

Asia: VN/2588/2024

## **Lausuntopyyntö: Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta**

### **Yleistä**

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

Kuntaliiton näkemyksen mukaan arviomuistiossa kuvattu nykytila pitää paikkansa. Kuvausta olisi tarpeen päivittää hankintayksiköiden muiden lakisääteisten velvoitteiden osalta, esimerkiksi kuntien tiedonhallintaan ja arkistointiin liittyen.

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

Aluksi

Kuntaliitto kannattaa hankintatietovarannon selvitystyön taustalla olevia tavoitteita ja pyrkimyksiä avoimemman julkisen hallinnon edistämiseksi. On selvää, että Suomen julkisia hankintoja koskevat tietolähteet ovat puutteelliset sekä päätöksenteon että akateemisen tutkimuksen pohjaksi.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että asian jatkoselvitystä ei valmistella muusta toimintaympäristöstä irrallisena hankkeena, vaan sen laajuus, aikataulu ja vaativuus mitoitetaan realistisesti haastavaan kokonaistilanteeseen koko julkisen hallinnon osalta. Toimintaympäristöön vaikuttavat voimassa olevat veloitteet (esim. talousraportointiin liittyvät veloitteet), julkisen hallinnon rahoitus tilanne, valtion muut hankkeet ja hallinnolliset uudistukset.

Vaikka hankintatietovarantoon tavoiteltu tieto koskee julkisia hankintoja, moni arviomuistiossa käsitelty tieto ei ole kuntien toiminnassa erillistä hankintatietoa. Moni arviomuistiossa hankintatietovarantoon tavoiteltu tieto on jo toimitettava muualle muiden kuntia koskevien raportointivelvoitteiden täyttämiseksi tai käsiteltävä eri järjestelmissä kuin järjestelmissä, joihin

arviomuistiossa nyt on viitattu. Kuntaliitto kantaa huolta velvoitteiden päällekkäisyyksistä sekä merkittävästä hallinnollisesta taakasta.

Kuntaliitto korostaa, että hankintatietovarannossa esitetyn työn jatkovalmistelu on välttämätöntä tehdä selvittäen edelleen kuntien toiminnan reunaehdot. Hankintatietovarantoa ei tule edistää ennen kuin kuntien nykyiset velvollisuudet, toiminta ja järjestelmät riippuvuussuhteineen on asianmukaisesti tunnistettu ja kuvattu valmistelutyön perustaksi. Hankintatiedon käsittelyyn, siihen liittyviin velvollisuuksiin ja oikeuksiin liittyvät eri lakien soveltamissuhteet tulee tutkia huolellisesti, jotta eri toimijoilla olisi selkeä oikeudellinen toimintavarmuus tiedon käsittelyssä. Näitä kuntia velvoittavia säädöksiä ovat muiden ohella kuntalaki, tiedonhallintalaki, arkistolaki, julkisuuslaki tietosuojalainsäädäntö, raportointivelvoitteet ja -asetukset. Määrällisesti suurin osa suomalaisia julkisia hankintayksiköitä on kuntia. Siten hankintatietovarannon selvitystyötä ei voi tehdä vain valtiosektorin hankintayksiköiden lähtökohdat tunnistaen.

Lisäksi työssä on tarkkaan punnittava hankintatietovarannon käsitteiden, tietotyyppien ja tunnusten yhteensopivuus jo käytössä oleviin käsitteisiin, tietotyyppeihin ja tunnuksiin. Hankintatietovarannon selvitystyötä ei voi toteuttaa uniikkina ja muista hankkeista erillään.

- KEHA-keskuksella on vireillä kuntien ostotietojen toimittamista koskeva hanke TE-uudistuksen tiedollajohtamiseen liittyen. Hankkeessa suunnitellaan, että kunnat raportoisivat mm. TE-palveluihin liittyvistä hankintasopimuksista, niiden käyttöasteista ja ostolaskuista. Työn laajuus ja kohdistuminen on epäselvää, mutta ei ole tarkoituksenmukaista, että kuntien tulisi toimittaa ja raportoida ostolaskutietojaan kahteen eri paikkaan edes osittain. KEHA-keskuksen tiedolla johtamisen hanke liittyy lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023).

- Patentti- ja rekisterihallituksella (PRH) ja Valtiokonttorilla muiden ohella on käynnissä Yrityksen digitalous -hanke, jossa edistetään digitalouden yhtenäistä ekosysteemiä, ml. erinäisiä hankintatietovarannossa esitettyjä tunnuksia ja käsitteitä vastaavia käsitteitä. Kuntaliitto ei ole tietoinen, että Yrityksen digitalous -hanke ja hankintatietovarannon selvitystyö olisivat koordinoineet hankkeissa syntynyttä tietoa ja pyrkineet yhdistämään kunnilta vaadittavia muutoksia niiden toimintaan.

- Asiassa tulee myös huomioida Euroopan unionista tulevat vaatimukset sisämarkkinoilla toimivien yritysten, eli hankintojen ulkomaisten toimittajien osalta. EU:sta tulevat rajoitukset vain kansallisten tunnusten tai tietojen luomiseksi on huomioitava tietovarannon selvitystyössä (esimerkiksi <https://www.keha-keskus.fi/tehtavat-ja-palvelut/digitalisaatio-ja-tieto/digitaalinen-palveluvayla-sdg> ja <https://viesapi.eu/fi/vies-faq/>). Vaatimuksista johtuen, esimerkiksi yksinomaan y-tunnukseen nojaava tiedonkeruu on todettu mahdottomaksi, ja samoin saattaa olla arviomuistiossa esitettyjen tunnusten osalta. Myös Eurooppa-normin standardit laskujen sisällön suhteen ovat relevantteja. Tietovaranto ei voi rakentua kansallisesti käytettävien tietorakenteiden varaan, vaan kaikessa on huomioitava EU-yhteentoimivuus (myös tulossa olevat muutokset).

- Hankintatietovarantoa ei tule edistää ennen kuin on täysin selvää, mitkä käsitteet ja tietotyypit ovat eurooppalaisen hankintojen data-avaruustyön pohjalla. Data-avaruustyö tuo mukanaan yhdessä sovittavat standardit ja metatiedot luovutettavaksi valittaviin tietoihin. Euroopan komission tietotarpeet ovat viime vuosien aikana laajentuneet ja tarkentuneet. Tästä syystä tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan tietovarannon rakentamista odottaa sen aikaa, että EU:n tasolla tarvittavat tiedonluovutukset on vahvistettu ja ne saadaan mukaan keskitettyyn tietovarantoon alusta alkaen rakentamishetkellä, ei jälkikäteen hankintatietovarantotyön aloituksen jälkeen. Jälkikäteistyö tuo aina lisäkustannuksia. EU:n data-avaruustyö voisi myös vahvistaa, mihin arviomuistion vaihtoehtoiseen skenaarioon selvitystyössä tulisi päätyä.

Suunnitelmassa tulisi paremmin tunnistaa ja arvioida eri vaiheiden kustannukset, joita ovat ainakin: 1) kertaluonteiset kehittämisen investointikustannukset ja esimerkiksi tiedon määrittelyn, tietomallien ja rajapintatöiden edellyttämän yhteentoimivuustyön ensi vaiheen kustannukset, 2) niiden jalkauttamisen kustannukset ja aikataulu sekä 3) myöhemmin ylläpitovaiheessa tapahtuva jatkuvaluonteinen, vuosikellomainen kehittäminen. Jälkimmäisen osalta on otettava myös huomioon, että päivitykset aiheuttavat kustannuksia kaikkiin tietojärjestelmiin, joista on rajapintoja ja tiedonkeruuta suunniteltuun tietovarantoon. Keskitetty tietovaranto aiheuttaa aina toimenpiteitä ja kertautuvia kustannuksia kaikille niille toimijoille, jotka ovat velvoitettuja siihen tietoa toimittamaan, eikä näitä kustannuksia ole yleensä korvattu kunnille tai muille toimijoille. Näillä ei lain velvoittamana ole tosiasiallista vaihtoehtoa esimerkiksi hallita tietojärjestelmäpäivityksistä aiheutuvia kustannuksia. Tästä syystä uusien, pitkäaikaiseen käyttöön tarkoitettujen kansallisten tietovarantojen luomisessa tulee käyttää aivan erityistä huolellisuutta, vastuullisuutta ja kustannustietoisuutta.

Kuntaliitto lähtökohtaisesti pitää kansallisen hankintatietovarannon perustamista hyvänä aloitteena, mutta pitää aikataulua merkittävästi liian lyhyenä, selvitystyötä keskeneräisenä, kustannusvaikutuksia aliarvioituina ja ilman merkittävää kuntien toiminnan lisähuomioimista nyt esitetyllä tavalla toteuttamiskelvottamana.

Mikäli hankkeen tavoitteisiin haluttaisiin pitkällä aikavälillä päästä, toimenpiteitä kannattaisi edistää vaiheittain esimerkiksi seuraavien kolmen vaiheen kautta, kussakin myös iteratiivisesti edellisistä vaiheista oppien:

- Vaihe 1: Keskeisen hankinta- ja ostolaskutiedon määrittely ja rakenteistaminen. Tarkennettu kuvaus hankintatietovarannosta ja sen tietoarkkitehtuurista. Tässä vaiheessa voidaan tarkentaa myös tekoälyn käyttömahdollisuuksia tietovarannon toiminnassa.

- Vaihe 2: Hankinta- ja ostolaskutiedon käsittelyyn liittyvien ohjelmistojen kehittäminen rakenteiseksi, laajassa yhteistyössä ohjelmistotoimittajien kanssa.

- Vaihe 3: Tietovarannon rakentaminen ja käyttöönotto hallitusti.

Arviomuistiossa esitettyjen toimenpiteiden vaikutukset

#### Ehdotus 1: Hankintayksikkötunnisteiden käyttöönotto

Arviomuistiossa esitetään, että hankintayksiköiden tulisi kilpailutusasiakirjoissaan käyttää uutta tunnustyyppiä, hankintayksikkötunnistetta. Kaikilla kunnilla on yksilöivä y-tunnus, mikä on kuntakentälle täysin toimiva erottautumistunnus. Hankintayksiköissä on kuitenkin myös toimijoita, joilla ei ole omaa y-tunnusta (esim. ulkomaiset yritykset) ja heidät täytyy työssä ottaa huomioon. Y-tunnuksen käyttöä vain suomalaisena tunnuksena olisi vältettävä pakollisena tietona EU:n sisäisen tiedonkulun varmistamiseksi.

Useissa valtion selvittämässä hankkeissa ehdotetaan tällä hetkellä erilaisten tunnusten kehittämistä. Hankkeiden tulisi koordinoida työtään, jotta viranomaiset eivät kehitä päällekkäisiä, erillisiä tunnuksia. Useat erilaiset samaan toimijaan viittaavat tunnuksset vaarantavat tiedon oikeellisuuden, monimutkaistavat tiedonhallintaa ja aiheuttavat välillisiä kustannuksia.

#### Ehdotus 2: Sidosyksiköiden raportointi osana TOLT-raportointia

Kuntaliitto toteaa, että esitys sidosyksikköyritysten raportoinnista on jo kuntia velvoittava vuoden 2025 alusta valtionvarainministeriön asetuksen 381/2024 nojalla. Asetus on annettu 20.6.2024.

#### Ehdotus 3: Kilpailutustunnisteen käyttö

Arviomuistiossa esitetään, että hankintayksikön tulisi lisätä uusi Hilma-järjestelmän mukainen kilpailutustunniste kaikille hankinta-asiakirjoille. Lisäksi tunniste tulisi lisätä toimittajan toimesta laskulle. Muutos saattaa edellyttää muutoksia paitsi hankintayksiköiden ostoreskontrajärjestelmiin myös toimittajien laskutusjärjestelmiin.

Toteamme, että yksittäisen hankinnan asiakirjojen määrä saattaa olla merkittävä ja liitteitä saattaa olla kymmeniä, ellei satoja. Lisäämisestä seuraavan hallinnollisen taakan määrä ja siitä seuraava työn kustannus tulisi arvioida asianmukaisesti ja korvata kunnille täysimääräisesti. Osa kustannuksista olisi toistuvia.

Hallinnollisen taakan määrää suurempi taloudellinen kustannus olisi olla arviomuistiossa esitetyt erilaiset tietojärjestelmämuutokset. Nämä kaikki muutokset tulisivat yli 300 kunnan, 21 hyvinvointialueen ja tuhansien julkiselle sektorille tarjoavien toimittajien budjeteista maksettaviksi.

Asian jatkoselvityksessä on tarkkaan harkittava, mitkä muutokset ja lisäykset ovat välttämättömiä, ja miten muutokset olisivat toteutettavissa ilman tuhansia julkisia ja yksityisiä erillisiä maksajia. Välttämättömien järjestelmämuutosten kustannukset tulisi arvioida osana esitetyn hankkeen kustannusten arviointia. Tarvittavat muutokset tulisi toteuttaa vain keskitetysti ja automatisoidusti. Osa muutoksista olisi kehittämisvaiheessa kertaluonteisia, osa toistuvia esimerkiksi lisenssi- ja rajapintapäivitysten myötä.

Kuntaliitto korostaa, että tämä tietojärjestelmämuutosten kustannus sadoille tai tuhansille julkisille ja yksityisille toimijoille koskee myös arviomuistion monia muita ehdotuksia. Näiden kaikkien osalta realistinen kustannusarvio tulisi sisällyttää arviointityöhön.

Esitetyn kilpailutustunnisteen logiikka perustuu Hilma-järjestelmän kilpailutustunnisteeseen. Suomessa kuitenkin käytetään pääasiassa täysin toisia järjestelmiä kilpailutuksen toteuttamiseen. Esimerkiksi Mercell Oy:n Cloudia-järjestelmä muodostaa täysin eri mallisen kilpailutustunnisteen jokaiselle kilpailutukselle, mikä aiheuttaa yhteentoimivuushaasteen. Arviomuistion perusteella jää epäselväksi, miten esimerkiksi kilpailutusasiakirjoille olisi mahdollista lisätä Hilman kilpailutustunniste, kun kilpailutusasiakirjat laaditaan ensin ja Hilma-ilmoitus saa tunnuksen vasta sen julkaisemisen jälkeen. Monet hankintayksiköt eivät lainkaan tarkastele ilmoitustaan Hilman, vaan pelkästään käyttämänsä kaupallisen kilpailutusjärjestelmän kautta.

Kuntaliitto korostaa, että tämä ominaisuuksien tai toiminnallisuuksien sitominen Hilma-järjestelmään koskee myös arviomuistion monia muita ehdotuksia. Näiden kaikkien osalta työn perustumisen Hilma-järjestelmään tulisi arvioida huolellisesti.

Merkittävä osa kilpailutustunnisteen tuottaman lisätiedon ajatuksesta perustuu yksityisten palveluntuottajien tekemiin lisäyksiin niiden hankintayksiköille lähettämässä ostolaskuissa. Kuntaliitto pitää tätä mekanismia äärimmäisen riskialttiina koko hankintatietovarannon toimivuudelle. Mikäli toimittajat eivät lisää kilpailutus-, sopimus- ja salassapitotunnisteita laskuille lainkaan, tai niissä tapahtuu virheitä, koko tiedonkeruun idea romuttuu. Kuntaliiton näkemyksen mukaan hankintatietovarannon perustuminen ostolaskuille lisättäviin tietoihin on erittäin suuri riski useista eri näkökulmista.

Kuntaliiton tiedossa on esimerkiksi jo nyt käytössä olevia yrityksiä saada toimittajat käyttämään hankintayksikön sopimustunnistetta laskuilla. Vaikka kyseessä ovat olleet sitovat sopimuksissa sovitut ehdot, ei pääosa toimittajista ole lisännyt merkintää laskulleen tai merkintä on lisätty väärässä muodossa tai ei-luettavissa olevaan kohtaan laskua.

Kuntaliitto pitää lisäksi epärealistisena ehdotuksen osaa, jonka mukaan toimittajan tulisi tunnistaa, onko kyseessä kynnysarvon ylittävä vai alittava hankinta, ja sen mukaan lisätä kilpailutustunniste kynnysarvot ylittävien ja jokin muu tunniste kynnysarvot alittavien hankintojen laskuille. Tämä työ olisi täysin manuaalista, ja voisi sekä kynnysarvot ylittävissä että alittavissa hankinnoissa koskea jopa vaikka parin sadan euron yksittäistä laskua.

Kuntaliitto korostaa, että tämä riski toimittajien tekemiin merkintöihin nojaamisesta koko tiedonkeruun perusteena koskee myös arviomuistion monia muita ehdotuksia. Näiden kaikkien osalta työn perustuminen toimittajien laskumerkintöihin tulisi arvioida huolellisesti uudelleen ja mieluusti korvata jollakin muulla mekanismilla.

#### Ehdotus 4: Ostolaskujen turvallisuusluokittelu SC-koodeilla

Arviomuistiossa esitetään, että hankintayksiköiden tulisi jatkossa velvoittaa toimittajaa lisäämään turvallisuusluokittelun mahdollistava SC-koodisto ostolaskuille.

Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu kuntien nykyisiä salassapitoon liittyviä käytäntöjä. Kunnissa ei ole käytössä SC-koodistoa. Lisäksi Kuntaliiton tiedon mukaan vain kolmannes kunnista merkitsee tällä hetkellä laskujen yhteyteen salassa pidettävät tiedot.

Kunnille muodostuu tietosuojalainsäädännöstä suora velvoite tunnistaa tilanteet, joissa käsitellään henkilötietoja ja erityisiä henkilötietoja. Julkisuuslaista muodostuu suoraan velvoitteet tunnistaa ja merkitä salassa pidettävä tieto. Kunnilla ei ole tiedon turvaluokitteluelvoitetta (vrt. TIHL 18 § ja turvaluokitteluasetus). Julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristö Julkri -suosituksessa on taustalla ajatus tiedon luokittelusta luottamuksellisuuden, eheyden ja saatavuuden tasojen mukaan sekä henkilötietojen käsittelyn osalta. Kyseessä on suositus, jota ei tällä hetkellä käytetä laajasti. Kuntakentässä ei ole yhteneviä käytänteitä tiedon luokittelulle, eikä tiedon luokittelusta säädetä tarkemmin. Arviomuistiossa ehdotettu tapa luokitella tietoja rivikohtaisesti olisi tätä taustaa vasten merkittävä muutos. Syyt luokittelukäytänteiden kehittämiseen ja olennaisesti koko kuntakentän asianhallintaa koskeviin periaatteisiin pitäisi perustua muihin perusteisiin kuin hankintatietovarannon perustamiseen.

Yksityiskohtainen, rivikohtainen laskudatan tai hankintadatan luokittelu ehdotetuilla luokilla olisi valtava uudistus kuntakentän tiedonhallintaan ja tiedon käsittelyyn sekä todennäköisesti vastaaviin tietojärjestelmiinkin. Tällaisessa yksityiskohtaisessa ja monitahoisessa luokittelussa virhelähteet moninkertaistuisivat. Virheet myös kertautuisivat, jos virheellisen luokittelun perusteella tiedot siirtyisivät tietovarannossa toisen viranomaisen hallintaan, joka ei enää tiedä tiedon luonnetta ja taustaa, ja toimisi vain annetun luokittelun perusteella. Tämä muutos vaatisi omat politiikkansa, ohjeistuksensa, koulutuksensa ja valvontansa jokaisessa kunnassa yli useiden eri palvelualueiden ja tukifunktioiden ja merkittävää kansallista resurssointia ja informaatio-ohjausta.

Turvallisuusluokittelun lisääminen olisi käsityötä ja nykyisellään arviomuistiossa esitetty kuntien kohtalainen hallinnollinen taakka on tältä osin aliarvioitu. Tulisi harkita tarkkaan, miten tarkasti hankintadokumentaatiosta ja ostolaskudatasta voidaan irrottaa salassa pidettävät rivit erikseen ilman, että salassa pidettävä asia paljastuu valveutuneelle asiantuntijalle datasta.

On huomattava, että jos salassa pidettävää dataa kerätään laajasti kansalliseen tietovarantoon, muodostuu siitä hyvin nopeasti kasaumavaikutuksen vuoksi korkean turvaluokan aineistoa. Arviomuistion perusteella jää epäselväksi, miksi tietoa ylipäätään kannattaisi kerätä yhteen paikkaan. Mahdollisessa tietomurrossa sen tekijä saisi suoraan tiedot koko Suomen kuntakentän tietoturvan järjestämiskäytännöistä ja sitä tukevista järjestelmistä sekä palveluntarjoajista. Asiassa tulisi tarkkaan harkita, mikä olisi riittävä kerättävän tiedon taso ja karkeus ja kuinka tietoa voisi automaattisesti pseudonymisoida ja anonymisoida tietoturvallisella tavalla. Hankintatietovarannon osalta voi myös olla haasteellista, jos salassa pidettävä tieto kerättäisiin julkipilveen. Se ei välttämättä ole perusteltua kasautumisvaikutuksen ja turvatason näkökulmista.

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

Kuntaliitto kannattaa erillisen ilmoitustyyppin julkaisemista markkinakartoituksista, jotta Hilmasta olisi löydettävissä myös pelkät ennakoilmoitukset.

#### Ehdotus 6: Hankintayksiköiden ilmoittaminen hankintailmoituksilla

Kuntaliitto toteaa, että hankintaan osallistuvat hankintayksiköt tulee jo nykyisellään ilmoittaa hankintailmoituksella. Mikäli kyse on tiedon rakenteisesta esittämisestä, tämä tuskin eroaa merkittävästi nykyisestä tavasta ilmoittaa osallistuvat hankintayksiköt. Näiden osalta ilmoitettava tieto on kuitenkin pidettävä vain välttämättömässä ja perustuttava jo olemassa oleviin tunnisteesiin.

#### Ehdotus 7: Tarjouspyyntöasiakirjojen toimittaminen ja saatavuus

Arviomuistiossa todetaan, että tarjouspyynnöt ja niiden liiteasiakirjat sisältävät olennaista tarjouskilpailuun liittyvää tietoa, jota hankintailmoituksella ei julkaista. Kuntaliitto yhtyy arviomuistiossa esitettyyn tavoitteeseen sikäli, että tavoitteena tulisi olla tarjouskilpailutietojen mahdollisimman hyvä hyödynnettävyys mm. tutkimuksellisiin ja tilastollisiin tarkoituksiin.

Arkistolakia uudistetaan parhaimmillaan kokonaan ja arkistolain kokonaisuudistuksen tavoitteena onkin saattaa yhä enemmän tietoa myös viranomaistoiminnasta yleisön käytettäväksi. Arkistolain uudistusprojektissa esillä on ollut tietojen nopeampi ja helpompi siirtäminen Kansallisarkiston ylläpitämään sähköiseen arkistoon.

Kuntaliitto kantaa huolta tarjoustietojen ja hankintatietojen arkistoinnin eriytymisestä muista viranomaistietojen säilymis- ja arkistointitavoista ja -paikoista. Pahimmassa tapauksessa tämä johtaa kaksinkertaiseen ja päällekkäiseen tiedon säilyttämiseen ja arkistointiin (eli pysyvään säilyttämiseen). Kuntaliitto esittää, että myös tarjoustietojen säilymisen ja arkistoinnin osalta selvitetään mahdollisuutta hyödyntää muita viranomaistietoja vastaavia palveluita ja menetelmiä, ja että hanketta tältä osin koordinoidaan arkistolain uudistamisen kanssa. Uusia tietovarantoja

rakentaessa tulee samalla tarkastella sitä, voidaanko joiltakin osin purkaa mahdollista päällekkäistä tiedon säilyttämistä. Myös tietoon liittyvät vastuut tulee määritellä huolellisesti joka vaiheessa sekä tietosuojan, erityssalaisuuksien, että paikallisen ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

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

Arviomuistiossa esitetään, että mikäli hankintayksikkö ilmoittaa liitteen Eu-mukaisen kynnsarvon alittavan hankinnan kilpailutuksesta, sen tulee toimittaa ilmoitus Hilma-palveluun.

Ehdotus jää tällaisenaan hieman epäselväksi. Kynnsarvot alittavien hankintojen ilmoittamisen tulisi olla kevyempää ja joustavampaa, joten ehdotus vähentäisi hankintayksikön ilmoitusmahdollisuuksia. Ehdotuksesta jää epäselväksi, tulisiko tällaisessa kynnsarvon alittavassa hankinnassa noudattaa hankintalain ilmoitussisältöä, vaikka hankintalaki ei tätä koskisikaan. Ilmoitussisältöjen säätäminen tuskin on hankintatietovarannon selvitystyön kohteena. Lisäksi arviomuistiossa ei ole huomioitu sitä, että mainittu hankintalain kynnsarvon alittava kilpailutus saatetaan toteuttaa esimerkiksi sähköpostitse, eikä ilmoitusta tuolloin julkaista avoimesti. Edelleen epäselväksi jää se, onko Hilma-ilmoittamiselle euromääräistä alarajaa, kun rajana on tähän mennessä ollut selkeästi kynnsarvo.

Ehdotus 10: Velvoite toimittaa tarjoukset hankintailmoitukset.fi-palveluun

Arviomuistiossa ehdotetaan, että hankintayksiköt tulisi velvoittaa toimittamaan kaikki saamansa tarjoukset hankintatietovarantoon.

Kuntaliitto viittaa tältä osin aiemmin mainittuun arkistolain uudistukseen ja päällekkäisen säilyttämisen ja arkistoinnin velvoitteiden ristiriidoista.

Tunnistamme esityksessä merkittäviä riskejä tarjousten sisältämien liikesalaisuuksien näkökulmasta. Tarjoukset on toimitettu hankintayksikölle kilpailutukseen osallistumiseksi, ja hankintayksikön tulee käsitellä näitä tuohon tarkoitukseen. Jos hankintayksikkö tämän jälkeen siirtäisi tarjousten kopiot hankintatietovarantoon, ei se voisi olla vastuussa tarjoustietojen liikesalaisuuksien käsittelystä. Julkisten hankintayksiköiden hankinnoissa liikkuu tietoa yritysten ydintoiminnoista, joiden arvo on mitattavissa miljoonissa. Mikäli esimerkiksi suuren infrahankkeen tai IT-järjestelmähankkeen tekniset liikesalaisuustiedot vuotaisivat markkinalle hankintatietovarannosta, vahingonkorvausriski on merkittävä.

Korostamme, että vastuiden jakautumisen epäselvyys koskee myös arviomuistion monia muita ehdotuksia. Näiden kaikkien osalta toimijoiden vastuut ja velvollisuudet tulisi arvioida huolellisesti ennen hankintatietovarannon toteuttamispäätöstä.

Ehdotus 11: Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen (kansallisen kynnyksarvon ylittävät) ja ehdotus 12: Jälki-ilmoituksen laiminlyönnin sanktiointi

Arviomuistiossa on ehdotettu, että jälki-ilmoitusten tekeminen kansallisissa hankinnoissa tulisi pakolliseksi sekä että kansallisen ja EU-jälki-ilmoituksen tekemättä jättämisestä rankaistaisiin viivästys- tai sanktiomaksulla.

Pidämme nyt ehdotettua sanktiointia ylimitoitettuna. Kuntaliitto jakaa valtionvarainministeriön huolen jälki-ilmoitusten liian pienestä määrästä Suomessa. Nyt asiassa kuitenkin hypättäisiin yli yhden erittäin olennaisen työvaiheen, eli sen selvittämisen, mistä jälki-ilmoitusten pieneksi jäävä määrä tosiasiallisesti johtuu. Kuntaliitto esittää, että ennen minkäänlaisia lisävelvoitteita olisi aiheellista selvittää, miksi hankintayksiköt eivät julkaise jälki-ilmoituksia. Kuntaliiton käsityksen mukaan merkittävä syy ilmoitusten pieneen määrään on niiden työläys, automaation puute ja turhien tietojen edellyttäminen jälki-ilmoituksella. Asiassa olisi viipymättä korjattava ongelman juurisyyt kilpailutusjärjestelmissä ennen kuin jälki-ilmoitusten sanktioinnin edellytyksiä edes on mahdollista arvioida.

Nykyisessä tilanteessa ei asialle ole osoitettavissa valvovaa viranomaista eikä tälle riittäviä resursseja. Mikäli jonkinlainen sanktiointi säädettäisiin, tulisi jonkun määrätä sanktio, mahdollistaa virheellisesti määrättyjen sanktioiden oikaisu ja korjaaminen sekä varata asian jälkikäteistarkasteluun resursseja myös tuomioistuimesta. Toimenpiteen suhteellisuus tulisi tarkkaan arvioida.

Asiassa on myös huomattava, että jälki-ilmoitusten perusteella ei ole todennettavissa, mikä osuus hankinnoista on kilpailutettu, sillä toteuman voi havaita vain ostolaskudatasta. Mikäli arviomuistiossa esitetystä käytössä olisivat esimerkiksi sopimusnumero ja kilpailutusnumero, ei jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentamisella tai sanktioinnilla saavuteta lisätietoa. Jälki-ilmoitus tehdään vaiheessa, kun mitään ei vielä ole hankittu.

Ehdotus 13: Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten ilmoittaminen jälki-ilmoituksella

Arviomuistiossa esitetään, että kilpailutukseen osallistuneiden yritysten tiedot siirrettäisiin automaattisesti tarjouksilta jälki-ilmoituksille.

Kuntaliitto kannattaa automaattista tiedonsiirtoa. Asiassa on kuitenkin huomattava sisämarkkinan muut kuin kotimaiset tarjoajat ja se, että yritys on tunnistettavissa tarvittaessa myös muutoin kuin y-tunnuksella.

Ehdotus 14: Jälki-ilmoituksella tieto sopimuksen arvosta ja kestosta

Kuntaliitto toteaa, että jälki-ilmoituksella ilmoitetaan jo nyt sopimuksen arvo. Arviomuistion esitys on tältä osin hieman epäselvä, mutta ilmeisesti esityksellä tavoitellaan jonkinlaista rakenteellista arvon ilmoittamista.

Sopimuksen arvon osalta on huomattava, että jälki-ilmoituksella esitetty arvo esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen osalta saattaa perustua tarjousten vertailuhintaan, joka ei kata kaikkia todellisia kustannuksia, tai esimerkiksi ennakoituun arvoon, joka toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen osalta perustuu neljän vuoden sopimuskauteen. Mikäli toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta käytettäisiin viisi vuotta, sopimuksen arvon ei voida missään tapauksessa katsoa ylittyneen, vaikka ennakoitu arvo ylittyisikin.

Mikäli jälki-ilmoituksella tulisi ilmoittaa myös sopimuksen kesto, tulee kentän sallia myös toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen ilmoittaminen sekä jotenkin huomioida optiokausien olemassaolo. Optiokausia ei voida merkitä sopimuksen keston, sillä kaudet saatetaan käyttää tai olla käyttämättä.

Ehdotus 15: Velvoite ilmoittaa puitejärjestelyn sisäisistä hankinnoista

Arviomuistiossa ehdotetaan, että puitejärjestelyjen sisäisistä hankinnoista tulisi ilmoittaa jälki-ilmoituksella.

Kuntaliitto arvioi arviomuistion esitystavan perusteella, että asiassa ei lainkaan ole hahmotettu asian työmäärää ja kokoluokkaa. Selvitystyön jatkotyöskentelyssä olisi aivan keskeistä arvioida, millaisesta hallinnollisesta taakasta ja hankintayksiköiden kustannuksista olisi kysymys. Asiassa jää myös merkittävällä tavalla epäselväksi esimerkiksi, miten tällaisesta ilmoittamisesta saatava tietoa poikkeaisi ostolaskutiedoista sekä mukana olevien yritysten tiedoista.

Mikäli asiassa päätettäisiin edetä, ilmoituksen tulisi olla malliltaan kevyt ja sisältää minimimäärä tietoja.

Kuntaliitto painottaa lisäksi, että mikäli velvoitteelle asetettaisiin minimimäärä, ei tiedosta olisi enää mitään hyötyä. Puitejärjestelyissä on merkittävä määrä sopimuksia, joista ostaminen ilman kilpailutusta on mahdollista tietyn euromäärän alittavalta osin. Mikäli käsillä olevalla ehdotuksella pyritään puitesopimusten täyttymisen seurantaan, ei vain osan ostoista ilmoittamisella olisi minkäänlaista käytännön merkitystä.

Ehdotus 16: Velvoite toimittaa sopimustietoja

Arviomuistiossa ehdotetaan, että hankintayksiköiden tulisi raportoida tiedot hankintasopimuksistaan joko sopimusrekisteriin tai Valtiokonttoriin.

Ehdotuksen kustannukset ovat merkittäviä. Useilla hankintayksiköillä ei ole sähköistä sopimusarkistoa, tai sopimusarkisto on yhdistetty dokumentinhallintajärjestelmään. Esityksessä ohitetaan tyystin tämä tosiseikka ja merkittävä työvaihe. Selvityksestä puuttuu olennainen arvio hankintayksiköiden sopimus- ja asianhallintajärjestelmiin vaadittavista muutostöistä ja arvio näiden kustannuksista, joka saattaa olla useita miljoonia euroja.

Ainoa tapa toteuttaa ehdotuksen tarkoitus on varmistaa laaja automaatio järjestelmien välillä. Tämä tulee kuitenkin toteuttaa siten, että asiassa huomioidaan kaikkien rajapintojen edellyttävän perustamistöitä, päivityksiä ja tietoturvan huomioimisen. Missään tapauksessa ei ole mahdollista, että Suomen pari tuhatta hankintayksikköä naputtaa kaikki vuosittain syntyvät tuhannet sopimukset käsin tietokantaan.

Arviomuistion perusteella jää epäselväksi, miten sopimusten naputtelu kansalliseen järjestelmään tuo lisäarvoa kaiken muun kerätyn tiedon päälle. Hankkeen jatkoselvitystyössä olisi kriittistä arvioida, millä minimitiedoin ja minkälaisella mahdollisimman laajalla automatisaatiolla tarpeelliset tiedot voitaisiin kerätä ilman, että kerätään aivan kaikkia tietoa aivan kaikista vaiheista.

#### Ehdotus 17: Velvoite toimittaa ostolaskut

Arviomuistiossa ehdotetaan, että hankintatietovarantoon toimitettaisiin hankintayksikön ostolaskut tai tietoja ostolaskuista.

Kuntaliitto katsoo, että ostolaskuja ei sellaisenaan tulisi esittää toimitettavaksi mihinkään, vaan kyseessä tulisi olla tietyt suppeat ja välttämättömät tiedot ostolaskuista. Tiedonsiirron tulisi olla myös pitkälle automatisoitua, eikä edellyttää minkäänlaista henkilötyön käyttöä. Arviomuistion tavoitteet tulisi yhdistää hallinnon aitoihin resursseihin, joista jatkuvasti leikataan, ja joista jäljellejääviin kohdistuu valtavia työmääriä ja velvollisuuksia. Esitetty datan laajuus ja sen käsittelyn ja toimittamisen edellyttämä hallinnollinen työ ei ole nykyaikana realistinen.

Arviomuistiossa esitetään pitkää listaa erilaisia tietoja poimittaviksi laskuilta, joista monella ei ole mitään tekemistä hankintatiedon kanssa. Kuntaliitto on aiemmin lausunnossaan esittänyt, että y-tunnustietojen pakollisuus saattaa olla haastavaa EU:n sisämarkkinoilla. On turhaa, että laskusummasta joutuisi raportoidaan arvonlisäverollisen ja -verottoman summan, kun toisen pystyy laskemaan automaattisesti toisen kautta. palveluluokkatiedot eivät taasen tuota vertailukelpoista tietoa, sillä niitä sovelletaan eri tavoin. Verkkolaskutunnuksella ei ole mitään tekemistä hankintojen ostojen tai kilpailumäärän kanssa. Lisäksi ongelmallista on, että samalla laskulla saattaa usein olla eri sopimukseen liittyvää laskutusta.

Tietojen yhteentoimivuus tulisi määritellä metatietotasolla jo ostolaskuissa. Tämä helpottaisi tiedon yhdenmukaisuutta ja parantaisi tiedon laatua, sekä vähentäisi mahdollisia tietojen validointia ja yhdenmukaistamisprosesseja. Standardisointityön apuvälineeksi on olemassa kansallinen Digi- ja väestötietoviraston Yhteentoimivuusalusta. Kun alustaan kuvataan mahdolliset siirrettävien datojen metatiedot, saadaan järjestelmiin yhdenmukainen tietomalli. Lisäksi, mikäli valmistelussa päädyttäisiin siihen, että tiedot luovutetaan avoindata.fi:n kautta, tietoja olisi helpompi vertailla ja yhdistellä, kun kaikki tiedot ovat alustalla yhdenmukaisessa muodossa. Tietomallinnusvaihe tulisi toteuttaa huolellisesti ja laajana yhteistyönä sekä julkisten että yksityisten toimijoiden kanssa ennen kuin siirrytään varsinaisen tietovarannon (ohjelmiston, tietokannan) kehittämiseen.

## Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

### **Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?**

Arviomuistiossa on joitakin kertoja todettu asioista ohjeistettavan edelleen Valtiokonttorin asetuksella tai määräyksellä. Kuntaliitto huomauttaa, että monet Valtiokonttorin säädeltäväksi jäävät yksityiskohdat edellyttävät kukin erillisiä taloudellisia ja henkilöstöresursseja niiden toimeenpanemiseksi. Siten vain määräyksellä ohjeistaminen ei ole asianmukainen mekanismi.

Erillisten asetusten ja määräysten täytäntöönpano tulisi tapahtua enintään kerran vuodessa. Kerran vuodessa on esimerkiksi se rytmi, jonka mukaan kunnat useimmiten julkistavat ostolaskujaan.

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

Arviomuistion perusteella jää epäselväksi, miksi hankintalaissa nimenomaisesti hankintayksiköiksi määritetyt evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset olisivat jäämässä hankintatiedon toimittamista koskevien velvoitteiden ulkopuolelle tai niiden rooli epäselväksi.

**Sisältävätkö hankintayksiköiden ostolaskutiedot henkilötietoja siinä määrin, että niiden käsittely saattaisi aiheuttaa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetun korkean riskin? Jos kyllä, yksilöi, millaisia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hankintadata voi sisältää.**

-

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

Kuntaliitto pitäisi perusteltuna, että Kuntaliitolle annettaisiin pääsy kuntia laajasti koskevaan tietokantaan. Kuntaliitto tuottaa toiminnassaan yleisesti erityisesti kuntien hyödynnettävissä olevia tilastoja ja analyyskejä, joiden laatimiseen tiedon hyödyntäminen olisi tärkeää. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan toiminnan myötä Kuntaliitolla on erityinen rooli taloustiedon tuottamisessa.

## Hankintatietovarannon tietosisällöt

**Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?**

-

**Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?**

-

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

Hankintatietovarannon edellyttämät ehdotetut toimintatapamuutokset muun muassa sopimustietojen käsittelyn osalta edellyttävät merkittäviä muutoksia kuntien toimintaan. Lisäksi toivottavasti automatisoidusti toteutetut tiedonsiirrot edellyttävät muutoksia kymmeniin hankintayksiköiden käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Käytännön toimien lisäksi muutoksille tulee löytää taloudelliset resurssit, jotka jo nykyisellään ovat niukat. Arviomuistiossa ehdotettu vaikuttaa hyödyttävän erityisesti hankintojen tutkimista ja valvontaa, mutta kannustimet kunnille rahoittaa hankintatietovarannon edellyttämät muutokset ovat pienet. Kuntaliitto pitää realistisempina muutosten pidempää ja harkitumpaa toteuttamisaikaa. Sopiva siirtymäaika olisi viisi vuotta vaiheittain toteutettuna.

Kuntaliitto pitäisi harkinnan arvoisena, että hankintatietovarannon edellyttämien muutosten toteuttamista kokeiltaisiin muutamien pilottihankintayksiköiden kanssa esimerkiksi 6-12 kuukauden ajanjaksoissa. Kokeilujen perusteella tietovarantomuutosten suhteellisuutta ja vaikuttavuutta olisi mahdollista arvioida sekä tavoitteita ja keinoja päivittää. Muutostyö voitaisiin myös toteuttaa paloissa esimerkiksi aloittamalla täysin julkisista tiedoista tai esimerkiksi nyt käytössä olevilla jälki-ilmoituksilla. Hankkeen osalta olisi muutoinkin aiheellista arvioida, onko tavoitteena realistista pyrkiä 100 % kattavuuteen kaikista hankintatiedoista, vai olisiko jo jossain määrin lisääntyneellä tiedolla mahdollista toimia. Lisäksi tulisi aloittaa tiedon rakenteistamiseen tähtäävä laaja-alainen määrittelytyö, jonka varaan hankintatietovaranto ja siihen liittyvä automaattinen tiedonsiirto on myöhemmin helpompi rakentaa.

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

Kuntaliiton arvion mukaan vertailuperusteiden ilmoittamisen tarkkuutta voidaan jossain määrin tarkentaa ja parantaa nykyiseen nähden. On kuitenkin tiedostettava, että hankinnat ovat varsin erilaisia ja satojen miljoonien hankinnoissa pisteytys saattaa koostua 10 sivujen matriiseista. Tällaisen tarkkuusluokan klikuttelu kilpailutusjärjestelmään on paitsi tarpeettoman työlästä ja manuaalista, mutta saattaa myös tehdä pisteytyksen vaikeasti ymmärrettäväksi tarjoajalle. Asiassa lienee aiheellista harkita jonkinlaista kompromissia tarkentamisen ja kaiken ilmoittamisen välille.

Asiassa on lisäksi aiheellista huomioida markkinaoikeuden tiukka linja ilmoitusvirheiden suhteen. Hankintalain mukaan hankintailmoituksessa esitetty on määräävä tarjouspyyntöön nähden. Hankintatietovarannon ja tämän yksittäisen tilastointitarkoitukseen kerättävän tiedon esittäminen hankintailmoituksella ei saa tarkoittaa riskiä hankintayksikölle siitä, ettei se saisi toteuttaa tarpeensa mukaista hankintaa tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan vertailumekanismeilla. Tämän muutoksen toteuttaminen ei saa lisätä riskejä ilmoitusvirheistä ja niiden perusteella seuraavista oikeusvaikutuksista.

Valkeinen Tuija  
Suomen Kuntaliitto ry - Eeva-Riitta Högnäs, johtava juristi