiedossa on riittävät tiedon julkisuuteen/salassa pidettävyyteen liittyvät merkinnät.

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

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

Taulukkoon 3 on koottu hankintatietovarantoon ensivaiheessa tuotavat tietosisällöt, lähdejärjestelmät, toimittamisentapa ja arvio sisältyykö kerättäviin tietoihin salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Näitä tietoja olisi mahdollisuus myöhemmin tarkentaa valtioneuvoston asetuksella kerättävistä tiedoista (käsitellään luvussa 5.2.1).

Taulukko 3. 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
Kilpailutus-suunnitelmat	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	hankintailmoitukset.fi (ja hankintayksiköiden omat järjestelmät) / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Ei	Kyllä
Hankinnoista ilmoittaminen Ennakko-ilmoitukset Hankinta-ilmoitukset 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	Kyllä	Kyllä
Tarjoukset	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	hankintailmoitukset.fi / API, Sähköisiä kilpailutuspalveluita tarjoavat organisaatiot	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Kyllä	Kyllä



Tietosisältö	Organisaatio	Lähde / Integraatiotapa	Toimitustapa	JulkL. salassa pidettäviä tietoja	Henkilötietoja
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 / Tiedostopoiminta	Hankintayksiköt toimittavat VN-asetuksen mukaiset tiedot VK:n määräyksen mukaisessa muodossa.	Kyllä (TL IV)	Kyllä
Ostolaskut	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
Kirjanpidon hankintatilit	Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden liikelaitokset	Valtiokonttorin kuntatalouden tietopalvelu / API	Valtiokonttori poimii tiedot lähdejärjestelmästä	Kyllä (Tietyt raportoint-ikokonaisuudet)	Kyllä (Tietyt raportointi-kokonaisuudet)

Valtiokonttorilla olisi myös mahdollisuus noutaa tietoja keskitetyistä järjestelmistä. Valtion virastojen ja laitosten käytössä oleva Handi-järjestelmä ja siellä säilytettävät valtion virastojen ostolaskut olisi tämänkaltainen 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.

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.

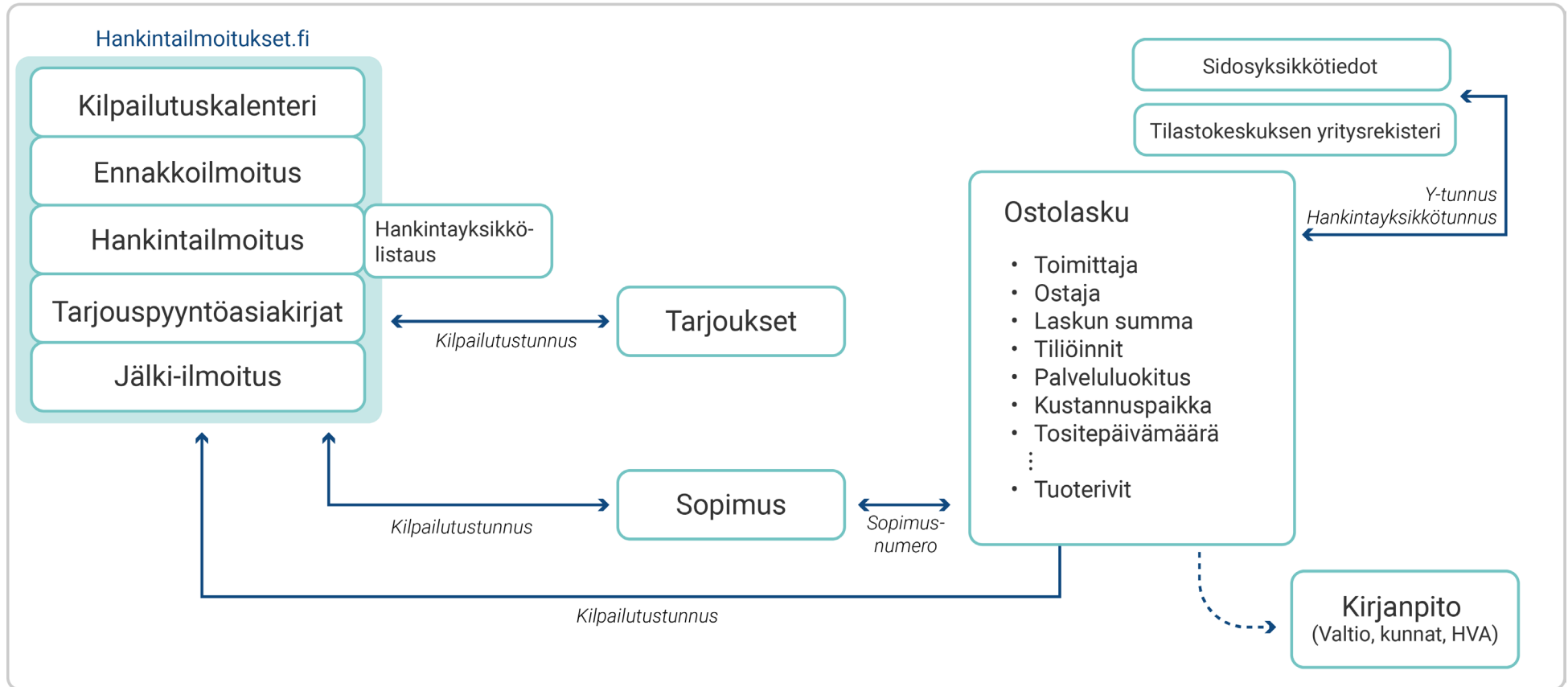
Yritysrekisteri kattaa kaikki y-tunnukselliset yritykset, joiden tiedot ovat saatavana Verohallinnosta, yksityiset elinkeinoharjoittajat, julkisyhteisöt (valtion virastot, kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet) sekä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Yritysrekisteri sisältää tiedot muun muassa 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 osakkuusyritysten 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.

Kuvio 12. Hankintatietovarantoon kerättävät tiedot.

## Hankintatietovaranto



Konsernirekisterin tiedot päivitetään vuosittain marras-joulukuussa. Yritysrekisterin tietoja 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 4 on kuvattu hankintatietovarantoon kerättävien tietojen kattavuutta sekä organisaatioiden, että hankintatyypin näkökulmasta.

Taulukko 4. Tietovarannon tietojen kattavuus.

Tietosisältö	Organisaatio	Hankintalain mukaiset	Pienhankinnat	Sisäiset ja sidosyksikkö hankinnat
Kilpailutussuunnitelmat	Kaikki kynnysarvot ylittäviä hankintoja tekevät hankintayksiköt	Kyllä	Ei	Ei
Hankinnoista ilmoittaminen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ennakoilmoitukset</li> <li>• Hankintailmoitukset</li> <li>• Jälki-ilmoitukset</li> </ul>	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-ontologian<sup>55</sup> mukaista käsitemallia.

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 hankintayksikkönsä 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 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 myönnetty 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 käyttö lupia erilaisiin mikroaineistoihin, joita Tilastokeskus ylläpitää. Aineiston kokoamisessa ja luovuttamisessa noudatetaan tilastolainsäädäntöä ja laissa

55 [Euroopan komissio: eProcurement Ontology](#)

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 lähtökohtaisesti maksutonta, mutta maksullisuutta on arvioitava osana tutkijoille tarkoitettujen palveluiden rakentamista.

#### 5.1.4 Tutkihankintoja.fi-palvelun uudistaminen

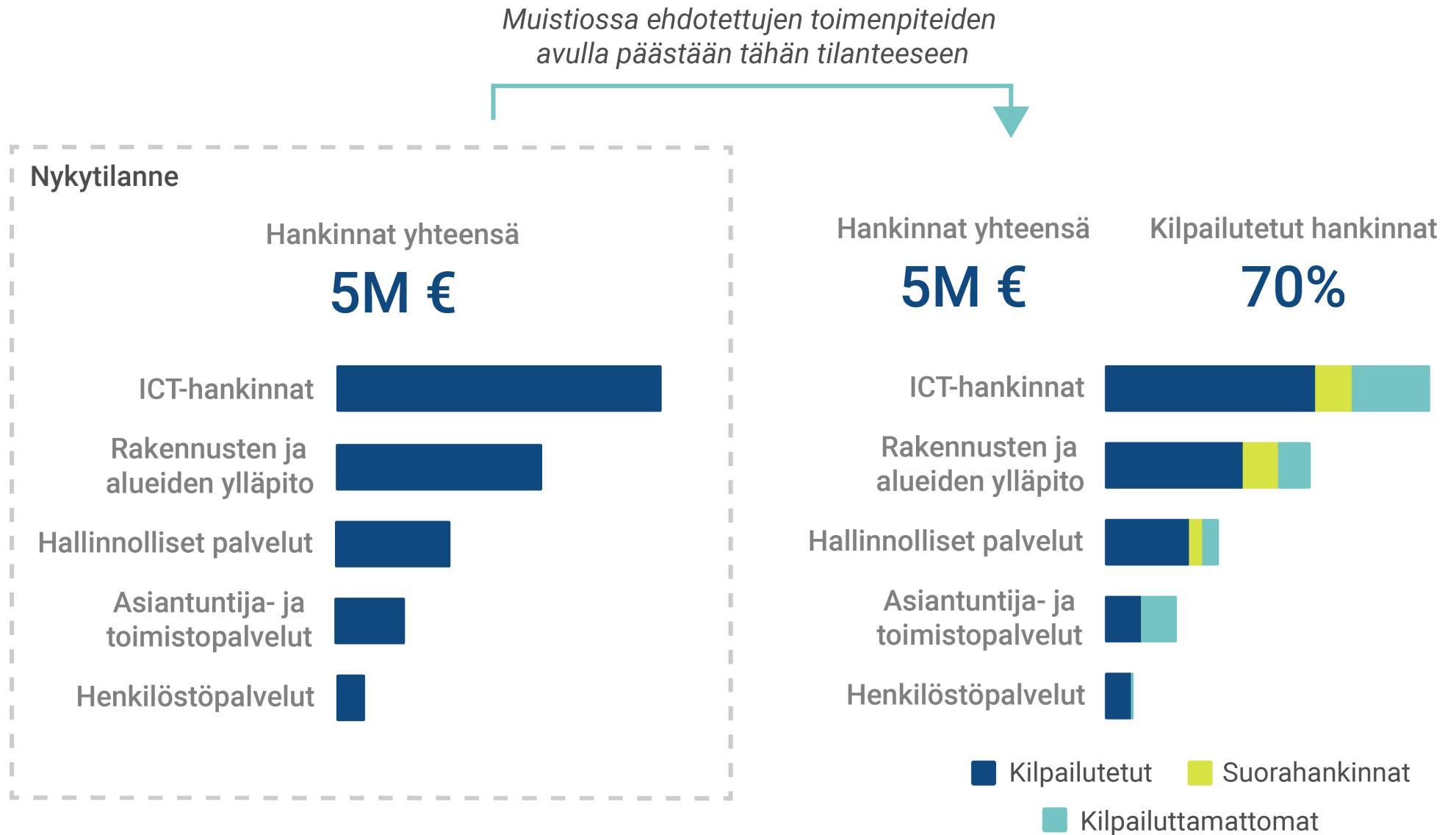
Tietoja eri julkisten toimijoiden ostolaskutiedoista on saatavilla tutkihallintoa.fi-, tutkihankintoja.fi- ja avoindata.fi-palveluista. Hankintayksiköiden julkiset ilmoitukset suunnitelluista ja käynnistyvistä kilpailutuksista sekä kilpailutusten tuloksista on saatavilla hankintailmoitukset.fi-palvelusta.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

Hankintatietovarannon yhteyteen perustettavaan avoimeen tietopalveluun julkais-taisiin tietovarannon julkiset tiedot visuaalisessa muodossa, ja nämä tiedot olisi-vat 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 tul-taisiin julkaisemaan tutkihankintoja.fi:tä vastaavat tietosisällöt ostolaskuista, tietoja hankintailmoituksista, sekä muistiossa kuvattu kilpailutustunnus ja sopimusnumero.

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

Kuvio 13. Muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden tuoma muutos nykytilaan.





Hankintojen kokonaistarkastelujen lisäksi pystyttäisiin porautumaan yksittäiseen hankintaan liittyviin kilpailutus- ja sopimustietoihin kuten alla olevassa kuvassa esitetään. Tiliöintirivitasoisten 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 käyttämättä, 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.

**Kuvio 14.** Muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden tuomat porautumismahdollisuudet.

#### 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 tulkkauspalvelut	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	Avoin
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 €

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

Hankintatietovarannon myötä useamman organisaatiotyypin 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 tarkoitettu 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 koskeissa 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 tultaisiin käsittelemään ja säilyttämään mainittujen kohtien mukaan salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltuja tietoja. Tietojen käsittelyn ulkopuolelle rajattaisiin valtioneuvoston asetuksen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston tiedonhallinnossa (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) tultaisiin käsittelemään ja säilyttämään, kuitenkin siten, että kasautumisvaikutuksen<sup>56</sup> 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 julkaiseman<sup>57</sup> valtioneuvoston pilvipalvelulinjauksen mukaisesti tietovaranto toteutettaisiin ensisijaisesti pilvipalveluna. Tässä arviomuitiossa ei ole tunnistettu esteitä 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 selvítettävä pilvipalvelun turvallisuuteen liittyvät riskit, erityisesti riskit, jotka liittyvät tietoaaineistojen 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.

<sup>56</sup> Katakri 2020, s. 67

<sup>57</sup> [Valtioneuvoston pilvipalvelulinjaukset \(2023\). Valtiovarainministeriö.](#)

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

Turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on määritettävä tietyt fyysisesti suojatut turvallisuusalueet turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyn ja tietojärjestelmien suojaamiseksi asetuksen 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa velvoitetta sijoittaa turvaluokitellut tietojärjestelmät fyysisesti laissa tarkoitetulle turvallisuusalueelle. Valtionhallinnon ohjeissa turva-alue määritellään tarkemmin julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristössä (Julkri). Pilvipalvelulinjauksessa todetaan, että käytännössä voidaan katsoa riittävän salauksen 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 saataavuuteen 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 tiedostopoinnit 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 joitakin 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 maskaamiseksi<sup>58</sup>. 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 tulnaisiin 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

---

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

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 vältetään suorituskykyhaasteilta. Rajapinnan käyttö ja tekninen dokumentaatio tulee olla ymmärrettävää. Toteutusvaiheessa tulee harkita käyttäjien toiveita kuunnellen, millaisella karkeustasolla tiedot olisivat haettavissa rajapintojen kautta.

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 raportoidaan vähemmän moninaisia tietosisältöjä kuin taloustietopalveluun, mutta toisaalta hankintatietovarantoon tietoja raportoitavia hankintayksiköitä olisi taloustietopalveluun raportoitavia 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 kompleksisuusyistä 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 esimerkkiratkaisussa 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 käytettävissä 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 muutaman 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 tul-taisiin tekemään myös hankintatietopalvelun osalta ja näin ollen henkilöstökus-tannusten 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 säilyt-tämisestä syntyy kustannuksia.

RRP-järjestelmään liittyvät ylläpitokustannukset ovat noin 185 000 euroa. Kustan-nukset koostuvat tietojärjestelmäkustannuksista, lisenssimaksuista, ostopalvelu-kustannuksista ja ylläpitoon liittyvästä virkatyöstä. Ylläpitokustannusten merkittävä ero kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun selittyy sillä, että taloustietopalveluun kerättävä tietosisältö on merkittävästi monipuolisem-paa laajuudella, tietoja toimittavia organisaatioita on huomattavasti enemmän ja organisaatiot tarvitsevat tietojen toimittamiseen merkittävää tukea. Lisäksi RRP-jär-jestelmään 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 kustan-nuksille. Hankintatietopalvelun kustannukset tulisivat olemaan merkittävästi RRP-järjestelmää suurempia jo pelkästään tarvittavan virkatyön aiheuttamien kus-tannusten vuoksi. Toisaalta hankintatietovarannon on vaikea nähdä muodostavan ylläpidon kustannusten näkökulmasta aivan yhtä suurta kokonaisuutta kuin kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelu. On oletettavaa, että hankintatietopalve-lun ylläpidon kustannukset tulisivat asettumaan 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 tietoturallinen 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 lakisäätteisten 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 yksityiskohtien 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. Tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan säännöksellä annetaan kansallisesti mahdollisuus poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, sillä edellytyksellä, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen tietosuojasetuksen 23 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Tietovaranto toteuttaa muun muassa yleiseen julkiseen etuun liittyviä tavoitteita (tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohta), kokoamalla yhteen oikea-aikaiset ja riittävät hankintatiedot, mm. julkisten varojen käytön tehostamisen ja tehokkaamman valvonnan mahdollistamiseksi, julkisten hankintojen kehittämiseksi sekä politiikkatoimien suuntaamiseksi. Tietovaranto toteuttaa yleiseen etuun liittyviä tavoitteita myös toteuttamalla tietovarannon tietoja käyttäville viranomaisille tietopohjan lakisäätteisten 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 toimittamisveloitteista 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 tarpeellisiksi 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 toimittamistavasta ja tietosisältöjen tarkemmista yksityiskohdista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtiokonttorille voitaisiin säätää määräyksenantovaltuus 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 määritellään 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 tultaisiin 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. Ortodoksisella 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 joitakin 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 säätelyliikumavaraa käytettäisiin, kun säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta hankintatietovarantoon.

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

## Avoim 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.

Avoim 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 tunnistemerkintöjä. 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 (Valtiovastokonttorilla) ei ole mahdollisuutta varmistua, onko luovutuksensaajalla henkilötietolainsäädännön mukainen oikeus käyttää tietoja. Viranomaisen voi viedä henkilökisteriinsä sisältyvät henkilötiedot internetiin ainoastaan silloin, kun tällaiselle henkilötietojen käsittelylle on laissa säädetty yksiselitteinen peruste.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista mahdollisena toteuttaa perustuslain puitteissa 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 henkilökisteristä 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/l). Yksittäisinä hakuina pidettiin kuitenkin muun muassa hakuja, joissa hakuperusteena käytettiin valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä taikka valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämivuotta (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 tietoineistoihin,

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 hankintatietovarantolaissa 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 tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt 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 viitatut 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 lausunkäytännössään katsonut (kts. esim. PeVL 48/2018 vp) että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen 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 pyytäessään 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 tietosuoja-asetuksessa (89 artikla), tietosuojalaissa (4.1 § 3) kohta) ja julkisuuslaissa (28.1 §) säädetään. Yleensä tämä edellyttää sitä, että tietojen käsittely perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan, tutkimuksella on vastuhenkilö 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 säädetyt 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 tietosuoja-asetuksen 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 muualla 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 nimenomaisesti 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 käsittelyä 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 suojoitoimia 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 epä-tarkalla perusteella.<sup>59</sup>

Salassapitomerkintöjen lisäksi on huomioitava tiedonhallintalain 18 §:n tarkoittamat turvallisuusluokkaa koskevat merkinnät. Turvallisuusluokittelu koskee ainoastaan valtion viranomaisia, mikä käy ilmi tiedonhallintalain 18.1 §:n sanamuodosta.

59 Apulaisoikeuskansleri 1493/1/2010, 12.3.2012

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, poikkeusoloihin 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 tietoturvasuustoimenpiteistä 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 määrittäessä 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 tietoturvalisella 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 lakisäätöistä 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 määritteli 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 valtiovarainministeriölle määräyksen- tai asetuksenantovaltuus koskien tietoaineistojen tuottamista.

Tietoaineiston tuottaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi niin sanotun raakadatan jalostamista. Tietovarannon tiedot olisivat tämän lakisääteisen tehtävän toteuttamiseksi Valtiokonttorin käytettävissä. Valtiovarainministeriön 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 asiankäsittelyn metatiedoista asiankäsittelyn 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 tietoturvasuoja, tietosuoja, löydettävyys 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 tietoturvasuojaa koskeva suunnitteludokumentatio 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 tietoturvasuojavaatimuksiin ja -toimenpiteisiin. Hankintatietovarannon suunnittelu ja toteutus on tyypillinen tiedonhallintalaissa tarkoitettu tietojärjestelmän käyttöönotto, jonka vaikutukset tiedonhallintaan ja tietoturvasuojauuteen on arvioitava. Samaisen lain 13.1 §:ssä tiedonhallintayksikkö on veloitettu seuraamaan toimintaympäristönsä tietoturvasuojauuden tilaa ja varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvasuoja.

koko niiden elinkaaren ajan. Tiedonhallintayksikön on selvitettävä olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdassa on säädetty periaatteesta, jonka mukaan henkilötietoja on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, 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 turvallisuudesta on puolestaan säädetty tietosuoja-asetuksen 32 artiklassa.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa on säädetty velvollisuus tehdä tietosuoja 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 tietoturvaluuden 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.<sup>60</sup> Tiedonhallintalain 15.1 §:n mukaan tarpeellisin tietoturvatoinenpitemin 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 säädettäisiin Valtiokonttorille uudeksi tehtäväksi ja sen mukaan Valtiokonttorin tehtävänä olisi toimia hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä. Tehtävä kattaisi tietovarannon ylläpitäjän ja yleisen tietosuoja-asetuksen 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 tarkoituksena 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

60 Voutilainen, Tomi (2023). Digitaalisten palveluiden sääntely, s. 281–282

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 hallinto- tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä. Hansel-lain (1096/2008) 3 a §:n mukaan Hanselilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiettyihin julkisia hankintoja 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 käsittelee julkisuuslain mukaan toimivaltaisena viranomaisena kaikkien muiden tahojen tietopyynnöt, mukaan lukien tutkimus- ja tilastointitarkoitukseen 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 Sää 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 säädettäisiin 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 sisäistä 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 hankintayksikkötunnistetta vähintään hankintailmoituksilla (ml. hankinta-ilmoitus, suora hankintailmoitus ja jälki-ilmoitus). Lisäksi hankintayksiköt tulisi jatkossa velvoittaa ilmoittamaan hankintaan osallistuvat hankintayksiköt hankinta-ilmoituksilla 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, hankintayksikkötunniste 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 hankinta-ilmoituksiin 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.

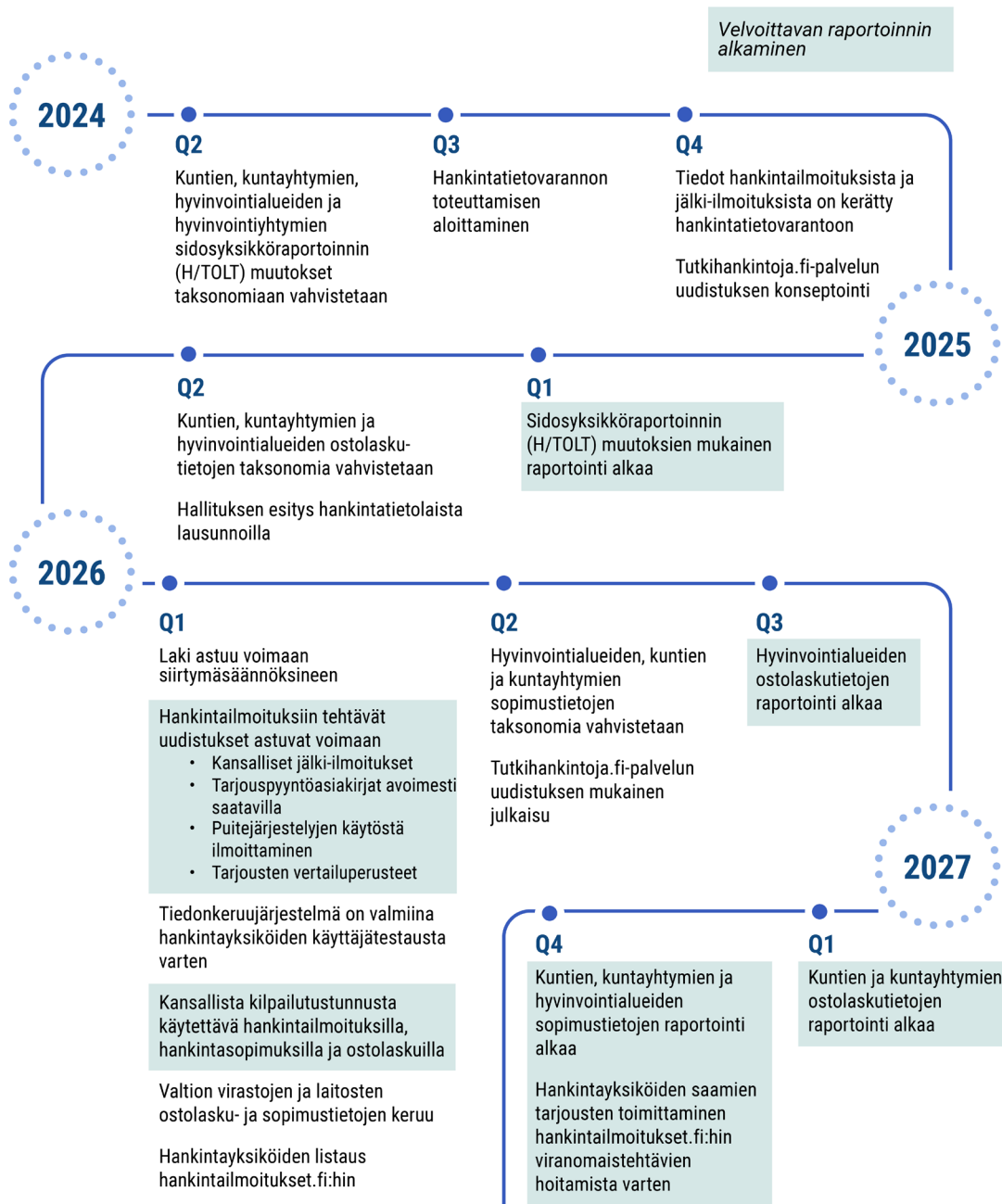
Toisessa vaiheessa valtion virastot, laitokset sekä liikelaitokset olisivat velvollisia toimittamaan vaadittavat tiedot (ml. sopimustiedot) vuoden 2026 alusta alkaen.

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.

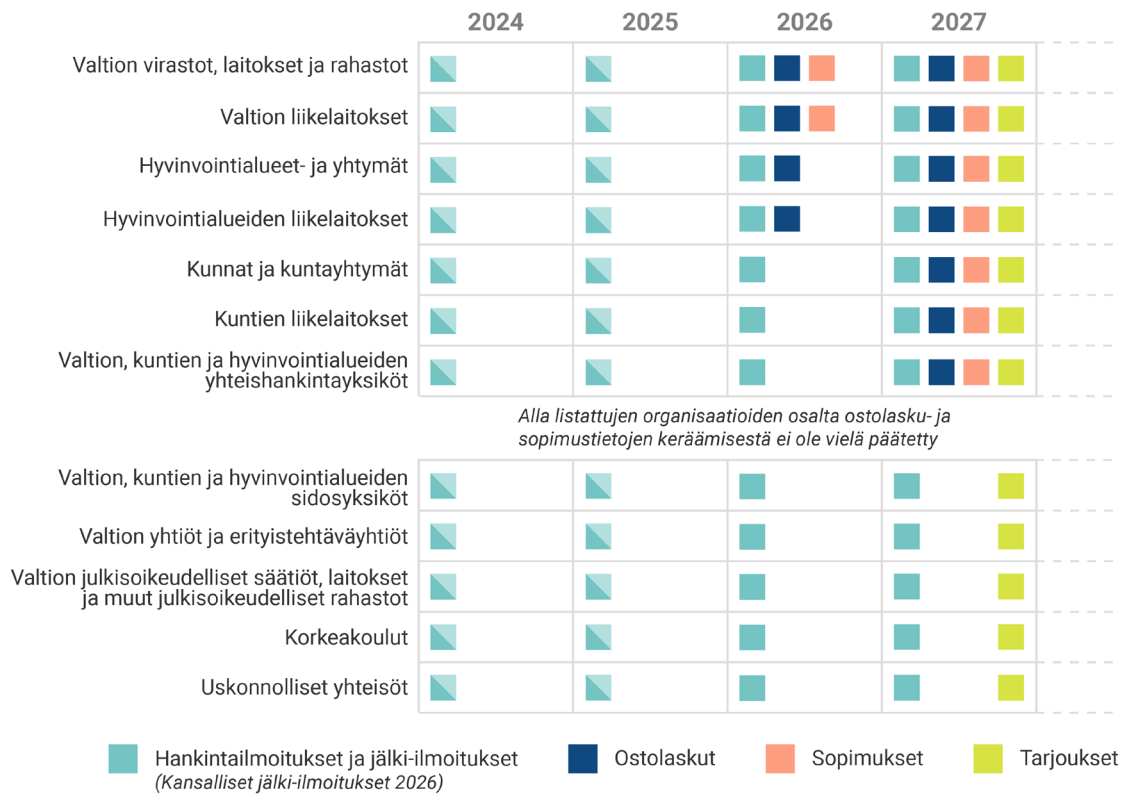
Organisaatiosta yhteishankintayksiköiden, hankintayksiköiden sidosyksiköiden, valtion julkisoikeudellisten säätiöiden, laitoksien ja muiden julkisoikeudelliset rahastojen, valtion erityistehtävayhtiöiden, korkeakoulujen, uskonnollisten yhteisöjen ja muiden hankintayksiköiden osalta tietojen toimittamisvelvoitteen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

Kuvio 15. Keskeisten toimenpiteiden vaiheistus.



Kuvassa 15 esitetään suunnitelma siitä, milloin eri organisaatiotyyppien hankintatiedot olisivat käytettävissä hankintatietovarannossa.



**Kuvio 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 viranomaisen 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 viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on. Sama asiakirja voi olla eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Kukin viranomaisen 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. Eriaiset 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, luottamustehtävän 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 asiakirjapyynnön johdosta tekevässä julkisuuslain säännöksiin perustuvassa julkisuusarvioinnissa oli lähtökohdista 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 käsitteleeltä 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 viranomaisen 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 tarkoitetut salassapidettäviksi määritellyt tiedot, jotka voivat liittyä esimerkiksi liikesalaisuuteen, yksityiselämän suojaan tai kansalliseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin.

Arviomuistiossa ei tietojen julkisuuden ja salassapidon osalta ehdoteta säädettyväksi 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 lakisäateistä tehtävää hoitavalle viranomaiselle. Tällaisia tehtäviä voisivat olla esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Valtiontalouden tarkastusviraston tai Oikeuskanslerin viraston lakisäateiset 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 turvatus 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/I, 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 viitatus lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), 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 toiminimiyrittäjän nimi, puhelinnumero ja sijaintitiedot. Lainvalmistelun esiselvityksessä ei kuitenkaan ole pystytty poissulkemaan mahdollisuutta, että hankintatietojen mukana voisi siirtyä myös tietoa, jota tulisi pitää tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamana erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona tai valtiosääntöoikeudellisesti tarkoitettava arkaluonteisena tietona.

Arviomuistiossa on avattu alustavia säännöksiä teknisestä ylläpitäjistä ja tietovarannon rekisterinpitäjistä. Laissa määriteltäisiin toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut, siltä osin kuin ne täydentävät yleisen tietosuoja-asetuksen 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 lakisääteisen 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, rekisterinpitäjistä sekä rekisteröinnin perusteista ja rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä. Tietovarannon 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 asiantuntijien, 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 etu- ja/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 tietojohtaminen 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 täyttävät 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 yksityiskohtaisuus 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 turvatuksi 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 turvatuksi omaisuudensuojan piiriin. Perusoikeudet suojaavat pääsäännön 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-analyysit, asiakasrekisterit ja yritysten hallinnollis-organisatoriset tiedot. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yrityssalaisuus voi olla myös yksittäisten tietojen yhdistelmä, kuten tietojen uudelleenlainen 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 uudelleenlaisiksi tietojen kokonaisuudeksi tai tuotteeksi.

Omaisuuksien suojaamista koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja 2 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää 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 hyväksyttävyyсарvioinnin tulee perustua perusoikeusjärjestelmään kokonaisuutena, minkä lisäksi keskeisiä ovat erityisesti sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, suhteellisuusvaatimus ja oikeusturvavaatimus.

Omaisuuksien suojaamista 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 elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisuuden 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 taloudellisuusluonteisia, 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 säädetyssä 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 arvioitaessa, onko kyseessä julkisuuslain mukainen liikesalaisuus. Kuitenkin määritelmän c -kohdan osalta määritelmässä tarkoitetut toimenpiteet julkisuuslakia sovellettaessa arvioidaisiin objektiivisesti viranomaisen toimesta eikä näin ollen edellytyksenä ole liikesalaisuuden 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 arvioitaessa asiakirjan julkisuutta ja salassapittoa 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 koskevinä tietoina ei voitu 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 sisältynyttä 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 salassapitointressiä 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. Salassapitosopimukseen 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 käsitte-lystä 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 hankinta-tietovarantolaissa 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 lisäävät 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. Tämänkaltaisen toiminta edistäisi markkinoiden toimivuutta ja lisäisi kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Muistiossa ehdotetut 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 lisää juurikaan vaatimuksia tai kasvattaisi kustannuksia julkisiin kilpailutuksiin osallistuville yrityksille. Julkisen kilpailutuksen voittaneilta yrityksiltä edellytettäisiin jatkossa, että ne lisäävät hankintayksikön ilmoittamat uudet tunnisteet laskuille. 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 hankkiessaan 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 markkinaaan. Tämä pätee myös olemassa oleviin yrityksiin: ne voivat tunnistaa avoimen tietopalvelun kautta uusia kasvumahdollisuuksia myynnissä julkiselle sektorille.

Laajentuvien jälki-ilmoitusvelvoitteiden, tarjouspyyntöasiakirjojen avoimen saatavuuden, ja tarjousten valintaperusteiden ilmoittamiseen liittyvien toimenpiteiden myötä yritykset voivat avoimen tietopalvelun kautta tunnistaa piirteitä niistä kilpailutuksista, joissa ovat aiemmin hävinneet; eli kehittää omaa toimintaansa, jotta voitaisivat 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 kehittämisen mahdollistaminen on olennaista Suomen investointien ja kilpailukyvyn kannalta.

### **Innovaatiovaikutukset**

Hankintatietovarannolla ja ehdotettavilla toimenpiteillä ei tulisi olemaan merkittäviä suoria vaikutuksia yrityksiin 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 palvelu-innovaatioita. 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-analyysia 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 säästökeinoista<sup>61</sup>. 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 vaikutustenarviointi 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 tietoaaineistoihin perustuvan vaikutustenarvioinnin.

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.

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

## 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 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 lisäisi 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 lisäisi 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 lähtökohtaisesti 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 5.** Yhteenvedo laskettavista olevista vaikutuksista julkiseen talouteen.

Vaikutus	Oletukset	Laskelma
Suorahankintojen vähentäminen	Ilmoittamatta jättämisen sanktiointi olisi yksinään riittämätön menettely Muuten vastaavat oletukset kuin aiemmassa julkisten hankintojen säästöjä koskevassa selvityksessä	2 miljardia euroa * 10 % * 10 % = 20 miljoonaa euroa
Tarjousten määrän kasvaminen avoimen sopimusten seurannan myötä	EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jälki-ilmoitusten perusteella tiettyjen <sup>62</sup> CPV-koodien mukaisia hankintoja, joihin on tullut 1–2 tarjousta, on tehty vuosina 2021–2023 <sup>63</sup> keskimäärin vuosittain 2,1 mrd. euron edestä. On oletettavaa, että valittujen CPV-koodien mukaisia hankintoja tehtäisiin säännöllisesti ja umpeutuvien sopimusten tilalle kilpailutettaisiin uusia sopimuksia. Oletetaan, että yhteen sadasta kilpailutuksesta osallistuisi lisätarjoaja <sup>64</sup> . Lisääntynyt kilpailu tuottaisi 10 prosentin säästöt, kuten aiemmassakin selvityksessä oletettiin.	2,1 miljardia euroa * 0,01 * 0,1 = 2,1 miljoonaa euroa
Tietopyyntöjen vähentyminen	Kuntia (309 kpl), kuntayhtymiä (99 kpl) ja hyvinvointialueita (21 kpl) Noin 80 prosenttia hankintayksiköistä eivät ole julkaisseet ostolaskuja. Tietopyyntöjä tulisi vuosittain kaksi ja samaa vastausta voitaisiin käyttää uudelleen myös muissa ostolaskuja koskevissa tietopyynnöissä Yhden ostolaskuja koskevan tietopyynnön käsittely vaatisi yhden henkilötyöpäivän Henkilötyöpäivän hinta 300 €	~429 * 0,8 * 2 * 1 * 300 € = 205 920 euroa
<b>Yhteensä</b>		<b>22,3 miljoonaa euroa</b>

62 "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"

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

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

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 kilpailutus-tunnuksen käyttöön otolla nämä ostot voitaisiin kytkeä tehtyihin sopimuksiin. Käytännössä avoin tietopalvelu muodostaisi julkisen ja avoimen sopimusten seurannan kynnsarvot 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 lisäksi toimenpide lisäisi hankintoihin tarjoavien yritysten oikeusturvaa ja parantaisi julkisten hankintojen uskottavuutta. Selvityksessä ehdotettu toimenpide koskisi vain EU-kynnsarvon ylittäviä hankintoja.

Tässä muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden ja avoimen tietopalvelun voidaan olettaa vaikuttavan jossain määrin vastaavalla tavalla kuin sopimusmuutos-ilmoitusten. Mikäli hankintayksikkö jatkaa ostamista täyttyneeltä tai umpeutuneelta

sopimukselta, näkyvät hankintayksikön sopimuksille kohdistuvat ostot avoimessa tietopalvelussa. Ensinnäkin tämänkaltainen tietojen avoimuus oletettavasti lisäksi 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 seurantaan. Puitejärjestelyiden käytöstä ilmoittamiseen tehtävät muutokset tekevät näkyväksi hankintayksiköiden yhteishankintoihin perustuvia sopimuksia ja ostolaskujen sekä kilpailutus- ja sopimustunnuksen avulla voidaan seurata näihin sopimukseen liittyviä ostoja. Mikäli hankintailmoitukselle tai jälki-ilmoitukselle lisätäisiin 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, nykyisilläkin 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 kuvaan on koottu arvio ehdotettujen toimenpiteiden negatiivisista vaikutuksista hankintayksiköille eri sektoreittain. Kuvassa on arvioitu myös koituvan negatiivisen vaikutuksen suuruutta.

Kuvio 17. Arvio hallinnollisen taakan ja järjestelmämuutostekustannusten kohdentumisesta.

	Hankintayksiköt				Hankintayksiköiden tietojärjestelmätoimittajat	Julkisiin hankintoihin osallistuvat toimittajat	Valvontaviranomainen (esim. KKV)	Kaupalliset kilpailutusjärjestelmät
	Valtio*	Kunnat ja kuntayhtymät*	Hyvinvointialueet*	Muut organisaatio-rajauksen mukaiset hankintayksiköt				
Hankintayksiköiden hankintayksikkökäytön 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	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka		Järjestelmämuutokset		Järjestelmämuutokset
	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset				
Ostolaskujen kokoaminen	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Hallinnollinen taakka	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset		
	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset	Järjestelmämuutokset				

\*ja näiden liikelaitokset

■ Merkittävä
 ■ Kohtalainen
 ■ Vähäinen

Osan toimenpiteistä arvioidaan aiheuttavan vain vähäisiä taakkavaikutuksia 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. Hankintayksikö 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 lähetettävälle 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 salassapitomerkitöjen tekeminen on jo nykyisellään osittain velvoittavaa. Toisaalta salassapitomerkitöjen kehittäminen vähentäisi nykyisin tietopyyntöihin käytettävää työmäärää ja esimerkiksi nykyiseen Tutkihankintoja.fi-palveluun liittyviä manuaalisia prosesseja.

Jälki-ilmoittamiseen tehtävien muutosten ja uusien veloitteiden 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 taakkavaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä, sillä toimenpiteet lähinnä uudelleenohjaavat nykyistä toimintaa.

Ostolaskutietojen toimittamisen hallinnollista taakkaa lisäävät vaikutukset arvioidaan olevan kohtalaisia. Valtionhallinnon osalta ostolaskujen toimitaminen 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 toimijoiden 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 taakkavaikutuksista 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 liitedokumentteineen 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 -selvitys<sup>65</sup> 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 julkaisema Policy Brief<sup>66</sup> korostaa julkisten hankintojen seuraamisen tärkeyttä ja toteaa, ettei pelkkä ostolaskuaineisto riitä hankintojen onnistumisen arviointiin, vaan tarvitaan tarkempaa tietoa hankintaprosessin eri vaiheista. Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuutta koskeva VN TEAS -selvityksessä<sup>67</sup> todetaan, ettei yhteishankintojen kustannusvaikuttavuuden arviointi ole nykyisin käytettävissä olevilla aineistoilla lainkaan mahdollista.

Tässä arviomuistiossa ehdotettujen toimenpiteiden avulla tuodaan useita aiemmin hajallaan olleita tietosisältöjä kaikkien käytettäväksi. Hankintailmoituksiin tehtävät uudistukset tuovat 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 tutkimusraportti<sup>68</sup> korostaa, että kilpailu julkisissa hankinnoissa on heikkoa Suomessa etenkin pienissä hankinnoissa. Arviomuistiossa ehdotettu toimenpide jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentamisesta myös kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin yhdessä tarjoaja-tietojen ilmoittamisen kanssa tarjoaa kattavan ja avoimen tietosisällön hankintojen

65 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.

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

67 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.

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

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 edellytykset arvioida tarjouksia vertailukelpoisesti ja tarjoaa mahdollisuuden arvioida yksittäisen kilpailun onnistumista. Hankintatietovarantoon kerättyjen ostolaskutietojen perusteella tunnistetaan toteutuneet ostot. Ostolaskujen tuoterivien ja kilpailutustunnuksen perusteella voidaan tunnistaa 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 tunnistaa.

## Tietosuoja-vaikutukset

Yleisellä tasolla henkilötietoihin ja tietosuojaan liittyvät riskit erilaisissa tietovarannoissa voivat liittyä muun muassa tietojen väärinkäyttöön, virheisiin tai taitamattomuuteen tietoa-aineistojen 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 kynnysarvoja. 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 suorituskykymittauksessa sekä dataan perustuvan päätöksenteossa.

Hankintatietovarannon yhtenä tavoitteena on julkishallinnon kustannus-  
tehokkuuden parantaminen sekä data- ja asiakaslähtöisen päätöksenteon ja jat-  
kuvan organisaatiokehityksen tuominen entistä paremmin osaksi julkishallinnon  
toimintaa. Lisäksi hankintatietovaranto parantaisi valvovien viranomaisten, kuten  
Kilpailu- ja kuluttajaviraston, edellytyksiä suoritua 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 tavoitilaan 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 kehittävien toimenpiteet 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, erityisaloja 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 vaikutustenarvioinnin 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 vaikutustenarviointien 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 käytävissä 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 kynnyksarvon 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 viivästyttämisestä tulisi jonkinlainen viivästysmaksu hankintayksikölle. Tässä luvussa ei esitetä vaihtoehtoa tälle toimenpiteelle, sillä toimenpiteelle ei ole tunnistettu yhtä vaikuttavaa vaihtoehtoa. Ehdotettu toimenpide perustuu oletukseen, että hankintayksikkö välttäisi kaikin keinoin jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisestä koituvia taloudellisia seurauksia.

Hankintasopimuksia koskevien tietojen kokoamista koskevan toimenpiteen perusteluissa todetaan jälki-ilmoituksilta saatavien tietojen kattavan suuren osan siitä tiedosta, joka olisi mahdollista saavuttaa suoraan hankintasopimustietoja kokoamalla, mikäli kansallisen kynnyksarvon ylittävistä hankinnoista julkaistaisiin jälki-ilmoitus. Vaihtoehtona sopimustietojen kokoamiselle olisi, että tyydytään jälki-ilmoitukselta saatavaan tietosisältöön. Tämä tarkoittaisi kynnyksarvon alittavien sopimustietojen menettämistä, sillä näiden tietojen kokoamiselle ei ole tunnistettu vaihtoehtoisia tapoja, 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 vaihtoehtoissa, joten mikään näistä vaihtoehtoista ei ole tämän ongelman suhteen toista parempi.

Vaihtoehto 2 olisi sinällään perusteltu, sillä arviomuistio ehdottaa sopimustietojen keräämistä hankintatietovarantoon. Toimenpiteen perusteluissa kuitenkin ehdotetaan, että sopimustietojen kokoamisen tarpeellisuutta harkittaisiin vielä lainsäädäntövaiheessa. 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. Hankintasopimuksien keräämiseen vaaditaan pidempi siirtymäaika, jotta hankintayksiköt saavat riittävästi aikaa valmistautua tietojen raportointiin.

Vaihtoehdon 3 on arvioitu olevan lähinnä monimutkaisempi versio kilpailutustunnuksen 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 verkkolaskukentässä<sup>69</sup> 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.

---

69 Esimerkiksi hankintayksikkö voisi pyytää tunnuksen sopimusnumerolle varatussa kentässä ostoireskontrajärjestelmän muutuskustannusten vuoksi

Tällöinkin tietojen luokitteluiden merkitsemistä tietojärjestelmissä tulisi edelleen parantaa, sillä puutteelliset merkinnät vaikeuttavat<sup>70</sup> 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.

### Vaihtoehdot muistiossa esitetulle toteutukselle

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

Kaikissa ratkaisuvaihtoehdoissa hankintayksiköille koitua 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 vaihtoehdoista takaisi hankintayksiköiden tekemälle työlle parhaimman vasteen. Mikäli kerättävistä tiedoista tulee epäyhtenäisiä, hankintayksiköiden panostukset olisivat turhia tai vähintäänkin merkittävä osa hyödyistä jäisi saamatta.

