

Asia: VN/2588/2024

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

### **Yleistä**

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

Nykytilan kuvausta koskevat osiot antavat todenmukaisen kuvan siitä, kuinka sirpaleista julkisten hankintojen tietopohja on tällä hetkellä. Tietoa hankinnoista kerätään paljon, mutta tiedot eivät muodosta yhtenäistä helposti käytettävää kokonaisuutta, jossa tietoa kerättäisiin samaan paikkaan hankinnan koko elinkaaren ajalta. Nykytilassa yhteisen hankintatietovarannon puuttumisen takia hankintojen ohjaaminen, johtaminen, toteutus ja tutkiminen eivät toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Tästä syystä yhteisen hankintatietovarannon kehittäminen on yhteiskunnallisen edun mukaista.

Nykytilan kuvausta voisi täydentää muistiossa kuvattujen haasteiden lisäksi sillä, että yksittäisen hankinnan toteuttamiseen liittyviä prosessikustannuksia tai hankinnan toteuttamiseen liittyvää työmäärää ei ole mahdollista mitata yksittäisen hankinnan tasolla. Tästä seuraa se, että hankintojen järjestämiseen liittyviä kustannuksia ei ole mahdollista arvioida riittävällä tarkkuudella. Lisäksi hankintatason laatutietoja (esimerkiksi toimitusajat tai reklamaatioiden määrät) ei kerätä systemaattisesti.

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

Tutkimus- ja selvitystoiminnan näkökulmasta arviomuistiossa esitetyt toimenpiteet ovat hyvin kannatettavia, koska toimenpiteiden seurauksena julkisten hankintojen tietopohja paranee merkittävästi nykytilaan verrattuna. Tästä seuraa monia tavoiteltavia asioita. Julkisten hankintojen markkinoihin liittyvien selvitystoimien toteuttaminen helpottuu ja tämän seurauksena politiikkatoimien suunnittelu on tulevaisuudessa nykyistä monipuolisempaa. Lisäksi hankintayksiköt pystyvät jatkossa paremmin seuraamaan omaa toimintaansa ja vertaamaan omia toimiaan muiden yksiköiden toimintaan. Hyviä käytäntöjä voidaan jatkossa ottaa nopeasti käyttöön, kun toimijat

voivat vertailla itseään muihin toimijoihin. Suomessa toteutettaviin julkisiin hankintoihin liittyvä tutkimustoiminta voi ottaa parantuneiden aineistojen vuoksi suuria kehitysaskelaita. Uusien tutkimustuloksien avulla voidaan löytää uusia tapoja tehostaa hankintoja ja toiminnan tehostuminen voi puolestaan kasvattaa hankintojen avulla saatuja julkistalouden säästöjä.

Arviomuistiossa käsitellään tietovarannon ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia. On hyvin ilmeistä, että tietovarannon ottaminen käyttöön muistiossa esitellyn tyyllisenä tulee suurella todennäköisyydellä johtamaan julkisten hankintojen markkinoiden toiminnan tehostumiseen Suomessa. Todennäköinen mekanismi markkinoiden tehostumisen taustalla on hankinnoissa mahdollisesti lisääntyvä yritysten välinen kilpailu. Tehostumisen seurauksena julkinen sektori voi saavuttaa merkittäviä hankintoihin liittyviä säästöjä, mutta samalla yritykset voivat hyötyä uusien liiketoimintamahdollisuuksien syntymisestä. Yritykset voivat tietovarannon avulla esimerkiksi havaita mille maantieteellisille markkinoille yrityksen kannattaisi suunnata toimintaansa. Näiden kiistämättömien hyötyjen lisäksi tietovarannon käyttöönotto tulee aiheuttamaan kustannuksia hankintayksiköille. Tietovarannon perustaminen voi hyödyttää parhaassa tapauksessa koko yhteiskuntaa, mutta muutoksen kustannukset kohdentuvat hyvin tarkkaan rajatulle joukolle toimijoita. Arviomuistion vaikutusarvioissa käsitellään hallinnollista taakkaa, mutta näin suuren muutoksen kohdalla olisi toivottavaa, että hallinnollisen taakan ja tietojärjestelmämuutoksien kustannuksia olisi arvioitu tarkemmin.

Arviomuistiossa tuodaan esille ehdotettu aikataulu hankintatietovarannon tiedonkeruun aikataululle. Nykyisissä suunnitelmissa tiedonkeruu tapahtuu vaiheittain. Nykymuotoinen vaiheittainen käyttöönotto voi vähentää muutoksesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, mutta käyttöönottoa voisi suunnitella myös niin, että hankintatoimen sektorien välillä on eroja käyttöönotossa. Hankintatietojen kerääminen voisi esimerkiksi alkaa pienimpien volyymien hankintakategorioista tai toimialoista, jolloin hankintayksiköille jäisi enemmän aikaa sopeutua hankintatietovarannon tiedonkeruun vaatimuksiin ja mahdollisesti uusiin tietojärjestelmiin siirtymiseen. Tässä ratkaisussa haasteeksi muodostuisi se, että hankintayksiköissä pitäisi olla käytössä siirtymäkauden ajan päällekkäisiä tietojärjestelmäratkaisuja. Lisäksi vaihteellisuuden lisääminen parantaisi mahdollisuuksia tutkia hankintatietovarannon käyttöönoton vaikutuksia julkisten hankintojen markkinoiden toimintaan.

## Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

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

Tutkimus- ja selvitystoiminnan näkökulmasta keskeiset sääntelyteemat on huomioitu. Tietovarannon keskeiset käyttötarkoitukset on kirjattu selkeästi ja käyttötarkoituksiin liittyen arviomuistiossa tuodaan esille, että tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää hankintoihin liittyvässä arviointi- ja tutkimustoiminnassa. Muistiossa tuodaan esille, kuinka aineiston tutkimuskäyttö luvitettaisiin ja muistiossa mainitaan, että aineistoja voidaan luovuttaa Tilastokeskuksen etäkäyttöympäristöön, jolloin hankinta-aineistoihin voi yhdistää esimerkiksi hankintaan osallistuneen yrityksen tai hankintayksikön muita rekisteritietoja.

Tutkimus- ja selvitystoiminnan osalta olisi tärkeää, että tutkijoiden saatavilla olisi mahdollisimman täydelliset tiedot hankinnoista. Tällöin esiin nousee tarve pseudonymisoida osa luovutettavasta aineistosta. Tietovarannon tutkimuskäytön näkökulmasta olisi tarpeellista, että hyvissä ajoin etukäteen päätetään mitä hankintatietoja on tarpeen pseudonymisoida ja mitkä tiedot eivät vaadi pseudonymisointia.

Päätöksenteon tukemisen näkökulmasta arviomuistiossa olisi voinut olla tarkempia mainintoja siitä, kuinka voidaan varmistaa se, että viranomaiset pääsevät käsiksi mahdollisimman reaaliaikaiseen hankintatietoon. Esimerkiksi mahdollisuus reagoida julkisiin hankintoihin liittyviin yllättäviin suhdannevaihteluihin paranisi, jos viranomaisille olisi saatavilla mahdollisimman reaaliaikaista tietoa.

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

Selvitys- ja tutkimustoiminnan näkökulmasta olisi toivottavaa, että hankintatietovarannon piiriin sisällytettäisiin julkiset hankinnat kokonaisuudessaan. On luonnollista, että tähän sääntöön tulee tehdä poikkeuksia esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvien hankintojen vuoksi. Vaikka hankintojen tietoja joudutaan salaamaan, niin se ei silti saisi estää raportoimasta ylätasolla esimerkiksi yksittäisen kansalliseen turvallisuuteen liittyvän organisaation vuosittaisten kokonaishankintojen arvoa. Tämä toisi lisää läpinäkyvyyttä verovarojen käyttöön, mahdollistaisi julkisten hankintojen markkinan todellisen koon mittaamisen ja lisäisi hankintatietovarannon käytettävyyttä.

### **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.**

Hankintatietovarannon suunnittelussa tulee huomioida, millaista tietoa ostolaskuihin kirjataan ja mitä tietosisältöjä hankintatietovarantoon sisällytetään. Tietojen keruussa käytettävien lomakkeiden suunnittelu ja käyttäjien koulutus pitäisi suunnitella niin, ettei tietokantaan voisi sisältyä korkean riskin tietoja. On kuitenkin syytä huomioida tilanteet, joissa hankintoja tehdään esimerkiksi hyvin pienen henkilökunnan tarpeita varten, koska tällöin henkilöt voivat olla tunnistettavissa ostolaskuaineistosta. Tämä huomio tuodaan esille arviomuistiossa vammaispalveluiden kohdalla. Tutkimuslupakäytännöt ja aineiston pseudonymisointi tarjoavat työkaluja ostolaskuihin liittyvien tietojen riskien minimointiin tietovarannon tutkimuskäytön tapauksessa.

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

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV), Poliisihallinnolle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV), Valtionkonttorille ja ministeriöille pitäisi antaa tiedot hankintatietovarannosta salassapitosäännösten estämättä. KKV valvoo Suomessa julkisten hankintojen markkinaa ja tästä syystä markkinoiden toimivuutta valvovan tahon pitää pystyä hyödyntämään hankintatietovarantoa täysimääräisesti. Valvonnan vuoksi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tarve hyödyntää tietovarantoa salassapitosäännösten estämättä. Hankintatietovaranto todennäköisesti kehittää

julkisten hankintojen markkinan toimintaa ja kilpailullisuutta. Tästä syystä on tärkeää, että myös kilpailua ja valtiontaloutta valvovien viranomaisten pitää pystyä työssään hyödyntämään kaikkea julkisista hankinnoista kerättyä tietoa.