---

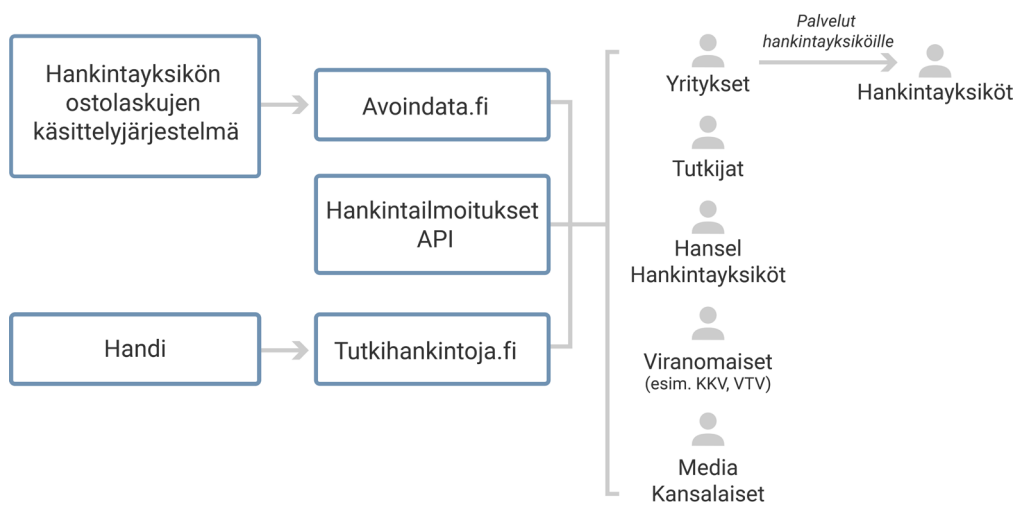
70 Esim. VN/22448/2023, luku 2.3

## Ratkaisuvaihtoehto 1

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

**Kuvio 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 käsittelevät tietoja. Näistä erillisistä ratkaisuista syntyisi moninkertaisia päällekkäisiä kustannuksia, joiden suuruutta on vaikea arvioida.

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

On oletettavaa, etteivät kaikki hankintayksiköt raportoisi ostolaskutietoja velvoitteesta huolimatta. Keskimäärin noin 80 prosenttia kunnista raportoi pyydytetyt raportointikonaisuudet Valtiokonttorin ylläpitämään taloustietopalveluun aikarajaan mennessä. Aktiivisen karhuamisen jälkeen prosentti nousee noin 95 prosenttiin. Vaikkei taloustietojen raportoimatta jättämisessä ole varsinaista sanktiointimenetelyä, 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.

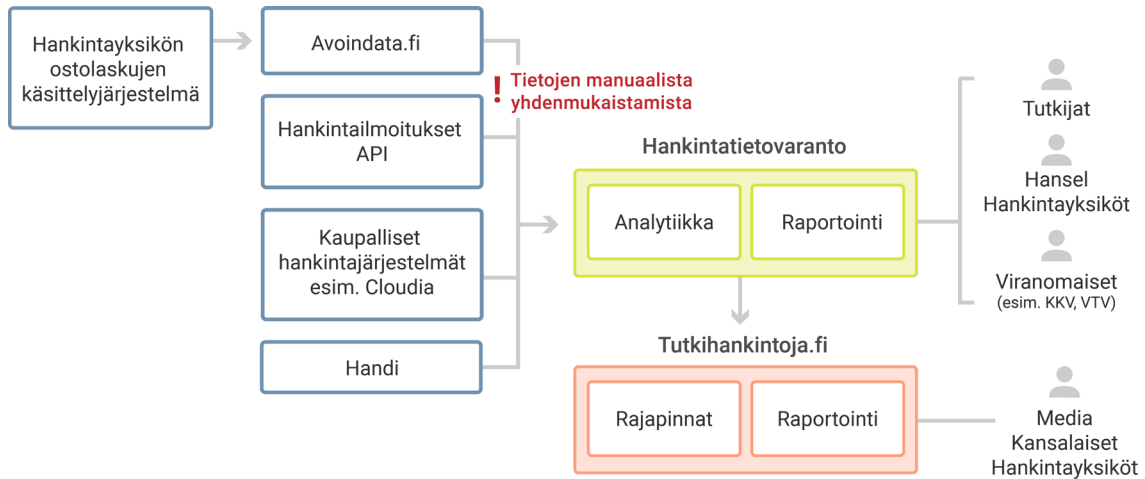
## **Ratkaisuvaihtoehto 2**

Ratkaisuvaihtoehdossa 2 toteutettaisiin arviomuistion 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.

Kuvio 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 tietojä 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 käytettävissä 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 arviolta<sup>71</sup> 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

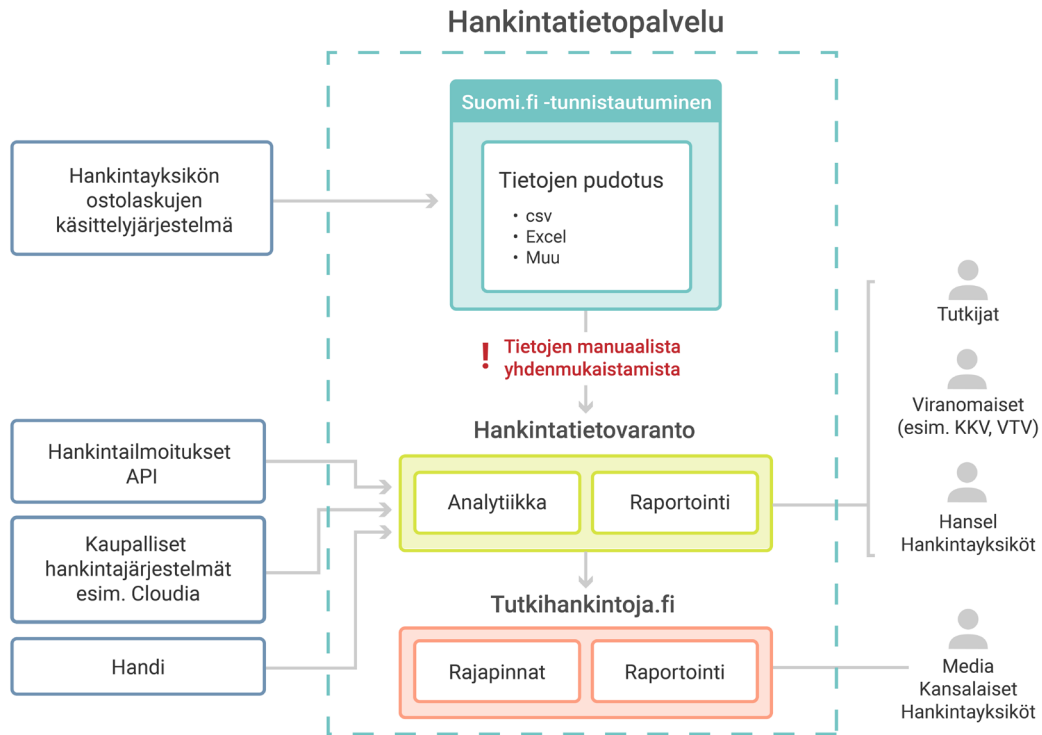
Tässä vaihtoehdossa toteutettaisiin arviomuistion mukaiset tietosisällön parantamista koskevat toimenpiteet, kuten aiemmissa vaihtoehdoissa. Tässä vaihtoehdossa hankintayksiköt olisivat velvoitettuja toimittamaan ostolaskutietonsa Valtiokonttorin ylläpitämään avoindata.fi:n kaltaiseen ratkaisuun. Palvelussa 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.

---

71 Vertailukelpoisuuden vuoksi käytetään vastaavaa ylläpitokustannusta kaikissa hankintatietovaranto vertailuissa

Kuvio 20. Ratkaisuvaihtoehto 3 visualisoituna.



Tähän ratkaisuvaihtoehtoon liittyy vastaavat ongelmat tietojen yhdenmukaisuudessa ja raportointimatta 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.

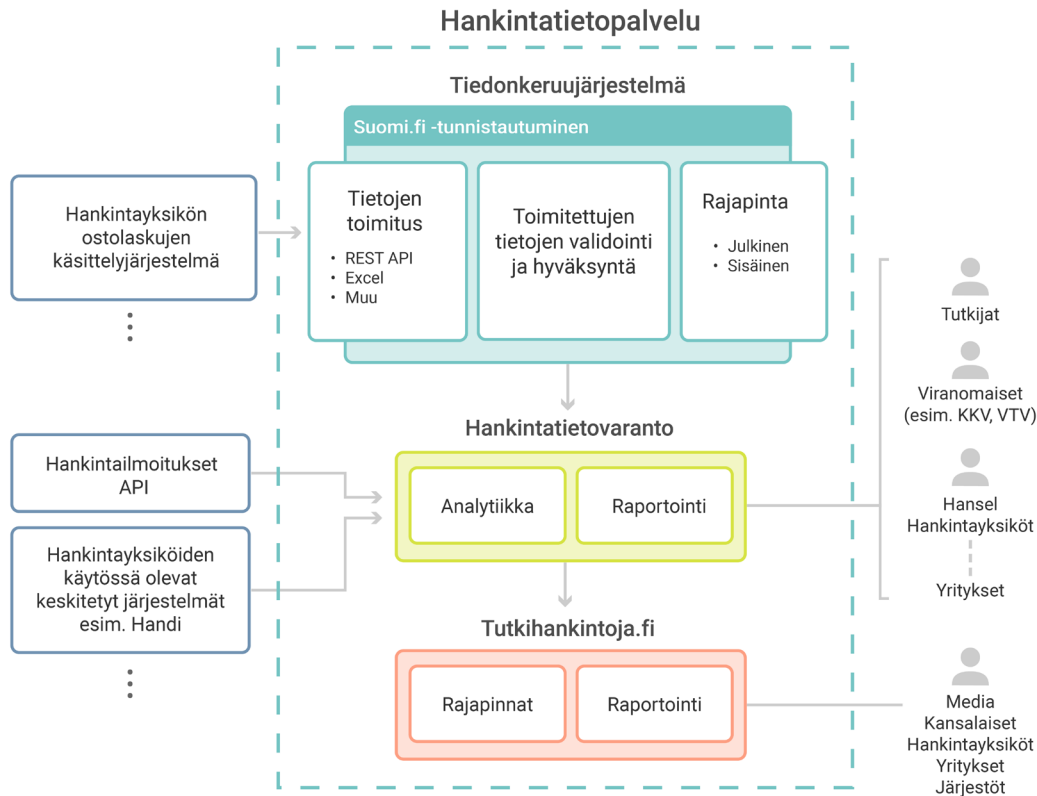
#### Ratkaisuvaihtoehto 4

Tämä vastaa arviomuistion nykyistä ehdotusta hankintatietovarannosta. Tässä vaihtoehdossa toteutetaan arviomuistion mukaiset tietosisällön parantamista koskevat toimenpiteet, kuten aiemmissa vaihtoehdoissa. Tässä vaihtoehdossa hankintayksiköt olisivat velvoitettuja toimittamaan ostolaskutietonsa Valtiokonttorin ylläpitämään tiedonkeruujärjestelmään, joka ideaalitulanteessa 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.



Kuvio 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 tiettyssä 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 synnyisi 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 6.** Valtiokonttorin arvio hankintatietopalvelun vuosittaisista ylläpidon kustannuksista.

<b>Kustannustekijä</b>	<b>Kustannus</b>
Virkatyön henkilöstökustannukset (tiedon keruu +1 htv, hankintatietovaranto + 2 htv, tutkihankintoja +0,5 htv)	280 000 €
Infra- ja lisenssikustannukset	300 000 € <sup>72</sup>
Ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen ostopalvelukustannukset (~1 htv)	220 000 €
<b>Yhteensä</b>	<b>800 000 €</b>

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.

72 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 sisällöstä eli lailla määriteltäisiin tietoryhmittäin ylätasoisesti tietovarantoon tallennettavat tiedot sekä veloitettaisiin 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 määräyksenantovaltuus 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 ostolasku- ja hankintasopimustietoja. Hankintatietovarannossa näitä tiedonkeruujärjestelmällä kerättyjä tietoja yhdisteltäisiin muihin keskitetyistä lähteistä poimituihin 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 tunnistamisen. 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.

## 9 Liitteet

### Liite 1. Terminologia

**Tieto** Tiedolla tarkoitetaan tässä yhteydessä digitaalista informaatiota, joka on tallennettu, ja jota käsitellään ja jaetaan tietojärjestelmien avulla. Tieto voi olla esimerkiksi tekstiä, numeroita, kuvia, ääntä, videoita tai muita digitaalisia tiedostoja. Tiedolla tarkoitetaan myös tietokantoihin ja tietojärjestelmiin organisoitua ja tallennettua informaatiota, jota voidaan hakea ja käsitellä. Tämä sisältää tietokantoihin tallennetut tietueet, tiedot järjestelmistä, tietojen käsittelyalgoritmit ja muut vastaavat käsitteet.

**Tietovaranto** Tietovarannolla tarkoitetaan tässä yhteydessä organisaation hallussa oleva kokoelmaa tiedoista. Tietovaranto koostuu erilaisista tietolähteistä, kuten tietokannoista, tiedostoista, asiakirjoista ja muista tietoaineistoista. Tietovaranto voi sisältää sekä rakenteista että epärakenteista tietoa, ja sen tavoitteena on tarjota organisaatiolle tarvittava tieto päätöksenteon tueksi, toiminnan analysointiin ja toiminnan kehittämiseen.

Tietovarantojen hallinta sisältää tietojen keräämisen, tallentamisen, järjestämisen, ylläpidon, suojaamisen ja jakamisen, jotta tieto olisi helposti saatavilla ja hyödynnettävissä organisaation tarpeisiin.

**Hankinta ja hankintaprosessi** Hankinnalla ja hankintaprosessilla tarkoitetaan tässä yhteydessä prosessia, jonka avulla organisaatio hankkii tarvitsemiaan tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita ulkoisilta toimittajilta tai tarjoajilta. Hankinta kattaa monia toimintoja, kuten kilpailuttamisen, tuotteiden tilaamisen tai ostamisen sekä sopimusten ja alihankintasopimusten tekemisen.

Hankintaprosessi sisältää eri vaiheita, kuten tarvearvioinnin, toimittajien arvioinnin ja valinnan, sopimusten tekemisen, tilaamisen ja seurannan. Prosessin tavoitteena on hankkia oikea määrä tarvittavia tuotteita tai palveluita oikeaan aikaan ja oikealla hintatasolla varmistaen samalla, että hankinnat vastaavat organisaation tarpeita ja tavoitteita ja että hankinta toteutetaan lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Hyvin suunnitellun ja toteutetun hankintaprosessin avulla organisaatio voi saavuttaa kustannussäästöjä, parantaa laatua ja vaikuttavuutta sekä lisätä tehokkuutta.

**Hankintayksikkö** Hankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalain mukaista julkista organisaatiota, jonka on kilpailutettava hinnaltaan merkittävät tavara-, palvelu- tai rakennushankintansa hankintalainsäädännön mukaisesti.

**Kilpailutus** Kilpailutus on prosessi, jossa organisaatio pyytää tarjouksia useilta eri tarjoajilta tai yrityksiltä tietyn tuotteen, palvelun tai rakennusurakan hankkimiseksi. Tämän tarkoituksena on löytää paras mahdollinen vaihtoehto hinnan, laadun ja muiden kriteerien perusteella. Kilpailutuksen avulla pyritään varmistamaan, että hankittava tuote tai palvelu täyttää tarpeet mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Kilpailutus tapahtuu julkisella sektorilla osana hankintaprosessia.

**Kansallinen kynnsarvo** Kansallisella kynnsarvolla tarkoitetaan hankinnan euromääräistä arvoa, jonka ylittävät hankinnat on kilpailutettava hankintalain kansallisia menettelytapoja noudattaen. Hankinnan euromääräistä arvoa laskettaessa on huomioitava hankinnan arvo koko sopimuskaudella tai koko tilauserän arvo. Hankintaa ei saa pilkkoa pienempiin kokonaisuuksiin kilpailutuksen välttämiseksi. Vuonna 2024 kansallinen kynnsarvo on 60 000 euroa tavaroille ja palveluille, 150 000 euroa rakennusurakoille, 400 000 euroa sosiaali- ja terveystalouden palveluille (hankintalain E liite kohdat 1–4) ja hankintalain E liitteen kohtien 5–15 palveluille 300 000 euroa. Käyttöoikeussopimusten kynnsarvo on 500 000 euroa. Kansallisen kynnsarvon ylittävistä kilpailutuksista on julkaistava kilpailutuksen käynnistävä hankintailmoitus Hilma-palvelussa.

**EU-kynnsarvo** EU-kynnsarvo on komission määrittelemä, usein vuosittain vaihtuva euromääräinen arvo, jonka ylittävät hankinnat on kilpailutettava hankintalaissa määritellyjä EU-hankintamenettelyjä noudattaen. Arvo on eri tavaroille, palveluille ja rakennusurakoille. Lisäksi arvo vaihtelee hankintayksikön tyyppin mukaan. Vuonna 2024 tavaroiden ja palvelujen ja suunnittelukilpailujen kynnsarvot ovat valtion keskushallintoviranomaisille 143 000 ja muille hankintayksiköille 221 000 euroa. Rakennusurakoiden kynnsarvot ovat kaikille hankintayksiköille 5 538 000 euroa. Lisäksi erityisaloille, sosiaali- ja terveystalouden palveluille, puolustus- ja turvallisuusalojen hankinnoille, ja käyttöoikeussopimuksille on omat kynnsarvot. Kilpailutuksesta on julkaistava komission määräysten mukainen hankintailmoitus Hilma-palvelussa. Hilma-palvelu lähettää ilmoituksen edelleen julkaistavaksi komission julkaistutoimiston ylläpitämässä Tenders Electronic Daily (TED) -palvelussa.

**Hankintasopimus** Hankintasopimus on sopimus, joka tehdään julkisissa hankinnoissa hankintamenettelyn tuloksena. Tässä sopimuksessa määritellään tarkasti osapuolten väliset velvoitteet, oikeudet ja vastuut liittyen tietyn tuotteen toimittamiseen, palvelun tarjoamiseen tai rakennusurakan suorittamiseen. Hankintasopimuksessa sovitaan yleensä muun muassa toimitettavan tuotteen tai palvelun laatu, määrä ja tekniset tiedot, toimitusaikataulu ja mahdolliset viivästysten seuraukset, hinnoittelu, maksuehdot ja mahdolliset lisäkustannukset, osapuolten vastuut ja vahingonkorvaukset sopimuksen rikkomistilanteissa sekä sopimuksen purkamisen ja irtisanomisen ehdot. Hankintasopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että hankinnat suoritetaan tehokkaasti ja taloudellisesti ja että osapuolet noudattavat sovittuja ehtoja. Julkisissa hankintasopimuksissa käytetään yleisesti julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE) tai julkisen hallinnon IT-hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JIT).

**Hilma-palvelu** Hilma-palvelu on verkko-osoitteessa hankintailmoitukset.fi toimiva valtiovarainministeriön omistama lakisääteinen julkisten hankintojen ilmoitus- ja kilpailutuspalvelu. Palvelussa julkaistaan hankintoihin liittyviä ilmoituksia, joita ovat mm. hankintailmoitus tarjouskilpailun käynnistymistä, korjausilmoitus tarjouskilpailuun liittyvän materiaalin korjaamisesta, jälki-ilmoitus, jolla ilmoitetaan tarjouskilpailun tuloksista ja ns. ex-ante suorahankintailmoitus, jolla voidaan ilmoittaa aiotusta suorahankinnasta. Hilma-palvelu toimii Suomen ainoana EU-kynnysarvon ylittäviä ilmoituksia TED-palveluun lähettävänä järjestelmänä.

**Puitejärjestely** Puitejärjestelyllä tarkoitetaan julkisissa hankinnoissa yhden tai useamman toimittajan kanssa tehtyä järjestelyä. Puitejärjestely perustetaan julkaisemalla hankintailmoitus ja valitsemalla kilpailutuksen perusteella toimittajat puitejärjestelyyn. Puitejärjestelyn perustamisesta julkaistaan hankintailmoitus. Varsinaisen hankinnat tehdään puitejärjestelyssä mukana olevilta toimittajilta puitejärjestelyssä määritellyjä menettelyjä hyväksikäyttäen. Menettelyjä voivat olla suora tilaaminen puitejärjestelyyn valitulta toimittajalta, kun puitejärjestelyssä on mukana yksi toimittaja ja puitejärjestelyssä on sovittu kaikki ehdot, kuten tuotteet ja palvelut sekä hinnat ja toimitusajat. Kun puitejärjestelyssä on useampia toimittajia voi menettelynä olla ns. ranking, mikäli toimittajat on asetettu puitejärjestelyä perustettaessa ensisijaisuusjärjestykseen. Useamman toimittajan puitejärjestelyssä, jossa kaikkia ehtoja ei ole sovittu, on järjestettävä puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken kilpailutus, josta käytetään myös nimeä kevennetty kilpailutus, minikilpailutus tai puitejärjestelyn sisäinen kilpailutus. Puitejärjestelyt ovat yleensä arvoltaan suuria, mutta



niiden sisällä tehtävistä hankinnoista ei julkaista jälki-ilmoituksia. Tämän vuoksi puitejärjestelyjen avulla tehdyistä hankinnoista on saatavilla vain rajoitetusti tietoa.

**Dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS)** Dynaamisella hankintajärjestelmällä ja lyhenteellä DPS tarkoitetaan hankintalaissa määriteltyä täysin sähköistä tapaa muodostaa rekisteri tai listaus toimittajista, jotka toimivat DPS:n kohteena olevalla toimialalla ja jotka täyttävät toimittajan soveltuvuudelle asetetut vähimmäisvaatimukset. DPS on kaksivaiheinen. Perustamisvaiheessa DPS:ään valitaan toimittajat. Tämän jälkeen DPS:ää hyväksikäyttävät hankintayksiköt tai hankintayksikköjen alaorganisaatiot lähettävät järjestelyssä mukana oleville toimittajille tarjouspyyntöjä, joihin toimittajat vastaavat jättämällä tarjouksia. Dynaamiseen hankintajärjestelmään voidaan lisätä toimittajia milloin tahansa järjestelmän voimassaoloaikana tarjoajan tekemän osallistumishakemuksen perusteella. DPS:n perusteella tehdystä toimittajavalinnasta on ilmoitettava jälki-ilmoituksella.

**Pienhankinta** Pienhankinnalla ja pienhankintakilpailutuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä kilpailutusta, jonka perusteella tehtävän sopimuksen tai tilauksen arvo jää alle kansallisen kynnysarvon koko sopimuskauden aikana. Pienhankinnalla tarkoitetaan myös hankintaa, tilausta tai ostoa, jota ei ole kilpailutettu. Pienhankinnat eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan eikä niiden kilpailuttamisen tai ostamisen osalta ole säädetty menettelytapoja. Kuitenkin myös näitä hankintoja koskee hankintojen yleiset pelisäännöt avoimuudesta, syrjimättömyydestä ja tasapuolisesta kohtelusta. Monilla hankintayksiköillä on omia sisäisiä määräyksiä ja ohjeita siitä, miten kansallisen kynnysarvon alittavien sopimusten kilpailuttaminen on tehtävä. Joissain tapauksissa kilpailutus järjestetään pyytämällä tarjouksia suoraan useammalta, ennalta valituilta toimittajalta ja joissain tapauksissa hankintayksikkö julkaisee Hilma-palvelussa, verkkosivullaan tai muussa tarjousten pyytämiseen tarkoitettussa palvelussa ilmoituksen ja tarjouspyynnön hankinnasta.

**Kevennetty kilpailutus** Kevennetyllä kilpailutuksella tarkoitetaan puitejärjestelyjen ja dynaamisten hankintajärjestelmien sisällä järjestettäviä tarjouskilpailuja, joissa hankintayksikkö pyytää tarjousta kaikilta tai soveltuvilta puitejärjestelyssä tai dynaamisessa hankintajärjestelmässä mukana olevilta toimittajilta. Tarjouskilpailussa noudatetaan puitejärjestelyssä ja dynaamisessa hankintajärjestelmässä sovittuja ehtoja. Kevennetystä kilpailutuksesta ei julkaista kilpailutuksen aloittavaa hankintailmoitusta Hilma-palvelussa. Puitejärjestelyn sisällä tehtävästä kevennetystä

kilpailutuksesta ei myöskään julkaista jälki-ilmoitusta, jossa ostaja ilmoittaa kilpailutuksen tuloksista. Sen sijaan dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehdystä kevennetystä kilpailutuksesta on julkaistava jälki-ilmoitus.

**Minikilpailutus** *Ks. kevennetty kilpailutus*

**Hankinnoista ilmoittaminen** Hankinnoista ilmoittamisella tarkoitetaan kaikkia julkisista hankinnoista julkaistavia ilmoituksia, joita ovat mm. hankintailmoitus, suora hankintailmoitus ja jälki-ilmoitus. Hankinnoista ilmoittaminen sisältää sekä hankintalain perusteella pakollisena julkaistavat ilmoitukset että vapaaehtoiset ilmoitukset. Esimerkiksi kilpailutussuunnitelmia koskevat ilmoitukset ovat vapaaehtoisia ja sitoumuksettomia ilmoituksia, joilla hankintayksiköt voivat ilmoittaa markkinatoimijoille etukäteen mahdollisista tulevista kilpailutuksista.

**Hankintailmoitus** Hankintailmoitus käynnistää julkisesta hankinnasta käytävän kilpailutuksen. Hankintailmoitus on julkaistava kaikista kansallisen ja EU kynnysarvon ylittävistä kilpailutuksista. Hankintailmoitus on julkaistava Hilma-palvelussa tai mikäli kilpailutus käydään muussa järjestelmässä, on hankintailmoitus toimitettava julkaistavaksi Hilmassa. EU-hankintailmoitukset lähetetään Hilmassa julkistavaksi myös EU:n laajuisessa komission julkaisutoimiston ylläpitämässä TED-palvelussa. EU-hankintailmoituksia ei saa julkaista kansallisesti ennen kuin hankintailmoitus on julkaistu TED-palvelussa. Vuonna 2023 tehdyn hankinnoista ilmoittamisen uudistamisen myötä (eForms-uudistus) myös kansallisia hankintailmoituksia voi toimittaa julkaistavaksi TED:iin sen lisäksi, että ne julkaistaan kansallisessa Hilma-palvelussa.

**Jälki-ilmoitus** Jälki-ilmoitus on kilpailutuksen päätyttyä ja sopimuksen tekemisen jälkeen julkaistava ilmoitus, jossa ostaja ilmoittaa mm. valitun toimittajan tai toimittajat, tehdyn sopimuksen kokonaisarvon sopimuskaudella, sekä sopimuksen keston muiden keskeisten sopimusta koskevien tietojen ohella. Jälki-ilmoitus on tehtävä kaikista EU-kynnysarvon ylittävistä kilpailutuksista. Jälki-ilmoitus on tehtävä myös EU-suora hankinnoista riippumatta, siitä onko EU-suora hankinnasta julkaistu ns. ex-ante ilmoitusta, jolla ilmoitetaan aikomuksesta tehdä suora hankinta. Myös kansallisten kilpailutusten jälkeen voidaan hankintalain mukaan julkaista jälki-ilmoitus. Hilma-palvelussa, jossa kansallisen kilpailutuksen jälki-ilmoitus olisi julkaistava, ei tällä hetkellä ole tätä tarkoitusta varten tarvittavaa ilmoitusta. Jälki-ilmoitus on julkaistava myös dynaamisten hankintajärjestelmien sisällä tehdystä kilpailutuksista. Sen sijaan puitejärjestelyjen sisäisistä kilpailutuksista ei tällä hetkellä julkaista

jälki-ilmoituksia. Jälki-ilmoitukselle ilmoitetaan myös joko tarjousaikana tai sen jälkeen tehtävästä hankinnan keskeyttämisestä ja siitä, että tarjouskilpailuun ei ole saatu tarjouksia.

**CPV-koodit** CPV-koodit ovat yhteisesti sovittu luokittelujärjestelmä julkisten hankintojen ilmoituksille Euroopan unionissa. Ne auttavat kuvaamaan hankinnan kohdetta ja mahdollistavat tuotekohtaiset hakupalvelut.

**Kilpailuilmoitus** eForms-tietomallin mukainen nimi hankintailmoitukselle. Ks. *hankintailmoitus*.

## Liite 2. Julkisia hankintoja ja tietovarannon toteuttamista koskeva keskeinen lainsäädäntö

### Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016), (jäljempänä *hankintalaki*) säädetään valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa hankintansa hankintalain mukaisesti. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaita, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Laki velvoittaa hankintayksikköä kohtelemaan hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimimaan avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä ovat valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta tarkoitetulta hankintayksiköltä.

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.

Hankintalakia ei sovelleta puolustus- ja turvallisuushankintoihin, erityisalojen (vesi- ja energiahuolto, liikenne ja postipalvelut) hankintoihin eikä tietyin edellytyksin hankintayksikön sidosyksiköltään tekemään hankintaan eikä hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi hankintalain 12 §:ssä säädetään, että hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka ovat salassa pidettäviä tai joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä. Lakia ei sovelleta myöskään hankintaan, jossa lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikköä toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Edellytyksenä on, että valtion keskeisten turvallisuusetujen suojaamista ei voida taata tarjoajien ja ehdokaiden syrjimätöntä ja avointa kohtelua vähemmän rajoittavin toimenpitein kuin lain soveltamatta jättämisellä.

Hankintalain 4 luvussa säädetään hankintojen kansallisista ja EU-kynnysarvoista, 5–10 luvuissa säädetään hankintamenettelystä ja määräajoista EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ja 11–13 luvuissa hankintamenettelystä kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Hankintalain 14 luvussa säädetään hankintapäätöksistä ja -sopimuksista, 15 luvussa hankintojen valvonnasta ja 16 luvussa oikeussuojakeinoista.

### **Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista**

Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016), (jäljempänä *erityisalojen hankintalaki*), säädetään vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden erityisalojen hankintalain 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa. Lain 10 luvussa säädetään lisäksi sosiaali- ja terveystalouden sekä muiden erityisten palveluiden hankintamenettelystä.

### **Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista**

Julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (1531/2011), (jäljempänä *puolustus- ja turvallisuushankintalaki*) säädetään valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa puolustus- ja turvallisuushankintansa sekä näihin hankintoihin sovellettavista periaatteista ja menettelyistä. Lain tavoitteena on valtion keskeisiä turvallisuusetuja vaarantamatta tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten tasapuolisia mahdollisuuksia osallistua julkisten puolustus- ja turvallisuushankintojen tarjouskilpailuihin. Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen, jollei Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä EUT-sopimus, 346 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista valtion keskeisistä turvallisuuseduista muuta johdu.

## Kuntalaki

Kuntalaissa (410/2015) säädetään mm. kunnan tehtävistä, järjestämisvastuusta sekä palvelujen tuottamisesta. Kuntalain 13 luvussa on säädökset kunnan taloudesta, kirjanpidosta sekä kunnan toimijan talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottamisesta ja toimittamisesta (120 a §), 14 luvussa hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä 15 luvussa kunnan toiminnasta markkinoilla.

Kuntalain 120 a §:ssä on säädetty kunnan velvollisuudesta tuottaa tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamis-mahdollisuuksien varmistamiseksi. Kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 112 §:ssä tarkoitettut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta.

Kuntalain 112 §:n nojalla on annettu valtioneuvoston asetus kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (525/2020). Tämän lisäksi kuntalain 120 a §:n 2 momentin nojalla on annettu valtioneuvoston asetus kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta (524/2020), jossa on säädetty tarkat määräjat kuntien tietojen toimittamiselle. Valtioneuvoston asetusten lisäksi kuntalain 121 a §:n 3 momentin nojalla on annettu myös vuosittaisia valtiovarainministeriön asetus kunnan taloustietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista (uusin koskien tilikautta 2024 897/2023). Kuntalain nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla säännellään sitä, mitä tietoja ja millä aikataululla kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava Valtiokonttorille. Lisäksi VM:n asetuksella säädetään tarkasti vuosittain toimitettava tietosisältö ja toimitettavan tiedon tekninen kuvaus.

## Laki hyvinvointialueesta

Hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021), (jäljempänä hyvinvointialuelaki), säädetään mm. hyvinvointialueen tehtävistä ja järjestämisvastuusta, hyvinvointialueen suhteesta valtioon ja kuntiin sekä 13 luvussa hyvinvointialueiden taloudesta, 14 luvussa hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä 15 luvussa hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla.

Hyvinvointialuelain 120 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden velvollisuudesta tuottaa tietoja hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta hyvinvointialueen toiminnan ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten. Hyvinvointialueen on

salassapitosäännösten estämättä toimitettava 116 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Hyvinvointialue vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Hyvinvointialuelain 116 §:n 2 momentin nojalla on annettu valtioneuvoston asetus hyvinvointialueen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (729/2021), samaisen lain 120 §:n 2 momentin nojalla on annettu valtioneuvoston asetus hyvinvointialueen taloutta koskevien tietojen toimittamisesta (462/2022). Valtioneuvoston asetusten lisäksi hyvinvointialuelain 120 §:n 3 momentin nojalla on annettu myös vuosittaisia valtiovarainministeriön asetuksia hyvinvointialueen taloustietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista (uusin koskien tilikautta 2024 898/2023). Hyvinvointialuelain nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla säännellään sitä, mitä tietoja ja millä aikataululla hyvinvointialueiden on toimitettava Valtiokonttorille. Lisäksi VM:n asetuksella säädetään tarkasti vuosittain toimitettava tietosisältö ja toimitettavan tiedon tekninen kuvaus.

## Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021), (jäljempänä *järjestämislaki*), on säädetty kattavasti ja voimassa olevaa hankintalakia velvoittavammin palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palvelun tuottajalta (3 luku). Järjestämislain 12 §:ssä oleva palveluiden tuottamista ja tuottajalle asetettavia vaatimuksia koskeva sääntely on monilta osin velvoittavampaa, kuin mitä hankintalain säädetään. Järjestämislain sääntelyllä pyritään estämään erityisesti ulkoistetuissa palveluissa havaittuja puutteita palvelujen laadussa.

Kirjanpitolain 2. luvun 1 §:n mukaan kirjanpitovelvollisen on merkittävä kirjanpitoonsa liiketapahtumina menot, tulot, rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät. 5 §:n mukaan kirjauksen on perustuttava päivättyyn ja järjestelmällisesti numeroituun tai vastaavalla tavalla yksilöityyn tositteeseen, joka todentaa liiketapahtuman. Liiketapahtuman, tositteen ja kirjauksen välisen yhteyden tulee olla vaikeuksitta todettavissa. Lisäksi säädetään, että menotositteesta on käytävä selville vastaanotettu tuotannon tekijä ja tulotositteesta luovutettu suorite. Tuotannon tekijän vastaanottoajankohta ja suoritteen luovutusajankohta on voitava osoittaa tositteen avulla. Tositteen, joka todentaa suoritetun maksun, tulee olla, mikäli se on mahdollista, maksun saajan tai maksun välittäneen rahalaitoksen tai muun vastaanantama.

## Laki valtion talousarviosta

Valtion talousarviolain 22 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä.

Valtioneuvoston asetuksella (7.9.2006/765) säädetään talousarviolain 22 a §:n 2 momentin perusteella tarkemmin säännöksiin yhteishankinnan piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä yhteishankintojen valmistelusta ja toteuttamisesta. Asetuksen sisältämässä luettelossa yksilöidään tuoteryhmätasolla sellaiset tavanomaiset tavarat ja palvelut, laajasti käytettävät tavanomaiset tietotekniset laitteistot ja niiden ohjelmistot sekä hallinnon yhteiset tietojärjestelmät, joita valtionhallinnossa voidaan hankkia yhteishankintoina (yhteishankittavat tuotteet ja palvelut).

Valtioneuvoston asetuksessa säädetään myös tarkemmin yhteishankintojen valmistelua ja toteutusta koskevasta valtiovarainministeriön päätöksestä (7.9.2006/766). Talousarviolain 22 a §:n 2 momentin ja valtioneuvoston asetuksen mukaisesti valtiovarainministeriö määrää päätöksellään siitä, mitkä valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetuista yhteishankittavista tuotteista ja palveluista kuuluvat kulloinkin valtionhallinnon yhteishankintaan. Päätös velvoittaa virastot ja laitokset hankkimaan siinä mainitut tuotteet yhteishankintana; viraston ja laitoksen on järjestettävä oma hankintatoimensa, niin, että se käyttää yhteishankintana valtiolle kilpailutettuja sopimuksia. Lisäksi valtiovarainministeriöllä on päätöksessään mahdollisuus määrätä muun muassa yhteishankinnan soveltamisalueen rajaamisesta, yhteishankinnan hankintayksiköstä sekä eräistä kilpailuttamisen suunnittelun ja toteuttamisen kannalta tarpeellisista käytännön yksityiskohdista. Valtiovarainministeriön päätös velvoittaa hankintayksiköt käyttämään yhteishankintayksikkö Hanselin tekemää yhteishankintasopimusta, mikäli sellainen on olemassa, kun ne hankkivat päätöksessä mainittuja tuotteita tai palveluita.

Päätöksessä nimetyt, yhteishankintoina hankittavat tuotteet ja palvelut on kuvattu käyttäen eurooppalaista yhteistä hankintasanastoa (*CPV-luokittelu, Common Procurement Vocabulary*). CPV-luokittelu on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2195/2002 yhteisestä hankintasanastosta. Valtiovarainministeriön päätöksessä lueteltujen tuotteiden ja palveluiden kuvaamiseen käytetään CPV-luokittelun pääsanastoa. Hyödyntämällä CPV-luokittelun pääsanastoa hankintayksiköiden on mahdollista tarkistaa, mitkä kaikki tuotteet ja palvelut kuuluvat kuhunkin päätöksessä mainitun tuote- tai palvelukategoriaan.



## Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) (jäljempänä *tiedonhallintalaki*) tavoitteena on edistää hallinnon digitalisointia ja tehokkuutta muun muassa yhtenäistämällä ja tarkentamalla tiedonhallinnan ja tietojen luovuttamisen menettelyjä. Laissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta suunnitella tiedonhallintaa sekä ylläpitää kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista. Laissa säädetään myös muun muassa tietoturvaluudesta ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta sekä viranomaisten asiarekistereistä eli diaareista. Tiettyjä lain säännöksiä sovelletaan viranomaisten ohella julkisia hallintotehtäviä hoitaviin muihin tahoihin. Tiedonhallintayksiköiden on mm. määriteltävä sisäisesti ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaanti-oikeuksien toteuttamisesta, tietoturvaluustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta.

Lain 5 §:n mukaan tiedonhallintayksikössä on ylläpidettävä sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintamallia ylläpidetään palvelujen, asiankäsittelyn ja tietoaineistojen hallinnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, tiedonsaantia koskevien oikeuksien ja rajoitusten toteuttamiseksi, moninkertaisen tietojen keruun vähentämiseksi, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sekä tietoturvaluuden ylläpitämiseksi.

Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan muutosten arvioinnissaan otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä. Arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja siihen liittyvästä ennakkokuulemisesta säädetään erikseen. Siten julkisten hankintojen tietovarannon luomista ja kehittämistä valmisteltaessa on edellä mainittujen seikkojen vaikutukset tiedonhallintamallin sisältöön käytävä yksilöidysti läpi tiedonhallintayksikössä.

Tiedonhallintalaissa on lisäksi säännöksiä mm. tiedonhallintalautakunnasta (10 §), tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluuden varmistamisesta (13 §), häiriötilanteisiin varautumisesta ja niistä tiedottamisesta (13 a §), tietojen siirtämisestä tietoverkossa (14 §), tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta (15 §), tietojärjestelmien käyttöoikeuksien määrittelystä ja hallinnasta (16 §), lokitietojen keräämisestä (17 §), turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista valtionhallinnossa (18 §), tietoaineistojen muodostamisesta, keräämisestä, säilyttämisestä ja luovuttamisesta (19–24 b §:t) sekä asianhallinnasta ja palvelujen tiedonhallinnasta (25–28 §).

Lain 15 §:n mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuus-toimenpitein tietoaineistojen muuttumattomuus, suojaaminen teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta, tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys, tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus ja että tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan vain, jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on laissa erikseen rajoitettu, ja että tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida. Tietoaineistoja on käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia.

Lain 16 §:ssä säädetään turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen merkitsemisestä. Turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuus-toimenpiteistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asiakirjoihin tehtävistä salassapitoa koskevista merkinnöistä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 25 §:ssä.

Lain 21 §:ssä säädetään tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä. Sen mukaan, jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon mm. tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa, luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen sekä sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen.

Yksi tiedonhallintalain tuomista uudistuksista on ollut viranomaisten välisen teknisen käyttöyhteyden avaamista koskeva sääntely. Tiedonhallintalain 22 §:n mukaan viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Mainittu sähköinen luovuttaminen voidaan kuitenkin toteuttaa muulla tavalla, jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Viranomainen voi avata teknisen rajapinnan tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle myös muissa tilanteissa. Luovutettaessa henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja teknisten rajapintojen avulla on teknisesti varmistettava luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen määrittelee ja sitä ylläpitää tiedot

luovuttava viranomainen. Suunniteltaessa usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla on tietorakenteen kuvaus määriteltävä ja ylläpidettävä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla.

Lain 23 §:n mukaan viranomainen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Katselumahdollisuus tulee rajata vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Tietojen hakemisen yhteydessä tulee selvittää tietojen käyttötarkoitus. Viranomaisen on toteutettava katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen.

Lain 24 §:n mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muullekin kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Rajapinnan avaamisen edellytysten ja toteuttamisen osalta pykälässä viitataan lisäksi 22 §:ään. Tiedot luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tiedonhallintalaissa säädettyjä velvollisuuksia.

Tiedonhallintalain 14 §:ssä säädetään lisäksi, että viranomaisen on toteutettava tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja.

Lain 27 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on järjestettävä muun kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallinta siten, että tietoaineistosta muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuudet yksilöivällä tunnukseksi, jotta tiedot voidaan antaa siihen oikeutetulle vaivattomasti.

Lain 28 § edellyttää, että tiedonhallintayksikkö julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpitää kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Kuvauksen on sisällettävä tiedot tietojärjestelmistä, jotka sisältävät asiarekisteriin kuuluvia tai palvelujen tiedonhallintaan kuuluvia tietoja, asiarekisterin tai tietojärjestelmän sisältämien tietojen antamisesta päättävästä viranomaisesta ja sen yhteystiedoista tiedonsaantia koskevan pyynnön esittämiseksi, tietojärjestelmien sisältämistä tietoaineistoista tietoryhmittäin, hakutekijöistä, joilla asiakirjoja on mahdollista hakea teknisesti viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmistä sekä tietoaineistojen saatavuudesta avoimesti teknisen rajapinnan avulla.

## Yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki

Henkilötietojen käsittelyä koskee luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilö-tietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, jäljempänä *tietosuoja-asetus*). Asetuksessa henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia henkilötietoihin tai niitä sisältäviin tietojoukkoihin kohdistettavia toimintoja kuten tietojen keräämistä, säilyttämistä, käyttöä, luovuttamista, yhdistämistä, poistamista ja tuhoamista. Henkilötiedon käsite on asetuksessa laaja kattaen kaikki tunnistettuun taikka suoraan tai epä-suorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot.

Tietosuoja-asetuksen periaatteiden mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä henkilötietoja saa käsitellä myöhemmin näiden käyttötarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Kerättävien henkilötietojen tulee olla asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia niiden käsittelytarkoituksen kannalta. Henkilötietoja ei siten voi kerätä esimerkiksi siltä varalta, että niiden käyttö voisi myöhemmin osoittautua hyödylliseksi. Rekisterin-pitäjän tulee huolehtia epätarkkojen ja virheellisten tietojen oikaisemisesta tai pois-tamisesta viipymättä. Lisäksi asetus edellyttää rekisterinpitäjän huolehtivan, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvää ja että rekisteröity voi saada tietoja itseään koskevasta henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetuksessa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin rajoittaa.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan asetuksessa ”luonnollista henkilöä tai oikeus-henkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot”. Jos rekisterin-pitäjiä on vähintään kaksi, nämä ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjien tulee keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla määritellä kunkin vastualueet siltä osin kuin vastuista ei säädetä unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Henkilötietojen käsittely on asetuksen mukaan lainmukaista muun muassa silloin, kun se liittyy rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen (6 artiklan 1 kohta c alakohta) taikka yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterin-pitäjän julkisen vallan käyttöön (6 artikla 1 kohta e alakohta). Asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään mainittuihin käsittelyperusteisiin liittyvästä kansalli-sesta liikkumavarasta eli mahdollisuudesta säätää kansallisilla säännöksillä tarkem-min henkilötietojen käsittelyn oikeusperustasta. Kansallisesti voidaan säätää muun muassa käsiteltävien tietojen tyypistä, rekisteröidyistä, tietojen luovuttamisesta,

käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja säilytysajoista. Jäsenvaltioiden lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on vain rajoitetusti, asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa mainitulla tavalla mahdollista muuta kuin sitä tarkoitusta varten, johon tiedot on kerätty. Oikeudesta alkuperäisen käyttötarkoituksesta poikkeavaan käsittelyyn voidaan kuitenkin säätää jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä, ”joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi”. Mainitussa 23 artiklan 1 kohdassa mainitaan hyväksyttävänä tavoitteina muun muassa rekisteröityjen suojelu, yleinen turvallisuus, muu unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite kuten kansanterveys sekä julkisen vallan käyttöön liittyvä valvonta-, tarkastus tai sääntelytehtävä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen kuten rodun, etnisen alkuperän ja terveyttä koskevien tietojen käsittely on kiellettyä, ellei käsittely perustu artiklan 2 kohdassa mainittuun käsittelyperusteeseen.

Tietosuoja-asetuksen III luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista, joita ovat muun muassa oikeus saada tietoa henkilötietojen käsittelystä, oikeus saada pääsy tietoihin, oikeus oikaista tietoja sekä oikeus vaatia itseään koskevien tietojen poistamista. Asetuksessa säädetään myös rajoitetuista mahdollisuuksista poiketa näistä oikeuksista kansallisella lainsäädännöllä. Asetuksen IV luvussa säädetään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksista.

Tietosuoja-asetuksen 86 artikla koskee tietosuojan ja viranomaisten asiakirjojen julkisuuden yhteensovittamista. Artiklan mukaan viranomaiset voivat yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi luovuttaa viranomaisten hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan sekä virallisten asiakirjojen julkisuus.

Tietosuojalaki (1050/2018) koskee yleislakina tietosuoja-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa. Lain mukaan kieltoa käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa tietoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Lisäksi laissa säädetään muun muassa tietosuojavaltuutetusta sekä henkilötietojen käsittelystä journalistisia tarkoituksia varten, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten sekä tieteellistä tai historiallista tutkimustarkoitusta varten.

## Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja salassapitosääntely

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaihto-olovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei niitä ole erikseen säädetty salassa pidettäviksi. Julkisuuslaki soveltuu vain julkiseen viranomaistoimintaan. Viranomaisilla julkisuuslaissa tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia sekä kunnallisia viranomaisia, Suomen Pankkia, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, eduskunnan virastoja ja laitoksia, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa sekä lain tai asetuksen nojalla julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. Salassapitoperusteista säädetään lain 24 §:ssä.

Asiakirjan määritelmä on julkisuuslain mukaan laava. Laissa asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviiksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Asiakirjoja voivat siis olla paperiasiakirjojen lisäksi monenlaiset tekniset tallenteet.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei muualla laissa toisin säädetä. Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkamerkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on kuitenkin 15 §:n mukaan siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Julkisuuslain 16 §:ssä säädetään asiakirjojen antamistavoista. Tieto asiakirjan sisällöstä annetaan suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi taikka antamalla asiakirjasta kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi

aiheuta kohtuutonta haittaa viranomaistoiminnalle. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Tietovarannon kannalta keskeinen on myös julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Mainitussa momentissa säädetään myös, että henkilötietoja saa luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Lain 16 §:ssä viitataan teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla tapahtuvan tietojen luovutuksen osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) säännöksiin.

Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Julkisuuslain 24.1 §:ssä on lueteltu 32 eri salassapitoperustetta. Kohdat 1–10 käsittelevät mm. Suomen ulkosuhteita, maanpuolustusta, poliisitoimintaa ja turvallisuutta, kohdat 11–13 kansantaloudellisesti merkittäviä asiakirjoja, kohta 14 harvinaisia lajeja ja elinympäristöjä, kohdat 15–22 suojaavat viranomaisen toimintaedellytyksiä, yksityisten liikesalaisuuksia ja viranomaisen etua yksityisoikeudellisissa prosesseissa ja kohdat 23–32 suojaavat yksityisyyttä.

Lain 24 §:n mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka voivat potentiaalisesti liittyä hankintatietovarantoon tallennettaviin julkisten hankintojen asiakirjoihin, ovat mm. viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat (7-kohta); asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua

taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa (8-kohta); asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista(10-kohta); tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat samoin kuin asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten (16-kohta); asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin (17-kohta); sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa (20-kohta).

### **Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019), (ns. turvallisuusluokitteluasetus)**

Turvallisuusluokitteluasetuksessa säädetään tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä sekä turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyä koskevista tietoturvallisuustoimenpiteistä valtionhallinnon viranomaisissa.

Turvallisuusluokituksen edellytyksenä on vahinkoedellytyksen täyttyminen (tiedonhallintalaki 18 §) ja salassapitoperusteena julkisuuslain 24 § 1 mom. kohdat 2, 5 tai 7–11. Molempien edellytysten on täyttyttävä samanaikaisesti. Turvallisuusluokiteltava tietoaineisto luokitellaan neliportaisen järjestelmän mukaisesti: TL IV KÄYTTÖ RAJOITETTU, TL III LUOTTAMUKSELLINEN, TL II SALAINEN ja TL I ERITTÄIN SALAINEN. Muu kuin turvallisuusluokiteltu salassa pidettävä tieto merkitään ”SALASSA PIDETTÄVÄ”.

Tietojenluokitteluasetuksessa säädetään mm. tietojen monitasoisesta suojauksesta (7 §), jonka mukaan tiedonhallintayksikön on toteutettava turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn käytetyn tietojärjestelmän, tietoliikennejärjestelyn ja



9 §:ssä tarkoitetun turvallisuusalueen suojausta vaarantavia tekoja ennaltaehkäiseviä, estäviä ja rajaavia toimenpiteitä, toimenpiteitä suojausta vaarantavien tekojen havaitsemiseksi ja jäljittämiseksi sekä toimenpiteitä vaarantanutta tekoa edeltäneen turvallisuustason palauttamiseksi viipymättä. Asetuksen 8 §:ssä säädetään turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyoikeuksista ja niiden luetteloinnista. Turvallisuusluokitellun asiakirjan (TL I- IV) käsittelyoikeus voidaan antaa vain sille, jolla työtehtäviensä tai muiden valtionhallinnon viranomaisen tehtävien hoitamiseen liittyvän tarpeen vuoksi on tarve saada tietoja asiakirjasta tai muutoin käsitellä sitä ja jolle on selvitetty turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevat ohjeet ja menettelyt ja joka tuntee asiakirjojen käsittelyä koskevat velvoitteet.

Turvallisuusluokitteluasetuksessa säädetään lisäksi mm. turvallisuusalueista (9–10 §), tietojärjestelmiä ja tietoliikennejärjestelyjä koskevista vaatimuksista (11 §) ja asiakirjan siirtämisestä tietoverkon kautta (12 §).

Kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden mukaisesti turvallisuusluokitellun asiakirjan salassapitovelvollisuudesta ja kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisesta säädetään kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004).

Viranomaisen asiakirjan julkisuudesta ja asiakirjan saamista koskevan pyynnön käsittelystä säädetään julkisuuslaissa.

## Verkkolaskulaki ja -direktiivi

Euroopan unioni on antanut direktiivin 2014/55/EU koskien sähköisen laskutus eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja. Direktiivi on pantu täytäntöön kansallisella tasolla hankintayksiköiden ja elinkeinoharjoittajien sähköisestä laskutuksesta annetulla lailla (241/2019, jäljempänä verkkolaskulaki), joka astui voimaan 1.4.2019.

Verkkolaskulain 3 §:n mukaan hankintayksiköllä pitää olla valmius vastaanottaa eurooppalaisen standardin mukaisia verkkolaskuja myös komission määrittelemissä sanomamuodoissa. Lain 4 §:ssä on säädetty siitä, että hankintayksiköillä ja elinkeinoharjoittajilla on oikeus vaatia laskua eurooppalaisen standardin mukaisena sähköisenä laskuna.

Verkkolaskulla tarkoitetaan suoraan taloushallinto-ohjelmistoon tai verkkopankkiin lähetettävä, koneluettavassa muodossa olevaa laskua. Verkkolasku mahdollistaa osaltaan ajantasaisen ja automaattisen taloushallinnon, mikä puolestaan auttaa tehostamaan taloushallinnon prosesseja, parantaa tiedon laatua, vähentää virheitä ja poistaa kuormittavaa manuaalista työtä.

Julkishallinto on antanut täsmentävän [ohjeen](#) direktiivissä ja laissa kuvatusta verkkolaskun Eurooppa-standardin ([EN 16931](#)) tietosisältömallista. Ohjeeseen on koottu ne tietoelementit, joita julkishallinto vaatii verkkolaskulla. Lisäksi ohjeeseen on päivitetty ALV-tunnuksen vaatimus, jos laskussa on ALV-myyntiä.

## Liite 3: Kansainvälisiä esimerkkejä julkisia hankintoja koskevien tietojen hyödyntämisestä

### Italia: CIG-numerointi

Italian korruption vastainen virasto (Autorità Nazionale AntiCorruzione, ANAC) vastaa Italian hankintatietokannasta, johon julkishallinnon organisaatiot rekisteröivät Italian kansallisen kynnyksarvon ylittävät kilpailutukset jo ennen hankintailmoituksen julkaisemista. Italiassa kansallinen kynnyksarvo on 40 000 EUR. Italian lainsäädännön mukaan hankintasopimus on pätemätön, jos sille ei ole haettu jo kilpailutusvaiheessa ns. CIG-tunnusta. Ostajaorganisaatio ei myöskään pysty maksamaan toimittajan lähettämää laskua, ellei siinä ole ANAC:in tietojärjestelmästä saatavaa CIG-tunnusta. CIG-tunnus on 10-merkkinen aakkosnumeerinen koodi, joka yksilöi tarjouskilpailun. Italian Peppol-viranomaisena toimiva Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) on määrännyt kentän, jossa CIG-tunnuksen sijaittava, jotta lasku maksettaisiin.

CIG-tunnus on ollut Italiassa käytössä jo vuodesta 2010 lähtien ja se on alkujaan suunniteltu ei-sähköiselle hankintaprosessille. Julkisten hankintojen sähköistämisen velvoite tuli voimaan vasta vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksen myötä, jolloin myös Italiassa sähköinen kilpailuttaminen lisääntyi. Suomesta poiketen Italiassa ei myöskään ole Hilma-palvelun kaltaista keskitettyä hankinnoista ilmoittamisen järjestelmää, jonka tuottamaa tunnusta voitaisiin käyttää kilpailutettujen sopimusten tunnistena. CIG-tunnuksen käyttö kuitenkin mahdollistaa sopimusten arvon seurannan mahdollisten väärinkäytösten seuraamisen lisäksi.

### Liettua: CVP IS

Liettuassa julkisten hankintojen kilpailuttamiseen käytetään yhtä sähköistä kilpailutusjärjestelmää. Kilpailutusjärjestelmän käyttäminen on pakollista kaikissa julkisissa kilpailutuksissa, joiden arvo ylittää 10 000 euroa. Järjestelmää ylläpitää Liettuan julkisten hankintojen virasto Viešųjų pirkimų tarnyba, joka käyttää järjestelmästä nimeä CVP IS. Järjestelmänä on EU-Supply, joka laajojen yritysostojen jälkeen on norjalaisen Mercell Groupin omistama.

Liettuassa on käytössä myös yksi julkisten hankintojen sopimusrekisteri<sup>73</sup>, jossa julkisten hankintayksiköiden on ilmoitettava tekemistään sopimuksista. Tarjoustietojen perusteella sopimusrekisterissä ilmoitetaan myös pienhankinnoista.

73 CVP IS. Viešųjų pirkimų tarnyba.

Sopimusrekisterissä on ilmoitettava metatietoina vähintään sopimuksen kohde, CPV-koodi, hankintaorganisaatio, toimittaja tai toimittajat, sopimuksen arvo, sopimuksen tekopäivämäärä, sopimuksen umpeutumispäivä ja sopimuksen tyyppi. Sopimustyyppiä ovat:

- TSP – EU tai kansallisen kilpailutuksen perusteella tehty kirjallinen sopimus
- MVP – kirjallinen sopimus pienhankinnasta
- ŽS – suullinen sopimus, johon tarjous on tehty kirjallisesti
- MVPŽ – suullinen sopimus pienhankinnasta (ilman kirjallista tarjousta)
- SPŽ – suullinen sopimus, joka on tehty kansallisen hankintamenettelyn perusteella (ei kuitenkaan suullinen pienhankintasopimus)
- PPS – puitejärjestelyn tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamiseksi tehty sopimus
- VS – puitejärjestelyn tai dynaamisen hankintajärjestelmän perusteella tehty sopimus
- SP – muutos olemassa olevaan sopimukseen
- PSI – sopimus hankinnasta sidosyksiköltä

Arvoltaan suurista sopimusrekisterissä on myös itse sopimus. Sopimukset ladataan palveluun PDF-tiedostoina ja sopimus tehdään joko vakiomuotoiselle sopimus pohjalle tai hankintayksikön oman mallin mukaisesti. Sopimusrekisteri antaa sopimukselle yksilöllisen 10-numeroisen sopimustunnuksen.

Liettuan lainsäädännössä säädetään myös julkisille hankintayksiköille lähetettävistä sähköisistä laskuista. Sähköisten laskujen lähettämisessä valtiolle, kunnille ja paikallisviranomaisille on käytettävä eSaskaita<sup>74</sup>-palvelua, joka on toiminut myös Peppol Access Point'na vuodesta 2019 lähtien.<sup>75</sup> Kaupallisia laskutuspalveluja ja -järjestelmiä varten eSaskaita-palvelussa on rajapinnat.

Julkiselle sektorille lähetetyissä laskuissa on oltava sopimusrekisteristä saatava 10-numeroinen sopimustunnus. Sopimustunnus on annettava kentässä <ContractDocumentReference> <ID>. Mikäli sopimustunnusta ei ole tai sopimustunnus on annettu väärin, sähköinen lasku hylätään validaatiosääntöjen perusteella. Jos laskuttajalla ei ole tiedossaan sopimustunnusta, hänen on valittava laskulla sen lähettämisen peruste ennalta määrätystä seitsemästä koodista. Koodeja päivitetään ja niitä voidaan lisätä tarvittaessa.

74 [eSaskaita](#)

75 [eInvoicing in Lithuania. European Commission.](#)

Liettuan julkisten hankintojen virasto julkaisee tietoja hankinnoista ilmoittamisesta ja tehdyistä sopimuksista. Tarkastelussa ei kuitenkaan havaittu, että Liettuassa julkaistaisiin julkisten organisaatioiden ostolaskuja, vaikka käytössä oleva sopimustunnus mahdollistaisi kilpailutuksen, sopimuksen ja siihen kohdistuvien laskujen yhdistämisen ja analysoinnin. Julkisten hankintojen viraston verkkosivulla julkaistaan muutamia lähinnä hankinnoista ilmoittamista koskevia PowerBi-raportteja.<sup>76</sup>

### **Tšekki: Zindex-palvelu**

Zindex-palvelussa on tietoa Tšekin julkisten hankintojen läpinäkyvyydestä ja laadusta. Sivuston tavoitteena on edistää julkisten hankintojen kilpailullisuutta ja tehokkuutta.

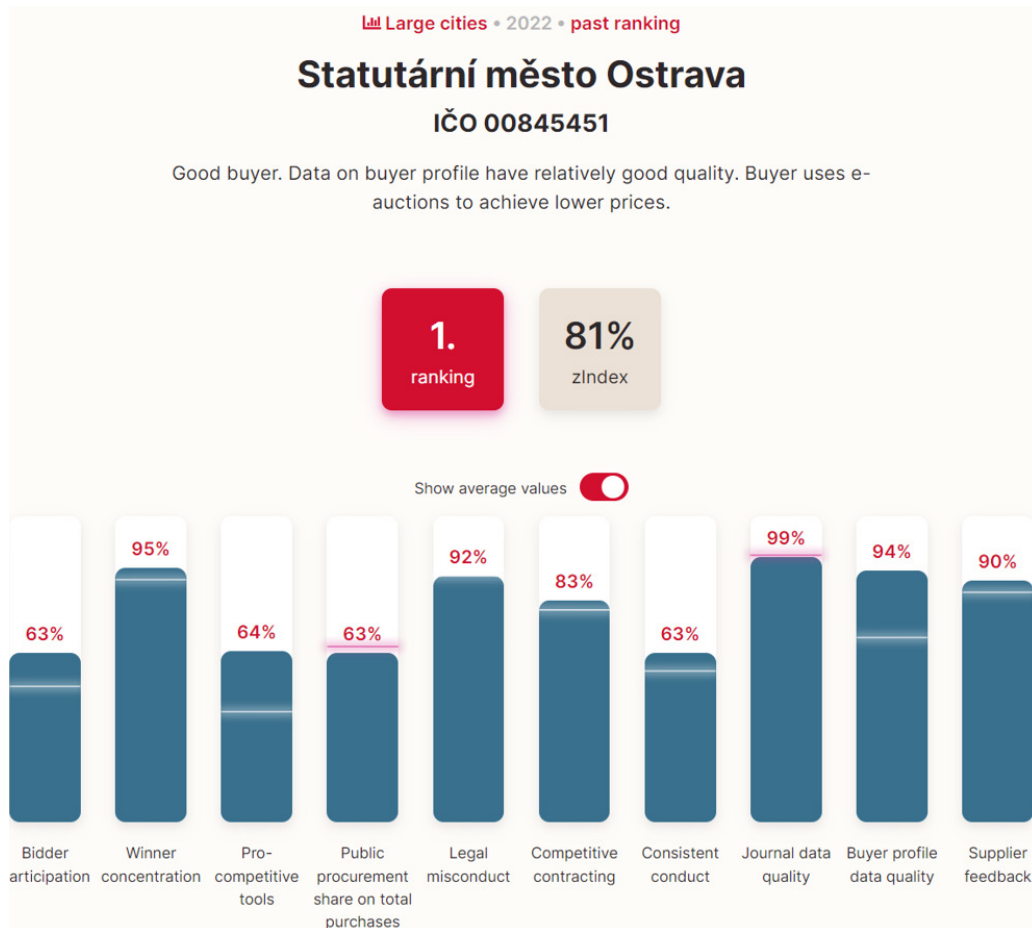
Sivustolla on tietoa julkisten hankintojen tilaajista, hankintojen arvosta ja hankintaprosessin etenemisestä. Sivustolla on myös tietoa julkisten hankintojen laadusta. Sivustolla on myös blogi, jossa käsitellään ajankohtaisia aiheita julkisista hankinnoista.

Sivustolla on luettelo kaikista julkisista hankinnoista, jotka on julkaistu hankintalain mukaisesti ja miten yksittäinen hankintayksikkö sijoittuu suhteessa muihin kymmenen laatumittarin perusteella.

---

76 [Esimerkki Liettuan julkisten hankintojen viraston julkaisemasta PowerBI-raportista](#)

**Kuvio** Ostravan kaupungin sijoittuminen muihin hankintayksiköihin verrattuna ja yhteenveto, miten organisaation hankinnat ovat onnistuneet vuonna 2022. Palkin viiva osoittaa kaikkien hankintayksiköiden keskiarvon.



Käytetyt laatumittarit, joilla organisaatioita ja sen tekemiä hankintoja arvotetaan ovat:

- Tarjoajien osallistuminen organisaation järjestämiin kilpailutuksiin.
- Voittajien keskittyminen.
- Kilpailua lisäävien menetelmien käyttäminen: Mittari sisältää tiedot pidennettyjen tarjousaikojen käyttämisestä, laatukriteerien käyttämisestä tarjousten arvioinnissa, osiin jakamisesta, sähköisen huutokaupan käyttämisestä ja innovatiivisten hankintamenettelyjen käyttämisestä.
- Kilpailutettujen hankintojen osuus kaikista hankinnoista.
- Lainsäädäntö rikkomukset ja oikeuden päätökset: Mittari tarkastelee Office for the Protection of Competition (OPC) havaitsemia poikkeamia hankintamenettelyissä.
- Suorahankintojen määrät ja niiden perustelut: Ilmoitusten ja sopimusten muutokset sekä päätöksen teko aika. Mittari tarkastelee hankintailmoitusten määrää, joista ei ole julkaistu jälki-ilmoitusta, missä hankintayksikkö ilmoittaa kilpailun voittajan, kilpailutusten keskeyttämistä ja sopimusten irtisanomista, sopimusmuutosten määriä ja hankintailmoituksen julkaisemisen ja hankintapäätöksen tekemisen välisen ajan pituutta.
- Ilmoitusten puutteet: Mittari tarkastelee ilmoitusten sisältämien puutteita. Tarkasteltavat seikat ovat: tarjoajien määrä ei ole julkaistu, hankintamenettelyn tyyppiä ei ole ilmoitettu, puuttuva ostajan yksilöivä tunnus, hankintailmoituksen liitteenä olevan tarjouspyyntöasiakirjojen puuttuminen, sopimuksen arvon puuttuminen ja sopimusmuutosten määrä, jotka muuttavat sopimuksen arvoa yli 50 %:ia.
- Hankintayksikön tiedot: Mittari tarkastelee ovatko tiedot hankintayksikkö- ja sopimusrekisterissä ajantasaisia, rekisterin sisältämien tietojen yhtenäisyyttä sekä julkaiseeko organisaatio pienhankintasopimuksia sopimusrekisterissä.
- Toimittajapalautte: Toimittajien mielikuva organisaation tekemine hankintojen ammattitaitoisuudesta ja puolueettomuudesta.

Sivustoa ylläpitää Z Index s.r.o., joka on voittoa tavoittelematon yhdistys. Yhdistyksen tavoitteena on edistää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja laatua. Tiedot perustuvat Tsekin tasavallan aluekehitysministeriö tuottamaan avoimeen tietoon.

## USA: USA Spending

Usaspending.gov on Yhdysvaltain hallituksen ylläpitämä verkkosivusto, joka tarjoaa tietoa siitä, miten liittovaltion verodollareita käytetään. Sivuston tarkoituksena on lisätä läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta mahdollistamalla yleisön seurata liittovaltion rahankäyttöä ja ymmärtää, mihin ja miten hallitus käyttää varoja. Sivusto tarjoaa erilaisia työkaluja ja tietovisualisointeja, joiden avulla käyttäjät voivat tutkia liittovaltion menoja eri virastoissa, paikoissa, ohjelmissa ja muilla tavoilla. Sivusto on arvokas resurssi tutkijoille, toimittajille, päättäjille ja kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita hallituksen varojen käytöstä.

Sivusto tarjoaa mm. seuraavia hankintoihin liittyviä tietoja:

- Liittovaltion menot: Sivusto tarjoaa tietoa siitä, kuinka paljon rahaa eri virastot ja ohjelmat saavat ja mihin ne käyttävät näitä varoja.
- Menolajit: Sivustolta voi nähdä, mihin rahaa käytetään, kuten sopimukselliset maksut, palkat, tilaukset jne.
- Virastot ja ohjelmat: Sivustolla voi tarkastella tietoja eri liittovaltion virastoista ja ohjelmista, nähdä niiden budjetit ja menot.
- Paikkatiedot: Sivustolla voi tutkia, miten varoja on käytetty maantieteellisillä alueilla.
- Sopimustiedot: Sivusto sisältää tietoja liittovaltion tekemistä sopimuksista ja toimittajista.
- Tietovisualisoinnit: Tarjolla on erilaisia graafisia esityksiä ja visualisointeja, jotka auttavat hahmottamaan ja ymmärtämään rahankäyttöä paremmin.



**Kuvin** Yhteenvedo Federal Maritime Commission budjetista, sitoutuneista määrärahoista ja suunnitellusta sopimusten käytöstä vuodelle 2022.

## Federal Maritime Commission (FMC)

### Overview

Data through 9/30/2022

#### Agency Mission

Ensure a competitive and reliable international ocean transportation supply system that supports the U.S. economy and protects the public from unfair and deceptive practices.

#### Website

<https://www.fmc.gov/>

#### Congressional Justification of Budget (CJ)

<https://www.fmc.gov/cj>

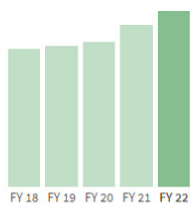
### FY 2022 Summary

Data through 9/30/2022

How much funding is available to this agency?

**\$35.77 Million**  
in budgetary resources

0.0% of the FY 2022 U.S. federal budget

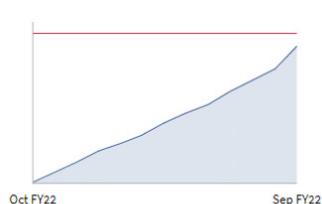


Total Budgetary Resources Over Time

How much has this agency planned to spend?

**\$32.90 Million**  
in total obligations

92.0% of total budgetary resources



Total Obligations Over Time

How much has this agency planned to spend on awards?

**\$4.89 Million**  
in award obligations

14.9% of total obligations



● All Contracts 100.0%

Award Obligations by Type

USASpending.gov tiedoissa on puutteita ja rajoituksia mm. seuraavien tietojen osalta

- Yksityiskohtainen ohjelma- ja hanketasoinen tieto: Vaikka sivusto tarjoaa yleiskatsauksen, joissain tapauksissa yksityiskohtaista tietoa tietystä ohjelmasta tai hankkeesta voi olla rajallisesti saatavilla.
- Reaaliaikainen päivitys: Tiedot päivittyvät sivustolla säännöllisesti, mutta reaaliaikainen päivitys voi viivästyä, joten viimeisin tieto ei aina ole välittömästi saatavilla.
- Tietojen täydellisyys: Kaikki liittovaltion menoja koskevat tiedot eivät välttämättä ole saatavilla tai niissä voi olla puutteita.
- Yksityiskohtainen yritystieto: Vaikka sivusto tarjoaa tietoa sopimuksista ja toimittajista, se ei välttämättä sisällä kaikkia yksityiskohtia yrityksistä tai niiden toiminnasta.

- Tarkat tulevaisuuden suunnitelmat: Sivusto keskittyy historiallisiin tietoihin menneistä menoista eikä välttämättä tarjoa tarkkoja tulevaisuuden suunnitelmia tai ennusteita menoista.
- Paikallishallinnon ja osavaltioiden tiedot: Koska sivusto keskittyy liittovaltion menoihin, paikallishallinnon ja osavaltioiden tietoja ei välttämättä ole kattavasti saatavilla.

USAspending.gov-sivustolle tietoja tuottaa monet eri organisaatiot, kuten liittovaltion virastot, ministeriöt ja muut hallintoyksiköt, jotka vastaavat liittovaltion varojen käytöstä. Tietoja toimittavat organisaatiot, joilla on vastuu ja valvonta liittovaltion rahankäytöstä, ja ne velvoitetaan raportoimaan menoistaan ja sopimuksistaan sivustolle.

Sivustolla on tietoja yli 130 liittovaltion virastosta, ministeriöstä ja muista organisaatioista. Näiden organisaatioiden tuottama tieto kattaa laajan kirjon aiheita ja menoja, ja ne ovat vastuussa oman toimintansa läpinäkyvyydestä ja raportoinnista usaspending.gov-sivustolle.

USASpending.gov tarjoaa muun muassa seuraavia tietoja:

### Tilitiedot

Tilitiedot sisältävät tietoja viraston kokonaismäärästä, sitoumuksista ja kuluista, mukaan lukien liittovaltion myöntämiin tukiin liittyvät menot. Tilitiedot antavat kokonaiskuvan viraston kokonaismenoista. USAspending.gov saa tilitietoja useimmilta liittovaltion virastoilta ja täydentää tietoja viranomaisten antamalla talousarvion toteuttamista koskevilla virallisilla tiedoilla.

Virastojen talousarvion toteuttamista koskevat tiedot (jotka kootaan SF 133 -raporteista) osoittavat, miten virastot eri puolilla liittovaltiota käyttävät varojaan, kuten Office of Management and Budget'in päätöksessä A-11 edellytetään. Jotkin pienemmät virastot eivät toimita tilitietojaan USAspending.gov-sivustolle, mutta toimittavat kuitenkin talousarvion toteuttamista koskevat tiedot toiseen järjestelmään.

### Sopimustiedot



Sopimustiedot sisältävät runsaasti yksityiskohtaisia tietoja yksittäisistä liittovaltion sopimuksista, kuten kuka on saanut sopimuksen, milloin sopimus on tehty, mihin rahat on käytetty ja mikä on sopimuksen tarkoitus. Hankintamenot ovat osa viraston kokonaismenoista. USAspending.gov saa tietoa hankinnoista virastojen talousjärjestelmistä sekä koko valtionhallinnon kattavista hankintajärjestelmistä.

## Kuvio Federal Maritime Commission sopimusveloitteet ja tehdyt uudet sopimukset vuonna 2022.

### Award Spending

Data through 9/30/2022

#### How much is Federal Maritime Commission (FMC) spending on contracts and financial assistance?

Federal agencies use some portion of their budgetary resources  for awards to recipients in the form of contracts and financial assistance. Each award consists of a roll-up of individual transactions , including transactions that obligate money. In this section, we show which sub-agencies of Federal Maritime Commission (FMC) have issued awards through different types of contracts or financial assistance and how much each sub-agency has obligated (promised to spend).

All Awards	Contracts	Contract IDVs	Grants	Loans	Direct Payments	Other Financial Assistance
Award Obligations <b>\$4.89 Million</b>		Number of Transactions <b>65</b>		Number of New Awards <b>12</b>		
Sub-Agency Name	Award Obligations	Number of Transactions	Number of New Awards			
> Federal Maritime Commission	\$4,889,208	65	12			

1-1 of 1 results

Rows per page: 10 

NOTE: The sub-agencies presented in this section represent awarding organizations and were sourced from the General Services Administration (GSA) Federal Hierarchy (available at <https://sam.gov/content/hierarchy>). This award hierarchy establishes the relationship between a department or independent agency's sub-tiers and its offices and is used by federal agencies as the authoritative source for managing federal funding and awarding organizations.

Liittovaltion virastot ylläpitävät tietojärjestelmiä seuratakseen omaa talouttaan, kuten toimintakustannuksia, työntekijöiden palkkoja ja liittovaltion myöntämiin sopimukseen liittyviä menoja. Näiden järjestelmien tiedot toimitetaan suoraan USAspending.gov-sivustolle DATA Act -lain ja Office of Management and Budget'in ohjeiden mukaisesti.

Virastot ylläpitävät yksityiskohtaista rekisteriä liittovaltion tekemistä sopimuksista valtakunnallisissa hankintajärjestelmissä (Governmentwide Award Systems). Järjestelmissä seurataan sopimukseen liittyviä velvoitteita sekä liittovaltion sopimukseen liittyviä tietoja, kuten toimittajia, sijainteja ja käyttötarkoituksia. Jokainen yksittäinen hankinta koostuu yhdestä tai useammasta tapahtumasta, joilla on yhteinen sopimustunnus.

Sopimusten myöntämistä, rahoitustuen myöntämistä, alihankintoja ja vastaanottajien rekisteröintitietoja varten on olemassa erilliset järjestelmät.

USAspending.gov poimii viitetietoja valtionhallinnon lähteistä varmistaakseen johdonmukaisuuden ja antaaakseen lisäyhteyttä tili- ja sopimustietoihin.

USAspending.gov-sivusto avattiin alun perin vuonna 2007 Yhdysvaltain kongressin hyväksymän lainsäädännön seurauksena. Tämä lainsäädäntö edellytti liittovaltion hallinnon menojen ja sopimusten avoimuuden lisäämistä ja velvoitti hallinnon tarjoamaan yleisölle helpon tavan seurata ja tutkia liittovaltion rahankäyttöä. Sittemmin sivustoa on kehitetty ja laajennettu tarjoamaan entistä kattavampaa tietoa liittovaltion menoista ja sopimuksista.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-841-5 (pdf)

Marraskuu 2024