KKV:n tapaan Poliisihallinto voi hankintoihin liittyvissä viranomaistehtävissään tarvita salassapidettäviksi luokiteltuja tietoja ja on suotavaa, että salassapitosäännökset eivät hidasta Poliisihallinnon työtehtäviä. Hankintatietovaranto voi tehostaa Poliisihallinnon julkisiin hankintoihin liittyviä tutkimuksia ja tästä syystä on suotavaa, että heidän käytössängsä on kaikki järjestelmään sisällytetty tieto.

Arviomuistiossa todetaan, että Valtionkonttori tulisi jatkossa hallinnoimaan hankintatietovarantoa. Tietovarannon kehittämisen ja ylläpitämisen näkökulmasta olisi järkevää, että salassapitosäännökset eivät koskisi tietovarannon ylläpitäjää. Jos Valtionkonttorille mahdollistetaan salassapitosäännöksistä poikkeaminen, niin silloin tietokannan ylläpitämisestä ei tule liian monimutkaista.

Viranomaistehtävien suorittamisen takia olisi suotavaa, että ministeriöiden virkahenkilöille tarjottaisiin nopea pääsy hankintatietovarantoon. Lisäksi ministeriöissä tehtävät selvitystehtävät voivat välillä olla luonteeltaan sellaisia, että myös ministeriöillä on tarvetta saada käyttöönsä hankintatietoja salassapitosäännösten estämättä. Esimerkiksi Covid 19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ovat havainnollistaneet tarvetta (lähes) reaaliaikaiselle tiedolle päätöksenteon tukena. Jos ministeriöille ei tarjota kokonaiskuvaa julkisten hankintojen markkinoihin, on mahdollista, että tuleviin kriiseihin tai yllättäviin suhdannemuutoksiin varautuminen ei onnistu parhaalla mahdollisella tavalla.

## Hankintatietovarannon tietosisällöt

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

Arviomuistion perusteella hankintatietovarantoon tultaisiin keräämään hyvin kattavasti tietoja hankinnasta hankinnan elinkaaren ajalta. Selvitys- ja tutkimustoiminnan näkökulmasta tietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta puuttuu esimerkiksi hankinnan kohteena olevan hyödykkeen tai palvelun laatuun liittyviä tietoja. Esimerkiksi toimitusaikojen tai hankinnan aikana tapahtuneiden reklamaatioiden kirjaaminen parantaisi ymmärrystä julkisten hankintojen markkinan toiminnasta. Lisäksi olisi syytä miettiä tulisiko hankintayksiköiltä kerätä tietoa yleisestä tyytyväisyydestä hankinnan voittaneen yrityksen toimintaan.

Toinen keskeinen tietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta puuttuva tieto liittyy hankintojen toteuttamiseen liittyviin prosessikustannuksiin. Prosessikustannuksien kerääminen hyödyttää hankintoihin liittyvää tutkimusta ja hankintatoimen suunnittelua. Julkisten hankintojen kokonaishyötyjen mittaamisessa on oleellista tietää kuinka suuria hankintojen

järjestämiskustannukset ovat. Tämän hankintakohtaisen kustannustiedon kerääminen voisi tuoda uusia mahdollisuuksia erilaisten hankintatapojen arviointiin.

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

Hankintatietovarannon täysimääräinen hyödyntäminen vaatii riittävän suurta kapasiteettia kyseisen aineiston tehokkaaseen käsittelyyn ja analysointiin. Tietovarannon muodostaminen on erittäin suuri edistysaskel suomalaisten julkisten hankintojen markkinoiden toiminnan tutkimukselle, mutta aineistoinvestoinnista ei saada täyttä hyötyä suomalaiselle yhteiskunnalle, ellei ole tiedossa kenen vastuulla on aineistoon liittyvä pitkäjänteinen tutkimus- ja selvitystyö. Käynnissä oleva Datahuone-hanke on osoittanut, että laajoihin väestötason aineistoihin perustuvalla selvitystyöllä on tarvetta suomalaisessa päätöksenteossa ja samankaltaisen järjestelyn luominen julkisten hankintojen tarkastelun ympärille on hyvin suotavaa. Tietojen hyödynnettävyyttä parantaisi korvamerkittyjen henkilötyövuosien varaaminen siihen organisaatioon kenen vastuisiin lisätään hankintatietovarannon hyödyntäminen julkishallintoa palvelemissa selvitystehtävissä

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

-

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

Tutkimus- ja selvitystoiminnan kehittämisen vuoksi kyseisten tietojen kerääminen on erittäin tarpeellista. Tietojen keräämisestä hyötyy hankintoihin keskittyvä tutkimustoiminta, mutta tietojen kerääminen auttaa myös hankintayksiköitä tekemään vertailuja itsensä ja muiden hankintayksiköiden välillä. Tietovarannon sisältöjen suunnittelun kannalta on tärkeää, että vertailuperusteita, vertailuhintoja ja laatupisteitä on mahdollista tallentaa järjestelmään myös monimutkaisten hankintojen tapauksissa

Hakola-Uusitalo Tuulia  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Siikanen Markku  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus