

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hankintatietovarannosta sekä lait Valtiokonttorista annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (*hankintalaki*) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (*erityisalojen hankintalaki*) muuttamisesta. Hankintatietovarantolain ja Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettavien muutosten tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen julkisten hankintojen tietovaranto. Valtiokonttorin ylläpitämään hankintatietovarantoon koottaisiin laajasti julkisen sektorin tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa.

Ehdotetussa uudessa laissa hankintatietovarannosta säädettäisiin hankintatietovarannon tehtävästä, ostolaskutietojen toimittamisesta tietovarantoon, tietovarantoon tallennettavista tiedoista, tietovarantoon sisältyvien henkilötietojen säilytysajasta ja ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen voimaantulosta. Valtiokonttorista annetussa laissa säädettäisiin Valtiokonttorin tehtävästä toimia hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä, oikeudesta käsitellä hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, hankintatietovarantoon kohdistuvista viranomaisten tiedonsaantioikeuksista sekä tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Lisäksi Valtiokonttorista annetussa laissa säädettäisiin Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta julkisia hankintoja koskeviin tarjoustietoihin sekä Valtiokonttorin saamien julkisia hankintoja koskevien tarjoustietojen salassapidosta.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavilla muutoksilla parannettaisiin tarjouspyyntöjen ja muiden hankinta-asiakirjojen avointa saatavuutta, minkä lisäksi muutokset mahdollistaisivat tietojen keräämisen tehokkaasti hankintatietovarantoon. Lisäksi muutoksilla tarkennettaisiin hankintailmoitukset.fi-palvelussa julkaistavien ilmoitusten vaadittavaa sisältöä ja säädettäisiin Valtiokonttorin määräyksenantovaltuuksista liittyen hankintamenettelyssä ilmoitettaviin tietoihin, ilmoittamisessa käytettäviin lomakkeisiin sekä ilmoitusten sisältöön ja julkaisemiseen.

Ehdotettavalla sääntelyllä luotaisiin toimintaedellytykset hankintatietovarannon perustamiselle ja ylläpidolle sekä tietojen julkaisemiselle. Sääntelyllä toteutetaan hallitusohjelman kirjauksia hankintatietokannan perustamisesta sekä julkisyhteisöjen ostolaskudatan säätämisestä avoimesti ja keskitetysti julkaistavaksi ilman erillistä pyyntöä. Sääntelyllä edistetään julkisten varojen käytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tarjoamalla jatkossa laajasti tietoja julkisyhteisöjen hankintamenoista sekä kilpailuttamattomista ostoista. Esityksen mukaisella muutoksella on epäsuoria vaikutuksia kansantalouteen julkisten hankintojen tehostumisen seurauksena tulevan tuottavuuskasvun kautta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Julkiset hankinnat ja niitä koskevan tiedon hyödyntäminen	7
2.2 Nykyiset julkisia hankintoja koskevat tietopalvelut.....	10
2.2.1 Hankintailmoitukset.fi.....	10
2.2.2 Tutkihallintoa.fi.....	10
2.2.3 Tutkihankintoja.fi.....	11
2.2.4 Avoindata.fi.....	11
2.3 Muut julkisia hankintoja koskevat tiedot ja palvelut	11
2.4 Julkisia hankintoja koskeva sääntely ja käytännöt	12
2.4.1 Hankintoja koskevat tiedot ja hankinnoista ilmoittaminen	13
2.4.2 Julkisia hankintoja koskevien asiakirjojen julkisuus ja tietopyynnöt	14
2.5 Hankintayksiköt ja talous- ja ostolaskutietoja koskeva sääntely ja käytännöt	16
2.5.1 Valtion virastot, laitokset ja rahastot.....	16
2.5.2 Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot.....	17
2.5.3 Senaatti-kiinteistöt	18
2.5.4 Kunnat ja kuntayhtymät	19
2.5.5 Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät.....	21
2.5.6 Kansaneläkelaitos.....	23
2.5.7 Muut hankintayksiköt.....	23
2.5.7.1 Metsähallitus	23
2.5.7.2 Evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat	24
2.5.7.3 Yliopistot.....	25
2.5.7.4 Ammattikorkeakoulut	26
2.5.7.5 Muut julkisoikeudelliset laitokset	27
2.5.7.6 Valtion toimintaan liittyvät itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset.....	28
2.5.7.7 Sidosyksiköt	28
2.5.7.8 Erityisalojen hankintalaissa tarkoitettut hankintayksiköt.....	29
2.5.7.9 Julkista tukea saava taho	29
2.6 Muu sääntely	29
2.6.1 Laki Valtiokonttorista	29
2.6.2 Verkkolaskulaki	30
2.6.3 Pan-European Public Procurement Online (Peppol)	30
2.7 Eurooppalainen julkisten hankintojen data-avaruus (PPDS)	31
2.8 Muutostarpeiden arviointi	32
2.9 Valtiokonttorin tehtävät	34
3 Tavoitteet	34
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	35
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	35
4.1.1 Hankintatietovarannon perustaminen ja ylläpito.....	35

4.1.2 Muut ehdotukset.....	38
4.1.3 Tiedonhallinta, tietojen säilyttäminen ja salassapitovelvoitteet	38
4.1.4 Henkilötietojen käsittely	39
4.1.5 Rahoitus	40
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	41
4.2.1 Taloudelliset hyödyt.....	41
4.2.1.1 Suorahankintojen väheneminen	42
4.2.1.2 Tarjoajien määrän kasvu toistuvissa kilpailutuksissa.....	44
4.2.1.3 Tietopyyntöjen väheneminen	45
4.2.1.4 Ei kvantioitavissa olevat hyödyt	46
4.2.1.5 Sidosyksikköhankintojen vähentyminen.....	46
4.2.1.6 Sopimusten uudelleen kilpailutus	46
4.2.1.7 Yhteishankintojen käytön edistäminen	46
4.2.1.8 Tarjouksetta jäävien kilpailutusten vähentäminen	47
4.2.1.9 Hankintamenettelyn keston seuranta.....	47
4.2.1.10 Hankinnan ennakollinen arviointi	47
4.2.1.11 Virheellisten hankintamenettelyjen tunnistaminen ja vähentäminen	48
4.2.2 Kustannukset.....	48
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset muihin julkisyhteisöihin.....	56
4.2.4 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus.....	56
4.2.5 Yritystoiminnan aloittaminen ja kasvuedellytykset	57
4.2.6 Investoinnit ja kilpailukyky.....	57
4.2.7 Innovaatiovaikutukset	57
4.2.8 Vaikutukset pk-yrityksiin.....	57
4.2.9 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	58
4.2.10 Vaikutukset kansantalouteen.....	60
4.2.11 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	60
4.3 Tietoyhteiskuntavaikutukset	61
4.3.1 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset	61
4.3.2 Tiedonhallinnan järjestäminen ja vastuut.....	62
4.3.3 Tietovarantojen yhteentoimivuus ja hyödyntäminen	62
4.3.4 Vaikutukset digitaaliseen turvallisuuteen.....	63
4.4 Ahvenanmaa.....	65
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	65
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	65
5.1.1 Ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen järjestämistapa	65
5.1.2 Ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen soveltamisala	67
5.1.3 Siirtymäajat	71
5.1.4 Muut toimenpiteet	72
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	72
6 Lausuntopalaute	76
7 Säännöskohtaiset perustelut	76
7.1 Laki hankintatietovarannosta	76
7.2 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista	81

7.3 Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista	83
7.4 Laki Valtiokonttorista	84
8 Lakia alemman asteinen sääntely	89
9 Voimaantulo	90
10 Toimeenpano ja seuranta	91
11 Suhde muihin esityksiin.....	91
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	91
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	91
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	92
12.1 Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon.....	92
12.2 Tiedonsaantioikeus.....	92
12.3 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	94
12.4 Sananvapaus ja julkisuus.....	100
12.5 Omaisuuden suoja	104
12.6 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen.....	106
LAKIEHDOTUKSET	107
Hankintatietovarannosta.....	107
julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta	109
vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	110
Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta	111
LIITE	114
RINNAKKAISTEKSTIT	114
julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta	114
vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.....	116
Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta	118

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on asetettu useita julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita, jotka tähtäävät markkinoiden toimivuuden parantamiseen, julkisten hankintojen tiedolla johtamisen edistämiseen sekä julkisen talouden vahvistamiseen. Hallituksen ohjelman luvun 6.2 *Reilumman kilpailun Suomi* mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaa vahvistetaan, perustetaan hankintatietokanta, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen, sekä säädetään julkisyhteisöjen ostolaskudata avoimesti ja keskitetysti julkaistavaksi ilman erillistä pyyntöä. Luvun 3.1 *Kunnat ja kaupungit elinvoiman vatureina* mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen, kuten ostolaskutietojen julkisuutta sekä oman tuotannon ja ostopalveluiden, vertailukelpoisuutta parannetaan ja ostolaskutietojen julkistaminen tehdään pakolliseksi julkisuuslain periaatteet huomioiden.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman lisäksi julkiset hankinnat ja tietojen avaaminen ovat painopisteinä muissakin kansallisissa tavoitteissa ja strategisissa linjauksissa. Valtioneuvosto hyväksyi 17.3.2022 [periaatepäätöksen tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi valtionhallinnossa](#). 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. Periaatepäätös asettaa tavoitteeksi, että tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti. Tiedon tehokkaammaksi hyödyntämiseksi tulee 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 tietoaineistot, 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.

Valtiovarainministeriön vuonna 2020 [julkaisema](#) avoimen hallinnon [strategia](#) 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. Julkisia hankintoja koskevien tietojen avoimuus on tunnistettu osaksi vuosien 2023 - 2027 [Avoimen hallinnon 5. kansallista toimenpideohjelmaa](#). Toimenpiteeksi on kirjattu julkisen hallinnon ostolaskudatan avaamisen edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Valtiovarainministeriö on [asettanut](#) 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. 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 saavuttamista varten tarvitaan tietovarantoja sekä kansallisella että yksittäisen organisaation tasolla. Hankintoja koskevaa tietoa hyödynnettäisiin hankintojen potentiaalini maksimoimiseksi, markkinoiden elinvoimaisuuden ja vastuullisuuden edistämiseksi sekä Suomen kilpailukykyä kasvattamiseksi.

1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriö laati vuosina 2023 - 2024 [arviomuistion](#) hallituksen ohjelmassa esitettyjen, julkisia hankintoja ja ostoja koskevien tietotavoitteiden, toteuttamisesta (VM 2024:63). Arviomuistiossa on kuvattu kansallisen hankintatietovarannon toteuttamisvaihtoehtoja muun muassa tietosisältöjen, teknisen toteutuksen sekä aikataulutuksen osalta. Arviomuistiossa on kuvattu myös keskeiset lainsäädäntöön sekä tietovarannon tekniseen toteuttamiseen liittyvät vaadittavat toimenpiteet, jotka ovat edellytyksenä keskitetyn tietovarannon rakentamiseksi, ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Arviomuistio on laadittu kattavan selvitys- ja tutkimusaineiston perusteella. Arviomuistio oli lausuntokierroksella 20.6. - 15.9.2024, ja lausuntopalaute on huomioitu hankkeessa. Sidosryhmät osallistuivat myös muutoin laajasti arviomuistion laadintaan.

Valtiovarainministeriö asetti tammikuussa 2025 [hallitusohjelmahankkeen kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamiseksi ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemiseksi](#) (VM009:00/2025) ajalle 17.1.2025 - 1.5.2027. Hankkeen tavoitteena on toteuttaa hallituksen ohjelman ja arviomuistion pohjalta kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto, joka kattaa koko julkisen sektorin laajuudella tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa, sekä valmistella tarpeelliset muutokset lainsäädäntöön. Hanketta johtaa ja lainvalmistelusta vastaa valtiovarainministeriö. Tietovarannon teknisestä toteuttamisesta vastaa Valtiokonttori. Hanke on osa Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmaa.

Hankkeen tueksi on asetettu hallituksen esityksen valmisteluun työryhmä, joka koostuu valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin, työ- ja elinkeinoministeriön, Suomen Kuntaliiton, Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n edustajista. Työryhmä on kuullut ryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita. Työryhmä on kokoontunut vuoden 2025 aikana 20 kertaa.

Työryhmän rinnalle asetettiin laajasti eri sidosryhmistä koostuva asiantuntijaryhmä, joka on tuottanut tietoa ja ottanut kantaa työryhmän valmistelemiini ehdotuksiin sekä tietovarannon tekniseen toteutukseen. Ryhmä koostuu edustajista valtiovarainministeriöstä, Valtiokonttorista, puolustusministeriöstä, oikeusministeriöstä, ulkoministeriöstä, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Suomen Yrittäjät ry:stä, Hansel Oy:stä, Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelta, Väylävirastosta, Senaatti-kiinteistöistä, Kemijärven kaupungista, Oulun kaupungista, Monetra Oulu Oy:stä, Kirkkohallituksesta ja Tampereen yliopistosta. Lisäksi asiantuntijaryhmässä on taloustieteen professori Turun yliopistosta ja julkisen talousoikeuden professori Lapin yliopistosta. Asiantuntijaryhmä on kokoontunut vuoden 2025 aikana 8 kertaa. Ryhmien päätöspöytäkirjat on julkaistu [valtiovarainministeriön internetsivulla](#).

Kuntien ja hyvinvointialueiden raportointien tietojen tietomäärittelysten ylläpidon yhteistyöryhmä (jäljempänä *TATITYY*) perusti ostolaskutietoja käsittelevän alatyöryhmän. Alatyöryhmä valmisti ostolaskutietojen tietosisältöluonnoksen ostolaskujen pilotointia varten yhteistyössä hankkeen kanssa. Alatyöryhmä koostui TATITYY:n jäsenistä ja alatyöryhmässä oli mukana jäseniä valtiovarainministeriöstä, Valtiokonttorista, Tilastokeskuksesta, Suomen Kuntaliitosta ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:stä sekä edustajat kunnista ja hyvinvointialueilta. TATITYY valmistelee kuntien ja hyvinvointialueiden osalta toimitettavien ostolaskutietojen sisällön ja

valtiovarainministeriö antaa asetuksen raportoivasta tietosisällöstä osana muuta talousraportoinnin taksonomiaa.

Hallituksen esityksen valmistelussa kuultiin laajasti sidosryhmiä erillisissä tilaisuuksissa keväällä 2025 erityisesti hankintatietovarannosta annettavan sääntelyn soveltamisalarajauskysymyksiin liittyen sekä organisaatioiden valmiuteen toimittaa tietovarantoon sisällyttäväksi suunniteltuja ostolaskutietoja Valtiokonttorille. Valmistelun aikana kuultiin muun muassa eduskunnan kansliaa, tasavallan presidentin kansliaa, Metsähallitusta, Rikosseuraamuslaitosta, Tuomioistuinvirastoa, valtion julkisoikeudellisia säätiöitä, laitoksia ja muita julkisoikeudellisia rahastoja, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, sidosyksiköitä, yhteishankintayksiköitä, yliopistoja ja ammattikorkeakouluja sekä Ahvenanmaan maakuntahallitusta.

Valtiovarainministeriö järjesti myös laajan, kaikille avoimen kuulemistilaisuuden 14.5.2025.

Osana hanketta Valtiokonttori pilotoi valittujen kuntien ja kuntayhtymien kanssa ostolaskutietojen toimittamista syksyn 2025 ja alkuvuoden 2026 aikana. Lisäksi Valtiokonttori on käynyt prosesseja ja muutostarpeita läpi muutaman hyvinvointialueen kanssa erillisissä työpajoissa syksyllä 2025. Piloteista ja työpajoista saatavaa tietoa hyödynnetään myös hankkeen lainsäädäntötyössä tarpeellisin osin.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Julkiset hankinnat ja niitä koskevan tiedon hyödyntäminen

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

Julkiset hankinnat ovat kansantalouden näkökulmasta merkittävä tapa kanavoida julkisia varoja. Vuonna 2021 tehdyn julkisten hankintojen kokonaisvolyymia kartoittaneen selvityksen perusteella hankintalain mukaiset hankintayksiköt tekivät julkisia hankintoja yhteensä 47,3 mrd. euron edestä vuonna 2018, mistä valtionhallinnon ja paikallishallinnon osuus oli 38,5 mrd. euroa. Selvityksen jälkeen kaikkien hankintayksiköiden kokonaisvolyymia ei ole laskettu uudelleen, mutta Valtiokonttorin keräämien kirjanpidon tietojen perusteella valtionhallinto, paikallishallinto ja seurakunnat tekivät vuonna 2024 julkisia hankintoja 38,7 mrd. euron edestä, kun vuonna 2023 hankintoja tehtiin 37,6 mrd. euron edestä. Valtion virastojen ja laitosten osuus vuoden 2024 hankinnoista oli 10,27 mrd. euroa, kuntien 9,26 mrd. euroa, kuntayhtymien 1,44 mrd. euroa, hyvinvointialueiden 15,97 mrd. euroa, hyvinvointiyhtymien 1,38 mrd. euroa ja seurakuntien 0,4 mrd. euroa.

Hankintojen kohteet vaihtelevat yksittäisistä muutamien eurojen arvoisista pienhankinnoista hankintoihin, joiden arvo voi olla satoja miljoonia, tai jopa miljardeja euroja. Suomessa julkaistiin vuonna 2023 n. 20 000 hankintailmoitusta.

Hankintatoimen laajuutta voi arvioida myös tarkastelemalla vuosittain tehtävien hankintasopimusten arvoa. Uusien kynnysarvot ylittävien hankintojen vuosittaista arvoa voidaan yrittää arvioida hankintailmoitukset.fi-palvelun tietojen perusteella. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että tietojen laatu vaihtelee merkittävästi. Tämä on osaltaan johtanut ehdotukseen hankintatietovarannon perustamisesta. Vuotuinen hankintavolyymi perustuu arvioon kilpailutetun ja suorahankitun hankintasopimuksen ilmoitettuun arvoon ja tämän arvon puuttuessa hankinnan ennakoituun arvoon. Näin ollen taulukossa näkyvä arvo ei välttämättä vastaa toteutuneen hankinnan arvoa. Lukuja tarkastellessa on huomioitava, että jälki-ilmoitusten raportointi on puutteellista ja ennakoidun arvon ilmoittaminen on vapaaehtoista. Tästä syystä alla olevassa taulukossa esitetyjä lukuja tulee pitää lähinnä viitteellisenä arviona sektorikohtaisesta kynnysarvot ylittävien hankintojen volyyimeistä ja taulukko auttaa hahmottamaan volyymien eroja eri hankintayksikköryhmien välillä.

Taulukko 1. Arvio uusien kynnysarvot ylittävien hankintojen vuosittaisesta arvosta.

Organisaatiotyyppi	2020	2021	2022	2023	2024
Ammattikorkeakoulut	24 051 667	16 721 410	35 850 665	29 897 263	55 033 845
Evangelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko	22 510 537	23 981 844	42 640 839	58 078 906	62 324 847
Hyvinvointialueet			166 749 474	11 379 870 726	7 169 684 870
Hyvinvointiyhtymät	337 346 252	589 638 841	512 056 232	961 336 453	858 005 838
Kela	237 576 431	796 019 282	589 160 277	1 351 931 109	432 174 940
Julkisoikeudelliset laitokset	38 356 394	13 224 648	13 078 482	23 614 693	31 156 815
Kunnat	4 436 226 156	3 580 390 604	4 859 621 258	4 067 745 013	7 251 139 85
Kuntayhtymät	1 363 469 388	2 303 221 420	1 268 888 821	527 954 051	401 809 123
TA ulkopuoliset rahastot	1 310 000	600 000		320 000	
Valtion virastot ja laitokset	1 716 934 158	1 843 085 829	2 119 241 988	2 925 961 245	3 351 050 959
Senaatti-kiinteistöt	496 599 380	171 794 665	144 442 740	297 734 850	438 523 079
Yliopistot	105 080 421	62 325 027	177 233 295	89 300 808	176 727 231

Julkisten palveluiden tuottaminen ja niihin liittyvät hankinnat ovat arvonsa vuoksi merkittävässä roolissa organisaatioiden strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi ne vaikuttavat markkinoiden toimivuuteen ja alueelliseen elinvoimaan. Keskeistä julkisten hankintojen strategisessa johtamisessa on tunnistaa ja johtaa hankintaa sen mukaan, ostetaanko tavaraa tai palveluja 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](#) 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 milj. euron vuosittaista lisäkustannusta julkishallinnolle.

Vuonna 2019 valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto ry ja eri sidosryhmistä koostuva valmisteluryhmä laati osana kansallisen julkisten hankintojen strategian laatimista tilannekuvan 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, jossa niiltä odotetaan yhä parempaa ja tarkemmin perusteltua hinta-laatusuhdetta.

Julkisten hankintojen tekeminen ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin vakaata kansallista ja organisaatiotasoista 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 ja tarvittaessa ilmoittaa havainnoistaan julkisten hankintojen hankintalainmukaisuutta valvovalle Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2021 [selvityksen julkisten hankintojen kokonaisvolyymin ja datan hyödyntämisestä](#). Selvityshankkeen tavoitteena oli määritellä Suomen julkisten hankintojen vuotuinen euromääräinen kokonaisarvo ja sen vuosittain toistettava laskentamenetelmä. Tarkoituksena oli selvittää, mitä dataa laskennan toteuttamiseksi on käytettävissä ja mikä on perustelluin yhdistelmä dataa laskennan toteuttamiseksi. Hankkeessa selvitettiin tiedonhyödyntämisen tilannetta hankintayksiköissä ja kansallisesti sekä mitä julkisiin hankintoihin liittyviä datalähteitä oli selvityshetkellä 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. Johtopäätösten perusteella julkisten hankintojen ennakointi ja suunnittelu sekä toteuman seuranta ovat hajautetuilla tai puuttuvilla järjestelmillä vaikeaa. Pirstaloituneen tiedon kokoaminen eri järjestelmistä vaatii erillisiä resursseja, eikä yleensä tue ennakoivaa suunnittelua. Datan systemaattinen kerääminen ja hyödyntäminen voivat vaatia järjestelmiin liittyviä investointeja ja vähintään tukea linjauksien, rahoituksen tai kehittämissuunnitelmien 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. 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 julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava Hilman avoimen rajapinnan kautta hankintailmoitusten tiedot. Käytännössä suurin osa hankintaa koskevasta tiedosta esitetään kuitenkin tarjouspyynnöissä, eikä hankintailmoituksessa. Tarjouspyyntöasiakirjoja tai niihin liittyvää dataa ei ole selvityksen mukaan kattavasti saatavilla mistään julkisesta tai ei-julkisesta lähteestä erityisesti

kilpailutuksen päätyttyä. Selvityksessä todettiin, että ideaalitilanteessa aiempia tarjouspyyntöasiakirjoja voitaisiin hyödyntää hankintayksiköiden oman toiminnan kehittämisessä ja tutkimuksessa.

Selvityksessä arvioidaan, että hankinta-asiakirjojen nykyistä parempi saatavuus kilpailutuksen päätyttyä 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.

2.2 Nykyiset julkisia hankintoja koskevat tietopalvelut

2.2.1 Hankintailmoitukset.fi

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä *hankintalaki*) 58 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, jäljempänä *erityisalojen hankintalaki*) 62 §:ssä on säädetty hankintayksiköille velvollisuus ilmoittaa hankinnoistaan. Vastaavasti puolustus- ja turvallisuushankintojen ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011, jäljempänä *PUTU-hankintalaki*) 28 §:ssä. Lakien mukaan hankintayksikön on ilmoitettava kilpailutuksen käynnistymisestä Valtiokonttorin ylläpitämässä hankintailmoitukset.fi-palvelussa (jäljempänä *Hilma-palvelu*). Valtiokonttorin velvollisuudesta ylläpitää Hilma-palvelua on säädetty hankintalain 60 §:ssä.

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 hankintayksiköiden Suomessa käyttämistä kilpailutusjärjestelmistä. Hilma-palvelun pääasiallinen kohderyhmä ovat tarjoajat, jotka saavat palvelusta tietoa hankintayksiköiden järjestämistä kilpailutuksista ja niiden tuloksista. Hilma-palvelussa on n. 57 000 rekisteröitynyttä käyttäjää.

2.2.2 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. Sivustolle kootaan kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietoja ja niitä raportoidaan valtiovarainministeriön, Tilastokeskuksen, Opetushallituksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tarpeisiin. Lisäksi sivustolla on valtiovarainministeriön ohjaus- ja seurantarpeita palveleva kuntien tilanneseuranta -osio sekä aluekehityksen osio työ- ja elinkeinoministeriön tarpeisiin. Lisäksi sivustolla julkaistaan myös julkisiin hankintoihin liittyviä tietoja, muun muassa kirjanpitolietojen perusteella laskettuja hankintojen arvotietoja, tietoja hankintailmoituksista sekä kansallisen hankintastrategian mukaisten tavoitteiden toteutumisesta.

2.2.3 Tutkihankintoja.fi

Tutkihankintoja.fi on julkinen julkishallinnon ostotietojen raportointipalvelu, joka on toteutettu osana valtiovarainministeriön valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelmaa ([Handi](#)). Päätöksen valtion ostolaskutietojen julkaisemisesta teki Toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmä 16.1.2017.

Valtiovarainministeriö antoi tehtävien toteutuksen toimeksiantona Hansel Oy:lle. Ensimmäinen versio palvelusta on julkaistu elokuussa 2017. Tutkihankintoja.fi-palvelun tietosisältö koostuu budjettivaltion ja Helsingin, Järvenpään, Forssan ja Vantaan kaupunkien sekä Tampereen yliopiston ja Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden tiedoista tiliointirivitasoisista ostolaskudatoista sekä yrityksiä ja hankintayksiköitä koskevista taustatiedoista. Tiliointirivit 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.

2.2.4 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 tietoaineistojen kohderyhminä ovat muun muassa kansalaiset, yritykset ja viranomaiset. Palvelussa julkaistuja tietoaineistoja voi hyödyntää eri rajapintojen kautta eri digitaalisissa palveluissa.

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 eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (607/2016).

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

2.3 Muut julkisia hankintoja koskevat tiedot ja palvelut

Julkisista lähteistä saatavien hankintatietojen ympärille on syntynyt 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.

Myös oikeustapausten seurantaan on kehitetty esimerkiksi hakukonepalveluja. Palveluja tarjoavat yritykset tekevät ajoittain myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 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 ennakoi 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 erityistehtävayhtiöt, kuten Hansel Oy, ovat tuottaneet asiakkaittensa käyttöön tietojohdamisen työkaluja, jotka hyödyntävät laajasti olemassa olevaa hankintatietoa eri muodoissa.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (jäljempänä *Palkeet*) tuottaa valtion kirjanpitoyksiköille muun muassa 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 ja 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 tietojohdamisen näkökulmasta.

Kirkon palvelukeskus (jäljempänä *Kipa*) tuottaa valtakunnallisesti kirjanpidon ja palkanlaskennan palveluja seurakuntatalouksille, seurakunnille, hiippakunnille ja kirkon keskusrahastolle. Kipa toimii Kirkkohallituksen yhteydessä ja sen tehtävänä on hoitaa seurakuntatalouksien, hiippakuntien, Kirkon keskusrahaston ja Kirkon eläkerahaston kirjanpito ja palkanlaskenta sekä niihin liittyvä maksuliikenne. Kipan 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.

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

2.4 Julkisia hankintoja koskeva sääntely ja käytännöt

Hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki tulivat voimaan 1.1.2017. Laeilla saatettiin voimaan 26.2.2014 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (jäljempänä *hankintadirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (jäljempänä *erityisalojen hankintadirektiivi*) sekä Euroopan parlamentin ja

neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (jäljempänä *käyttöoikeussopimusdirektiivi*). Hankintalainsäädännön oikeussuojaa koskevat säännökset perustuvat valvontadirektiiviin 89/665/ETY ja erityisalojen valvontadirektiiviin 92/13/ETY sellaisina kuin ne ovat muutettuna direktiivillä 2007/66/EY.

Hankintalain soveltamisalaan kuuluu organisaatiomuodoiltaan hyvin erityyppisiä toimijoita, joita koskevat talous-, asiakirja- ja muun tietohallinnon, sopimushallinnon, asiakirjajulkisuuden sekä tilinpidon ja muun raportoinnin sääntely, ohjeistus sekä tavat ja käytännöt vaihtelevat erittäin merkittävästi.

Hankintayksiköistä säädetään hankintalain 5 §:ssä. Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä ovat:

1. valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
2. evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset
3. valtion liikelaitokset
4. julkisoikeudelliset laitokset
5. mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1 - 4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja jota rahoittaa pääasiallisesti 1 - 4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö, jonka johto on 1 - 4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 - 4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin on tehty muutamia, pääosin teknisiä muutoksia niiden voimaantulon jälkeen. Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia muutettiin 1.7.2021 voimaan tulleilla laeilla (499/2021 ja 500/2021) tarkentamalla säännöksiä hankintojen vastuullisuudesta ja hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksista. Viimeisimmät muutokset tehtiin 1.6.2024 voimaan tulleilla hankinta- ja erityisalojen hankintalakien muutoksilla (164/2024 ja 165/2024). Muutokset olivat luonteeltaan teknisiä ja niillä pidennettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan määräaikaa.

2.4.1 Hankintoja koskevat tiedot ja hankinnoista ilmoittaminen

Hankinnoista ilmoittaminen ja ilmoitusten tietosisältö perustuu kansalliseen hankintalakiin, hankintadirektiiveihin ja komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) 2019/1780 vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1986 kumoamisesta (jäljempänä *täytäntöönpanoasetus*). Lisäksi käytännötasolla ilmoittamista ohjaa komission julkaisutoimiston teknisen rajapinnan eritelmät, jotka varmistavat sen, että EU-laajuisia ilmoittamista vaativat ilmoitukset sisältävät vähintään pakollisena vaaditut tiedot niiden oikeassa muodossa. Ilmoittamisen tarkoituksena on varmistaa, että julkiset hankinnat toteutetaan avoimesti, kilpailukykyisesti ja syrjimättömästi. Ilmoittamisella edistetään kilpailua julkisissa hankinnoissa ja varmistetaan, että kaikkia tarjoajia kohdellaan tasapuolisesti.

Hankintalaissa määritellään kansallisista hankinnoista julkaistavat ilmoitukset. Hankintalain mukaan hankinnasta on julkaistava hankintailmoitus. Hankintalakiin tehdyn lisäyksen mukaan kansallisesta hankinnasta voidaan julkaista myös jälki-ilmoitus.

Hankinnoista julkaistavat ilmoitukset ja niiden tietosisältö on määritelty hankintadirektiivien 2014/23/EU ja 2014/24/EU osalta liitteissä V, direktiivin 2014/25/EU osalta liitteissä CVIII, XIX ja XX sekä puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevan direktiivin 2009/81/EY osalta liitteissä IV ja V.

Hankintadirektiivien lisäksi hankinnoista julkaistavista ilmoituksista on annettu täytäntöönpanoasetus, jossa määritellään direktiivejä tarkemmalla tasolla ilmoituksista käytettävät nimet sekä tietokentät ja niiden pakollisuus tai vapaaehtoisuus. Asetuksella vahvistetaan vakiolomakkeet, joita käytetään julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemisessa Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Se korvasi aiemman asetuksen (EU) 2015/1986 ja siirtyy sähköisiin lomakkeisiin (eur-lex.europa.eu). Asetuksessa määritellään seuraavat lomaketyypit: suunnittelu, kilpailu, ennakoilmoitus suora hankinnasta, tulokset, sopimusmuutokset ja ilmoituksen muutos. Nämä lomakkeet koostuvat liitteessä vahvistetuista kentistä, jotka ovat yhdenmukaisia EU:n hankintadirektiivin kanssa.

Täytäntöönpanoasetusta on muutettu julkaisemisen jälkeen ja muutoksia täytäntöönpanoasetukseen on tulossa arvioilta vuosittain muun muassa ns. sektorilainsäädännön kehittymisen seurauksena. Täytäntöönpanoasetuksen muutoksilla on otettu käyttöön uusia kenttiä, joita ei ole määritelty hankintadirektiiveissä. Tällaisia kenttiä ovat olleet muun muassa puhtaiden ajoneuvojen hankintoja koskevat tietokentät, kansainvälisen julkisten hankintojen instrumentin eli vastavuoroisuusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1031) vaatimat tietokentät sekä viimeisimpänä ns. energiatehokkuusdirektiivin (EU) 2023/1791 vaatimat tietokentät. Asetusmuutoksilla lisättyjä tietokenttiä käytetään raportointiin Euroopan komissiolle.

Täytäntöönpanoasetus jättää jäsenmaille huomattavan määräysvallan käytettävistä ilmoituksista ja tietokentistä. Jäsenmaa voisi sovittaa ilmoituksia ja niiden sisältämiä kenttiä kansallisiin erityispiirteisiin sopivaksi. Täytäntöönpanoasetuksen mukaan asetuksella vahvistetut kentät olisi voitava esittää missä tahansa järjestyksessä ja millä tahansa tunnuksilla, kunhan tunnusten merkitykset vastaavat täytäntöönpanoasetuksessa vahvistettuja kuvauksia. Vastatakseen erilaisiin tarpeisiin kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla täytäntöönpanoasetus antaa jäsenmaille harkintavaltaa käyttää kenttiä, jotka asetuksen mukaan ovat EU:n tasolla valinnaisia. Tällaisia kenttiä ei tarvitsisi esittää loppukäyttäjille lainkaan (eli ostajien ei tarvitse nähdä niitä eikä täyttää niitä) tai niitä voitaisiin päinvastoin edellyttää pakollisina kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Pääperiaatteena tulisi kuitenkin olla tietojen esittäminen tavalla, joka houkuttelee talouden toimijoita ja muita käyttäjiä.

Suomessa kansallista sovittamista on tehty vain rajallisesti. Hankintalakia ja sen muutoksia tehtäessä lähtökohtana on ollut, että komission täytäntöönpanoasetukset tulisivat voimaan sellaisenaan eikä niissä olisi mahdollisuutta kansalliselle sovittamiselle. Näin ollen vakiolomakkeita koskeva täytäntöönpanoasetus poikkeaa tavanomaisesta täytäntöönpanoasetuksesta sen mahdollistaman kansallisen sovittamisen perusteella.

2.4.2 Julkisia hankintoja koskevien asiakirjojen julkisuus ja tietopyynnöt

Julkisia hankintoja koskevien asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään hankintalain 138 §:ssä, jonka mukaan julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslakia.

Vastaava säännös asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta on erityisalojen hankintalain 126 §:ssä sekä PUTU-hankintalain 86 §:ssä.

Mikäli hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia, hankinta-asiakirjat ovat yleisöjulkisia. Muun kuin julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta.

Näin ollen niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkö ei kuulu julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, hankintayksikön järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Esimerkiksi julkisoikeudellisten laitosten, jotka ovat usein yhtiömuodossa toimivia hankintayksiköitä, sekä julkista tukea yli puolet hankintaansa saavan yksikön tulee noudattaa julkisuutta koskevia säännöksiä. Näiden hankintayksiköiden osalta sovellettavaksi tulee kuitenkin julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset, mutta eivät sen sijaan nk. yleisöjulkisuutta koskevat säännökset.

Viime aikoina hankintayksiköt ovat saaneet useita tietopyyntöjä, joilla kaupallisia palveluja tarjoavat yritykset ovat pyytäneet hankintayksiköiltä niitä hankinta-asiakirjoja, joita hankintayksikkö ei ole julkaissut osana hankintailmoitusta tai jälki-ilmoitusta. Tietopyynnöt ovat liittyneet sekä kansallisen kynnysarvon ylittäviin että EU-kynnysarvon ylittäviin tarjouskilpailuihin, ja niissä pyydetään tietoja tarjouksen tehneistä yrityksistä, tehdyistä tarjouksista, tarjoajan soveltuvuuden ja tarjouspyynnön mukaisuuden sekä tarjousten arviointiin hankintailmoituksessa ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaisesti.

Hankintalain 123 §:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisusta sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, joita ovat ainakin ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä keskeiset perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty. Lisäksi hankintalain 124 §:n mukaisesti EU-kynnysarvot ylittävistä hankintasopimuksesta sekä kansallisen kynnysarvon ylittävistä liitteen E palveluhankinnan hankintasopimuksesta, puitejärjestelystä, puitejärjestelyyn perustuvasta 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua hankinnasta tai dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava hankintamenettelyä koskeva kertomus. Kertomuksen on sisällettävä hankintayksikön yhteystiedot sekä hankintasopimuksen, puitejärjestelyn tai dynaamisen hankintajärjestelmän kohde ja arvo; hankintalain 80, 81 sekä 83 §:n mukaisesti menettelystä pois suljettujen ja menettelyyn valittujen ehdokkaiden ja tarjoajien nimet sekä hylkäys- tai valintaperusteet; perusteet hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisten tarjousten hylkäämiseen; perusteet halvimman hinnan käyttämiseen ainoana perusteena kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa; perusteet hankinnan jakamatta jättämiseen; perusteet vaatia toimittajalta yli kaksinkertaista liikevaihtoa; sopimuspuoleksi valitun tarjoajan nimi, valinnan perustelut sekä arvio alihankintana kolmansille osapuolille annettavista sopimuksen tai puitejärjestelyn osista taikka mahdollisten alihankkijoiden nimet; perusteet suorahankinnan, neuvottelumenettelyn tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttämiseen; perusteet hankinnan keskeyttämiseen; perusteet muiden kuin sähköisten viestintävälineiden käyttämiseen ja kuvaus hankintamenettelyssä mahdollisesti todetuista eturistiriidoista ja niiden johdosta toteutetuista toimenpiteistä.

Hankintayksikön tekemää kertomusta ei ole tarpeen laatia niiltä osin kuin vastaavat tiedot ilmenevät hankintaa koskevasta päätöksestä, jälki-ilmoituksesta tai muista hankinta-asiakirjoista. Myöskään puitejärjestelyyn perustuvassa hankinnassa hankintayksikön ei tarvitse tehdä kertomusta siinä tapauksessa, että hankinta tehdään puitejärjestelyssä vahvistettujen ehtojen mukaisesti ilman kilpailuttamista. Näin ollen kertomus on tehtävä myös puitejärjestelyjen sisäisistä hankinnoista, joissa on useampi kuin yksi toimittaja, eikä tarjoajia ole asetettu puitejärjestelyä perustettaessa ensisijaisasemaan. Tällä hetkellä hankintapäätöstä ja siihen liittyviä asiakirjoja tai kertomusta hankinnasta ei lähtökohtaisesti julkaista, vaikka hankintayksikkö olisi julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen.

Julkisten hankintojen yhteydessä ostolaskut ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja ja niistä voidaan tehdä tietopyyntöjä. Ostolaskuissa saattaa kuitenkin olla salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoja, joita ei luovuteta. Kuitenkin samalla on huomioitava, että yksityisiin tai journalistisiin tarkoituksiin on mahdollista käsitellä myös henkilötietoja, mutta ei kaupallisiin tarkoituksiin.

2.5 Hankintayksiköt ja talous- ja ostolaskutietoja koskeva sääntely ja käytännöt

2.5.1 Valtion virastot, laitokset ja rahastot

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä *talousarviolaki*) 12 a §:n mukaan kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää talousarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta.

Valtiokonttori on antanut 20.12.2010 määräyksen suunnittelun ja seurannan asiakirjojen sekä tuloksellisuustietojen julkaisemisesta Valtion raportointipalvelussa (VK 540/03/2010). Määräyksen mukaan kirjanpitoyksikkö on vastuussa tietojen julkaisun toteutumisesta myös kirjanpitoyksikköön mahdollisesti kuuluvien virastojen ja laitosten osalta. Kirjanpitoyksikköön kuuluvia virastoja ja laitoksia voidaan kutsua myös tulosohjatuiksi virastoiksi.

Valtion virastojen, laitosten ja rahastojen taloustietojen käsittelyä ohjaa talousarviolaki, erityisesti sen 14, 15 ja 24 §. Näissä säädetään määrärahojen käytöstä, talousarvion toimeenpanosta ja tilinpäätöksen sisällöstä. Lisäksi 24 c § antaa Valtiokonttorille määräyksenantovaltuuden koskien kirjanpidon, maksuliikkeen, laskentatoimen, tilinpäätöksen laadinnan sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohtia.

Eduskunta ja tasavallan presidentin kanslia ovat valtionhallinnon erityisvirastoja, joiden taloudenhoito perustuu talousarviolain säännöksiin soveltuvien osin. Talousarviolain 25 §:n mukaan sen säännöksiä sovelletaan myös eduskunnan ja Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoitoon. Tasavallan presidentin kanslian osalta taloudenhoitoa ohjaa lisäksi laki tasavallan presidentin kansliasta (100/2012), jossa määritellään kanslian tehtävät ja asema presidentin alaisuudessa.

Vaikka kumpikaan virastoista ei kuulu valtion keskitetyn taloushallinnon ohjaukseen samalla tavalla kuin ministeriöt ja virastot, ne käyttävät Palkeiden tarjoamia taloushallinnon palveluja. Palkeet tuottavat näille organisaatioille muun muassa kirjanpidon, maksuliikkeen ja ostolaskujen käsittelyn palvelut, kuten muillekin valtion virastoille. Palkeiden rooli on tekninen ja operatiivinen, ja se toimii palveluntuottajana yhteisten prosessien ja järjestelmien puitteissa.

Palkeet toimii teknisenä ja operatiivisena toteuttajana, joka ylläpitää Handi-palvelujärjestelmää, josta ostolaskutiedot toimitetaan keskitetysti Hansel Oy:lle, joka ylläpitää Tutkihankintoja.fi-palvelua, jossa julkaistaan valtionhallinnon ostolaskutietoja avoimesti. Aineisto on lisensoitu Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen -käyttöluvalla. Palveluun kootaan tiedot eri virastoilta ja laitoksilta ja julkaistut tiedot sisältävät mm. toimittajan nimen, laskun summan, päivämäärän ja hankintakategorian. Palkeet vastaa tiedonkeruun teknisestä toteutuksesta ja tietojen siirtämisestä, mutta virastot ja laitokset vastaavat tietojen sisällöllisestä oikeellisuudesta sekä siitä, etteivät julkaistavat tiedot sisällä salassa pidettäviä tietoja. Salassapito perustuu julkisuuslakiin ja erityisesti sen 24 §:ään.

Salassa pidettävää aineistoa on erityisesti puolustus- ja turvallisuussektorin viranomaisilla. Kokonaisuudessaan palvelun ulkopuolelle on jätetty puolustusministeriön hallinnonala, Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja Poliisihallitus. Lisäksi julkisuuslain perusteella salassa pidettävää aineistoa on anonymisoitu toimittajatiedon osalta. Data-aineiston salaiset osat on poistettu tai anonymisoitu ennen niiden siirtoa palveluun. Useiden eri hankintayksiköiden laskutietoja on osittain poistettu tai anonymisoitu toimittajatiedon osalta. Mikäli tuotteita tai palveluita on ostettu yksityishenkilöltä, toimittajatietoa ei julkaista. Koska tiedot haetaan palveluun eri hankintayksiköiden aineistosta automaattisesti tietyillä hakukriteereillä, on joissakin tapauksissa saatettu anonymisoida myös sellaista tietoa, joka ei ole lain mukaan salassa pidettävää tai jonka toimittaja ei ole yksityishenkilö.

Valtion virastot ja laitokset ovat vastuussa siitä, että kirjanpitoyksiköiden Handi-palvelussa käsiteltävät salassa pidettävät tiedot suojataan. Salassa pidettävien asiakirjojen suojaaminen tapahtuu Handi-palvelussa teknisesti lukoilla. Virasto nimeää lukkoja käyttöönotettaessa ne henkilöt, joilla on oikeus käsitellä lukoilla suojattua aineistoa Handi-palvelussa. Asiakirjojen käsittelyyn oikeutettujen henkilöiden rajaaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi työterveysmenoja koskevilla laskuilla, jos laskun liitteistä käy ilmi henkilöön kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia. Handi-palvelussa asiakirjat suojataan eri tasoilla lukoilla. Suojattuun dokumenttiin pääsevät vain ne käyttäjät, joilla on oikeus ko. lukkoon. Lukkoja voidaan asettaa master-data-tasolla konsernitason tasolla, ostolaskukäsittelyprosessin alussa, ostolaskutasolla manuaalisesti yksittäiselle dokumentille (mm. ulosottolaskut, terveyshuoltolaskut, salaiset). Näitä ostolaskujen käsittelyprosessin varmistamiseksi tarkoitettuja ”lukotuksia” on hyödynnetty tietojen salaamiseksi siirrettäessä tietoja Tutkihankintoja.fi-palveluun.

Valtion virastot ja laitokset saavat vuosittain n 750 000 ostolaskua. Tieto perustuu Valtiokonttorin julkaisemiin verkkolaskutilastoihin.

2.5.2 Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot

Valtiolla on tällä hetkellä yksitoista talousarvion ulkopuolista rahastoa: Valtion asuntorahasto (lakkautetaan 31.12.2025), Valtion Eläkerahasto, Huoltovarmuusrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Valtion ydinjätehuoltorahasto, Valtiontakuurahasto, Palosuojelurahasto, Ympäristövahinkorahasto ja Rahoitusvakausrahasto. Talousarvion ulkopuolisten rahastojen hankintavolyymi suhteessa hankintojen kokonaisvolyymiin on vähäinen (ks. taulukko 1).

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen katsotaan olevan osa valtionhallintoa, mutta valtion talousarviotalouden ulkopuolisia. Omistajavaltaa rahastoissa käyttävät eduskunta ja valtioneuvosto. Rahastoja ei katsota erillisiksi oikeushenkilöiksi, vaan niillä katsotaan olevan rajoitettu rahastokohtaisen lainsäädännön mukaan määräytyvä toimivalta.

Rahastoihin sovelletaan valtiota koskevaa lainsäädäntöä, yleishallinto-oikeudellisia periaatteita ja hankintalakia. Talousarviolainsäädäntö koskee rahastoja, ellei muualla toisin säädetä. Toiminnan rahoituksen perusteet on määritelty rahastokohtaisessa laissa. Rahastolla on mahdollisuus tehdä sitoumuksia pääsääntöisesti vain tehtävien hoitamiseen liittyvien juoksevien menojen osalta.

2.5.3 Senaatti-kiinteistöt

Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos. Senaatti-kiinteistöihin sovelletaan lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010, jäljempänä *liikelaitoslaki*) sekä lakia Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (1018/2020). Senaatti-kiinteistöt toimii liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti.

Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytäarliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallinnointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille eli valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille, eduskunnalle sekä sen alaisuudessa ja valvonnassa toimiville yksiköille, valtion sidosyksiköille sekä tietyille valtion määräysvallassa oleville tai pääosin valtion rahoittamille yhteisöille ja säätiöille. Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat edellä mainitut palvelut. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Senaatti-konsernin liikelaitoksilla ei ole viranomaistehtäviä, eikä liikelaitoksille voida sopimuksilla siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista. Senaatti-konsernin toiminnassa noudatetaan hankintalakia ja julkisuuslakia. Senaatti-konsernin liikelaitosten ja niiden liikelaitoslain mukaisten asiakkaiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä.

Senaatti konsernissa on emoliikelaitoksen ja tytäarliikelaitos Puolustuskiinteistöjen lisäksi Senaatin Asema-alueet Oy sekä liikelaitosten omistuksessa 8 tytäryrityksen (kiinteistöyhtiöitä) osakkeita yli 50 %:n omistusosuudella. Senaatti-konsernin hallinnoima kiinteistöomaisuus on arvoltaan n. 5,2 mrd. euroa. Senaatti-konsernin liikevaihto vuonna 2024 oli 997,4 milj. euroa ja vuositulos 106,1 milj. euroa.

Senaatti-konsernin liikelaitokset (emoliikelaitos Senaatti-kiinteistöt ja tytäarliikelaitos Puolustuskiinteistöt) eivät liikelaitoksina ole talousarvioletalouteen kuuluvia kirjanpitoyksiköitä eivätkä siten valtion talousarvioasetuksessa tarkoitettuja kirjanpitoyksiköitä. Senaatti-kiinteistöt toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa, mutta rahoittaa toimintansa itse eikä kuulu varsinaiseen valtion budjettitalouteen.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt noudattavat kirjanpidossaan kirjanpitolakia (1336/1997) ja -asetusta (1339/1997), kuten liikelaitoslain sekä Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain mukaisesti edellytetään. Kirjanpitolakia sovelletaan myös konsernin julkisten hallintotehtävien osalta. Lisäksi kirjanpidossa otetaan huomioon osakeyhtiölain säädökset siltä osin kuin ne koskevat tytärosakeyhtiöitä.

Senaatti-konsernin liikelaitosten kirjanpitoliedot eivät ole julkisia samalla tavalla kuin ministeriöiden ja virastojen momenttikirjanpidossa. Senaatti käyttää omaa tilikarttaansa, joka perustuu kirjanpitolain mukaiseen tuloslaskelma- ja tasekaavaan, eikä se vastaa kirjanpitoyksiköiden käyttämää tilikarttaa. Tämän vuoksi Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen ostolaskudata ei ole analysoitavissa valtionhallinnon tilikartan tilien kautta.

Senaatti-kiinteistöt käsittelee ostolaskut sähköisesti ja käyttää valtion virastoista erillistä Handi-järjestelmää laskujen ja tilausten käsittelyyn, mutta tilikartta ja kirjanpidon rakenne poikkeavat budjettitalouden yksiköistä. Senaatti-konsernin tilinpäätös vahvistetaan vuosittain valtioneuvostossa, ja konserni tulouttaa osan voitostaan valtion talousarvioon.

Uusien tunnistetietojen kuten kilpailutustunnisteiden tuominen Senaatin-konsernin liikelaitosten ostolaskudataan vaatii muutoksia järjestelmiin ja toimintamalleihin.

Senaatti-konserni saa vuosittain n. 220 000 ostolaskua. Tieto perustuu Senaatti-konsernin valmistelun yhteydessä antamaan arvioon.

2.5.4 Kunnat ja kuntayhtymät

Suomessa on vuoden 2025 alussa 308 kuntaa. Kunnat ja kuntayhtymät liikelaitoksineen noudattavat samaa taloustietojen toimittamista koskevaa lainsäädäntöä. Kuntalain (410/2015) 109 §:n mukaan kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Lain mukaan näitä ovat muun muassa talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastuskertomus ja eräät muut kunnan hallintoa ja strategiaa koskevat asiakirjat. Hankintoja, sopimuksia ja ostolaskuja koskevien tietojen julkaisemisesta ei voimassa olevassa kuntalaissa suoraan säädetä.

Kuntalain 120 a §:n 2 momentin mukaan kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 112 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuositarkastus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Valtiokonttori toimii kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä.

Valtioneuvosto on antanut edellä mainitun 112 §:n 2 momentin nojalla asetukset kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta (524/2020) ja kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (525/2020). Asetuksissa on tarkemmat säännökset kunnan tilinpäätökseen kuuluvasta taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja niiden liitteenä olevista tiedoista, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista sekä osavuositarkastuksista ja tietojen toimittamisen ajankohdista.

Valtiovarainministeriö vastaa kuntalain 120 a §:n mukaan 2 momentissa tarkoitettujen raportointivelvoitteiden yhteentoimivuuden edellytyksenä olevien tarkempien tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyö on järjestetty TATITYY-yhteistoimintaryhmän muodossa. Yhteistyöhön osallistuvat hyvinvointialueiden sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määrittellä hyvinvointialueiden talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrittämiä.

Valtiovarainministeriö antaa vuosittain yhteistyöhön perustuen 120 a §:n 3 momentin nojalla asetuksen, jossa on tarkemmat säännökset Valtiokonttorille toimitettavasta seuraavan tilikauden tietojen toimittamiseen sovellettavista teknisistä kuvauksista ja tietosisällöstä.

Valtiovarainministeriön asetuksessa huomioidaan kuntalain 112 §:n mukaisista taloustiedoista tarvittavien sisältöjen lisäksi useassa muussa laissa säädettyjä valtion tehtäviin liittyviä tietosisältöjä.

Kuntalain lisäksi tietojen toimittamisesta ja tietosisällöistä säädetään muun muassa laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) ja laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021). Tilastolaki (280/2004) säättää Tilastokeskuksen oikeudesta kerätä tietoja tiedonantovelvollisilta. Kyseisen lain 14 §:ssä säädetään kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot niiden taloudesta, hyödykkeistä, toiminnan sijainnista, henkilöstöstä ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista. Kuntien ja kuntayhtymien tilastolain nojalla kerättävät taloustiedot on pääosin koottu osaksi Valtiokonttorille raportoitavia tietokokonaisuuksia.

Laki Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008) säättää Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen oikeudesta saada tietoja sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestäviltä viranomaisilta palveluihin liittyvistä kustannuksista ja palveluista perityistä maksuista. THL:n palveluihin liittyvät taloustietotarpeet ovat osa Valtiokonttorille raportoitavia tietokokonaisuuksia.

Valtiovarainministeriön asetuksella annettavat tarkemmat tietosisällöt kattavat myös substanssilainsäädännöstä muodostuvat eri ministeriöiden arvioinnin ja ohjauksen tietotarpeet. Tietosisällöissä otetaan lisäksi huomioon muun ohessa kilpailulain (948/2011) sekä erilaisten Tilastokeskuksen ylläpitämien rekisterien ja tilastojen tietotarpeet.

Kuntien liikelaitokset ovat kirjanpidollisesti eriytettyjä yksiköitä. Liikelaitoksen tiedot raportoidaan osana kunnan tietoa sekä tarvittavilta osin erikseen tätä koskevissa raportointikokonaisuuksissa. Lisäksi liikelaitoksen kirjanpidon eriyttämisestä ja tilinpäätöksestä säädetään kuntalain 120 §:ssä. Liikelaitoksen raportointikokonaisuuksista sekä näiden toimittamisen ajankohdista säädetään valtioneuvoston asetuksessa kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta.

Kuntalain 112 §:n 1 momentin mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 113 - 116 §:n, 120 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan sekä tämän pykälän 2 momentin nojalla annetun asetuksen soveltamisesta. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston lausunnot ja yleisohjeita sovelletaan taloustietojen raportointiin.

Käytännössä kuntien edellytetään raportoivan laajasti taloustietojaan. Monelta osin näiden tietojen toimittamisvelvoitteet toteutetaan raportoinnin kautta yhdistäen siinä eri tietolähteissä olevia tietoja tarvittavan tietosisällön muodostamiseksi.

Käytännöt organisaatioissa taloustietojen sisäisessä käsittelyssä ja ostolaskujen käsittelyssä vaihtelevat kunnissa. Samoin vaihtelua on näiden tietojen käsittelyyn käytettävissä järjestelmissä ja palvelutuotannossa. Hankintatoimi ja ostolaskujen käsittely tapahtuvat erillisinä toimintoina useissa erillisissä järjestelmissä.

Kunnissa taloushallinnon palvelutuotanto on järjestetty eri tavoilla. Osa kunnista tekee ison osan taloushallinnon palvelutuotannosta itse, kun taas osa käyttää sidosyksikköä tai ostaa palveluita markkinoilta. Käytettävät tietojärjestelmät poikkeavat huomattavasti toisistaan. Uusien raportointivelvoitteiden muutostkustannukset eroavat nykyisten toimintamallien ja järjestelmäkentän takia.

Suuri osa kunnista on julkaissut tai muutoin avannut ostolaskujaan perustuen pitkälti Suomen Kuntaliiton ostolaskudatan avaamisen suositukseen. Kunnista n. 65 % julkaisee ostolaskutietojaan omilla internetsivuillaan tai erilaisissa tietokannoissa. Suomen Kuntaliiton suositus on ylätasoinen suositus ja mahdollistaa erilaisten tietosisältöjen julkaisemisen. Julkaistavien tietosisältöjen eroavaisuudet tekevät eri kuntien ostolaskutietojen yhteensovittamisesta ja tietojen vertailusta työlästä ja edellyttävät tietojen harmonisointia.

Kuntien taloustiedot perustuvat monen järjestelmän ja tiedon yhdistämiseen. Esimerkiksi vain ostorekontraa tarkastelemalla ei ole saatavilla kaikkia relevantteja tietoja. Etenkin suuret kaupungit ovat jo investoineet huomattavasti sähköiseen ostolaskujen käsittelyprosessiin. Osa toimijoista on siirtynyt sähköisen tilausjärjestelmän käyttöön, ja laskutustiedot pyörivät tilausjärjestelmän kautta automaattisesti.

Kunnat eivät yleensä käsittele laskuja tuoteriveittäin, joita voi olla yhdellä laskulla satoja. Kaikilla laskuilla ei toisaalta ole tuoterivejä toimittajasta riippuen.

Kunnilla on hankinnoissa laaja toimittajakirjo. Osa toimittajista on pieniä ja keskisuuria yrityksiä sekä ammatinharjoittajia. Verkkolaskun saaminen oikeassa muodossa on käytännössä osoittautunut osalle toimittajista haastavaksi. Valtiokonttorin vuosittain tekemien verkkolaskun käyttöastetta koskevien kyselyiden perusteella kunnat ja kuntayhtymät saavat vuosittain hieman alle 6 milj. ostolaskua.

2.5.5 Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät

Hyvinvointialueita on 21, ja ne muodostuvat pääosin maakuntajaon pohjalta. Alueiden koko, väestömäärä ja väestön kehitys vaihtelee huomattavasti. Uudenmaan maakunta on jaettu neljään hyvinvointialueeseen ja lisäksi Helsingin kaupunki vastaa sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. HUS-yhtymä vastaa erikseen säädettyistä terveydenhuollon järjestämistehtävistä Uudenmaan alueella.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 114 §:n mukaan hyvinvointialueen järjestämiä palveluja sekä hyvinvointialueen toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla. Lain mukaan näitä ovat ainakin muun muassa talousarvio- ja suunnitelma, tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastuskertomus ja eräät muut hallintoa ja strategiaa koskevat asiakirjat. Hankintoja, sopimuksia ja ostolaskuja koskevien tietojen julkaisemisesta ei voimassa olevassa hyvinvointialueesta annetussa laissa suoraan säädetä.

Hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 116 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuositarkastus- 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. Valtioneuvosto on

antanut edellä mainitun 116 §:n 2 momentin nojalla asetukset hyvinvointialueen taloutta koskevien tietojen toimittamisesta (462/2022) ja hyvinvointialueen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (729/2021). Asetuksissa on tarkemmat säännökset hyvinvointialueen tilinpäätökseen kuuluvasta taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja niiden liitteenä olevista tiedoista, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista sekä osavuositarkistuksista ja tietojen toimittamisen ajankohdista.

Valtiovarainministeriö vastaa hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:n 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettujen raportointivelvoitteiden yhteentoimivuuden edellytyksenä olevien tarkempien tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyö on järjestetty TATITYY-yhteistoimintaryhmän muodossa. Yhteistyöhön osallistuvat hyvinvointialueiden sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määritellä hyvinvointialueiden talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrittäksiä.

Valtiovarainministeriö antaa vuosittain yhteistyöhön perustuen hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:n 3 momentin nojalla asetuksen, jossa ovat tarkemmat säännökset Valtiokonttorille toimitettavasta seuraavan tilikauden tietojen toimittamiseen sovellettavista teknisistä kuvauksista ja tietosisällöstä. Valtiovarainministeriön asetuksessa huomioidaan hyvinvointialueesta annetun lain 116 § mukaisista taloustiedoista tarvittavien sisältöjen lisäksi useassa muussa laissa säädettyjä valtion tehtäviin liittyviä tietosisältöjä. Hyvinvointialueesta annetun lain lisäksi tietojen toimittamisesta ja tietosisällöistä säädetään muun muassa laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021). Kyseisessä laissa säädetään muun muassa valtion rahoituksen jälkikäteistarkistuksen tietopohjasta.

Tilastolaki säättää Tilastokeskuksen oikeudesta kerätä tietoja tiedonantovelvollisilta. Tilastolain 14 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot niiden taloudesta, hyödykkeistä, toiminnan sijainnista, henkilöstöstä ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien tilastolain nojalla kerättävät taloustiedot on pääosin koottu osaksi Valtiokonttorille raportoitaviin tietokokonaisuuksiin.

Laki Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta säättää THL:n oikeudesta saada tietoja sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestäviltä viranomaisilta palveluihin liittyvistä kustannuksista ja palveluista perityistä maksuista. THL:n palveluihin liittyvät taloustietotarpeet ovat osa Valtiokonttorille raportoitavia tietokokonaisuuksia.

Valtiovarainministeriön asetuksella annettavat tarkemmat tietosisällöt kattavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen substanssilainsäädännöstä muodostuvat eri ministeriöiden arvioinnin ja ohjauksen tietotarpeet. Tietosisällöissä otetaan lisäksi huomioon muun ohessa kilpailulain sekä erilaisten Tilastokeskuksen ylläpitämien rekisterien ja tilastojen tietotarpeet.

Hyvinvointialueesta annetun lain 116 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue on kirjanpitovelvollinen. Hyvinvointialueen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan hyvinvointialueesta annetun lain lisäksi kirjanpitolakia. Lain 116 §:n 3 momentin mukaan kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja sen lisäksi, mitä kirjanpitolain 8 luvun 1 §:ssä säädetään, myös tämän pykälän 2 momentin nojalla annetun asetuksen sekä tämän lain 116 - 119 §:n soveltamisesta. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston lausuntoja ja yleisohjeita sovelletaan taloustietojen raportointiin.

Osa tietojen toimitusvelvoitteista toteutetaan talousraportoinnin kautta yhdistäen siinä eri tietolähteissä olevia tietoja tarvittavan tietosisällön muodostamiseksi.

Käytännöt organisaatioissa taloustietojen sisäisessä käsittelyssä ja ostolaskujen käsittelyssä vaihtelevat hyvinvointialueittain. Samoin vaihtelua on näiden tietojen käsittelyyn käytettävissä järjestelmissä ja palvelutuotannossa. Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen järjestelmiä on osin jo uusittu ja palvelutuotantomalleja yhtenäistetty, mutta osin yhtenäistämistä ja sujuvampia toimintamalleja vasta kehitetään. Useilla hyvinvointialueilla on lähivuosina suunnitelmissa talouden tietojärjestelmien uudistaminen. Hankintatoimi, ostolaskujen käsittely ja talousraportointi tapahtuvat erillisinä toimintoina, useissa erillisissä järjestelmissä kaikilla alueilla.

Osa hyvinvointialueista ja hyvinvointiyhtymistä on avannut ostolaskutietojaan. Maaliskuuhun 2025 mennessä ostolaskutietojaan ovat avanneet ainakin Pohjois-Savo, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Päijät-Häme, Keski-Uusimaa ja HUS. [Kuntaliiton ohjeessa](#) ei ole mainintaa hyvinvointialueista, eikä ohjetta ole suunnattu hyvinvointialueille. Palvelutuotanto taloushallinnon osalta on myös järjestetty eri tavoilla. Osa toimijoista tekee itse ison osan taloushallinnon palvelutuotannostaan, kun taas osa käyttää sidosyksikköä tai ostaa palveluita markkinoilta. Hyvinvointialueet ovat kuitenkin hyödyntäneet Kuntaliiton ohjetta soveltuvin osin ostolaskutietoja avatessaan.

Lisäksi hyvinvointialueilla on laaja toimittajakirjo. Laskuja tulee paljon pieniltä ja keskisuurilta yrityksiltä sekä ammatinharjoittajilta, joiden osalta muun muassa eurooppalaisen verkkolaskutuksen standardin (jäljempänä *verkkolaskutuksen Eurooppa-normi*) mukaiset laskusisällöt ja pelkästään verkkolaskun saaminen oikeassa muodossa on käytännössä haastavaa tai mahdotonta. Hyvinvointialueille tulee edelleen vuosittain satoja laskuja pientoimittajilta, joita ei saada sähköisinä, vaan ne pitää manuaalisesti käsitellä järjestelmään. Tällä hetkellä yksi lasku saattaa sisältää tuotteita useammasta sopimuksesta.

Valtiokonttorin vuosittain tekemien verkkolaskun käyttöastetta koskevien kyselyiden perusteella hyvinvointialueet sekä hyvinvointiyhtymät saavat hieman alle 3 milj. ostolaskua vuodessa.

2.5.6 Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos (Kela) on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja sen toiminnasta on säädetty Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001). Kelan tehtävänä on hoitaa Suomessa asuvien ja ulkomailla asuvien Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien henkilöiden perusturvaa eri elämäntilanteissa. Kelan tehtävänä on myös tiedottaa etuuksista ja palveluista, harjoittaa sosiaaliturvan kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia etuuksien ja toiminnan ennakoinnissa ja seurannassa tarvittavia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Kela vastaa myös Kansallisen Terveysarkiston (Kanta) palvelujen tuottamisesta. Kela on merkittävä julkinen hankkija.

Kelan valmistelun yhteydessä antaman tiedon mukaan se saa n. 200 000 ostolaskua vuodessa.

2.5.7 Muut hankintayksiköt

2.5.7.1 Metsähallitus

Metsähallitukseen ei sovelleta liikelaitoslakia, vaan sitä koskevat laki Metsähallituksesta (234/2016) sekä laki valtion metsätalousosakeyhtiöistä (235/2016). Metsähallitus toimii

liiketaloudellisten periaatteiden sekä eduskunnan sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti.

Metsähallitus-konsernin emoliikelaitoksessa hoidetaan konsernitoiminnot, luonto- ja eräpalveluja koskevat julkiset hallintotehtävät sekä liiketoiminnallisen periaattein kiinteistökehitys-liiketoiminta. Metsähallituksella on julkisia hallintotehtäviä Luontopalvelut ja Eräpalvelut -vastuualueilla, joihin kuuluu useiden luonnonsuojelualueiden ja kulttuuriperintökohteiden hoitaminen, uhanalaisten lajien suojelu, maksuttomien peruspalvelujen tuottaminen retkeilijöille, metsästys- ja kalastusmahdollisuuksien tarjoaminen erälupia myöntämällä sekä lupatulojen käyttäminen kestävä eränkävynn edistämiseen. Lisäksi tehtäviin kuuluu erävalvonta valtion alueilla.

Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallitus ja sen tytäryritykset muodostavat Metsähallituskonsernin. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyritysten osakkeiden hallinnointi. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta on yhtiöitetty valtion kokonaan omistamaan Metsähallitus Metsätalous Oy:hyn, josta säädetään valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetussa laissa. Metsähallitus ja sen metsätalousliiketoimintaa harjoittava tytäryritys ovat toisiinsa nähden julkisista hankinnoista annetun lain 17 §:ssä (yksinoikeuteen perustuvat palveluhankinnat) tarkoitetussa suhteessa. Metsähallitus ja sen tytäryritys voivat ostaa suoraan toisiltaan palveluja.

Metsähallitus ei liikelaitoksena ole talousarvionalouteen kuuluva kirjanpitoyksikkö. Metsähallitus noudattaa kirjanpidossaan kirjanpitolakia ja -asetusta, josta on erikseen määrätty laissa ja asetuksessa Metsähallituksesta ja valtioneuvoston asetuksessa Metsähallituksen kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä (1368/2016). Kirjanpitolakia noudatetaan myös julkisten hallintotehtävien kirjanpidossa. Lisäksi kirjanpidossa sovelletaan osakeyhtiölain säädöksiä osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Kirjanpitotiedot eivät ole julkisia liikelaitoksessa. Metsähallituksen kirjanpito ei siis ole ministeriöiden ja virastojen tavoin talousarviokirjanpitoa, vaan tilikartta noudattaa kirjanpitolaissa ja -asetuksessa määriteltä tuloslaskelma- ja tasekaavaa, josta kirjanpitovelvollinen ei voi poiketa. Se ei vastaa ministeriöiden ja virastojen tilikarttaa, joka perustuu edellisestä poikkeavaan jaotteluun. Metsähallituksen ostolaskudata ei ole analysoitavissa valtionhallinnon tilikartan tilien kautta.

Metsähallituksen toiminnassa noudatetaan julkisuuslakia, lukuun ottamatta Metsähallituksen osakeyhtiömuotoisia tytäryhteisöjä. Metsähallituksen hankintavolyymi on vähäinen suhteessa julkisten hankintojen volyymiin (ks. taulukko 1).

2.5.7.2 Evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat

Suomen evankelisluterilainen kirkko on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään perustuslain mukaisesti kirkkolaissa (652/2023). Kirkkolain muutosesitykset hyväksyy kirkolliskokous eduskunnan käsiteltäväksi.

Suomen evankelisluterilainen kirkko noudattaa kansallista hankintalainsäädäntöä, mistä on säädetty kirkolliskokouksen päätöksen mukaisesti kirkkolaissa sekä eduskunnan säätämässä julkisuuslaissa. Kirkon viranomaisten tiedonhallintaan, tietojärjestelmien käyttöön sekä tietojen sähköiseen luovutustapaan sovelletaan kirkkolain mukaan ainoastaan tiedonhallintalain 4 §:n 2

momenttia, 12 - 17 ja 21 - 24 §:ää sekä 6 lukua. Kirkon hallinnossa sovelletaan julkisuuslakia, jollei toisin ole kirkkolain 7 luvun 9 §:ssä, 8 luvun 1 §:ssä tai 12 luvussa säädetty.

Vuonna 2025 evankelisluterilaisella kirkolla on 346 seurakuntaa, jotka ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Evankelisluterilaisen kirkon talous koostuu seurakuntatalouksista, Kirkon keskusrahastosta ja Kirkon eläkerahastosta. Kirkon keskusrahastoon kuuluvat kirkolliskokous, Kirkkohallitus sekä hiippakunnat. Seurakuntatalouksia vuonna 2024 oli 246. Kirkontilastot.fi-palvelun mukaan vuonna 2023 seurakuntien julkisten hankintojen vuotuinen kokonaisvolyymi oli 407 milj. euroa.

Kirkon toimintaa rahoitetaan ensisijaisesti kirkollisverolla, josta säädetään mm. kirkkolaissa sekä verolainsäädännössä. Kirkko saa valtionrahoituksena korvausta hoitamistaan yhteiskunnallisista tehtävistä, mikä perustuu lakiin valtion rahoituksesta evankelisluterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (430/2015). Rahoitus vuonna 2024 oli yhteensä n.124,1 milj. euroa. Kirkkohallituksen yhteydessä toimii Kipa, jonka tehtävänä on hoitaa seurakuntatalouksien, hiippakuntien, Kirkon keskusrahaston ja Kirkon eläkerahaston kirjanpito ja palkanlaskenta sekä niihin liittyvä maksuliikenne. Kirkolla on käytössä kaikille seurakuntatalouksille yhteinen taloushallinnon järjestelmäkokonaisuus.

Suomen ortodoksinen kirkko on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka tehtävästä ja hallinnosta säädetään laissa ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Kirkon toiminnasta ja hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä, jonka antaa kirkolliskokous. Laissa ortodoksisesta kirkosta säädetään, että kirkolla on oikeus tehdä ehdotuksia lain muuttamisesta ja muusta kirkkoa koskevasta lainsäädännöstä. Ortodoksisella kirkolla ole yksinomaista aloiteoikeutta kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön toisin kuin evankelisluterilaisella kirkolla. Kirkolle on lain mukaan kuitenkin varattava tilaisuus antaa lausunto säädettäessä muutoksia sitä koskevaan lakiin sekä säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin.

Suomen ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Suomen ortodoksisen kirkon kokonaisuudessa on 13 hankintayksikköä. Ortodoksisen kirkon toimintaa rahoitetaan ensisijaisesti kirkollisverolla, josta säädetään muun muassa kirkkolaissa sekä verolainsäädännössä. Suomen ortodoksinen kirkko saa lisäksi kirkon keskushallinnon toimintaan valtionavustusta, jonka suuruus vuonna 2025 on n. 2,3 milj. euroa.

Ortodoksisen kirkon toimintaan sovelletaan, mitä julkisuuslaissa ja laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta säädetään (906/2019).

Evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko julkaisevat hankintoja koskevat tiedot nykyisten lainsäädännöllisten velvoitteiden mukaisesti Hilma-palvelussa käyttämällä Hilma-palvelua tai kaupallisia tietojärjestelmiä.

Kirkkokuntien hankintavolyymi on merkittävä, mutta ei määräävä suhteessa koko julkishallintoon (ks. taulukko 1).

2.5.7.3 Yliopistot

Suomessa toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla 13 yliopistoa, joista 11 on julkisoikeudellisia yliopistoja. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden asema ja toiminta perustuvat yliopistolakiin (558/2009). Yliopistoilla on myös perustuslaissa turvattu itsehallinto, jonka puitteissa ne hoitavat lakisääteiset tehtävänsä suhteellisen autonomisesti valtioon nähden. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat julkisen

hallinnon toimijoita siinä mielessä, että niille on laissa annettu julkinen hallintotehtävä järjestää korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta ja myöntää tutkintoja. Julkisoikeudellisten yliopistojen toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia tehtäviä. Yliopistojen rahoitus perustuu yliopistolakiin ja valtion talousarvioon.

Julkisoikeudellisen yliopiston toimintaan sovelletaan hankintalakia ja toiminnan julkisuuteen julkisuuslakia. Lisäksi julkisoikeudellisten yliopistojen toimintaan sovelletaan lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Suomessa toimii kaksi säätiömuotoista yliopistoa. Säätiöyliopistojen oikeudellinen asema poikkeaa julkisoikeudellisista yliopistoista siten, että ne ovat yksityisoikeudellisia säätiöitä, joihin sovelletaan yliopistolain lisäksi säätiölakia (487/2015). Säätiöyliopistot ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, mutta niiden peruspääoman ovat keränneet säätiön perustajat säädellä. Säätiöyliopistojen hallintomalli ja päätöksenteko määräytyvät osin eri tavalla, eikä niihin sovelleta yliopistolain 13 - 22 §:n säännöksiä julkisoikeudellisten yliopistojen hallintoelimistä, vaan säätiölaki ja säätiön säännöt määräävät hallituksen kokoonpanon. Yliopistolain yleiset säännökset yliopistojen tehtävistä, tutkinnoista, opiskelijoista ja muista velvoitteista koskevat kuitenkin myös säätiöyliopistoja.

Säätiömuotoiset yliopistot hoitavat laissa määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä samoin kuin julkisoikeudelliset yliopistot. Säätiöyliopistoihin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia tehtäviä. Säätiöyliopiston toimintaan sovelletaan hankintalakia ja toiminnan julkisuuteen julkisuuslakia. Lisäksi säätiöyliopistojen toimintaan sovelletaan lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Valtion rahoitusperiaatteet ja -määrät säätiöyliopistoille ovat yhtenevät julkisoikeudellisten yliopistojen kanssa. Lisäksi säätiöyliopistoilla on julkisoikeudellisten yliopistojen tapaan myös muuta rahoitusta, kuten kilpailtua tutkimus- ja hankerahoitusta ja lahjoituksia.

Julkisoikeudelliset yliopistot ja säätiöyliopistot käsittelevät ostolaskuja sisäisen taloushallinnon tarpeisiin käyttäen omia taloushallintojärjestelmiään tai keskitettyä palveluntarjoajaa, kuten Certia Oy:tä, joka tuottaa taloushallinnon palveluita usealle korkeakoululle yhtenäisellä järjestelmäratkaisulla. Yliopistot eivät pääsääntöisesti julkaise ostolaskutietoja avoimena datana joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Yliopistoissa ostolaskut käsitellään pääsääntöisesti bruttomääräisinä, ja tietoja hyödynnetään projektikohtaisessa kirjanpidossa ja pääkirjanpidossa. Yliopistojen ostolaskudatassa rivitasoinen tieto on puutteellista tai sitä ei tuoteta tai oteta vastaan tietojärjestelmäratkaisuihin rakenteisena datana. Hankintatietojen osalta yliopistot julkaisevat lainsäädännöllisten velvoitteiden mukaisesti kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat Hilma-palvelussa käyttämällä Hilma-palvelua tai kaupallisia kilpailutusjärjestelmiä. Nykytilassa hankinta- ja ostotietojen julkaisu perustuu olemassa oleviin lakisääteisiin velvoitteisiin, eikä yliopistoilla ole pääsääntöisesti erillisiä tietovirtoja tai rajapintoja, joiden kautta tiedot siirtyisivät automaattisesti valtakunnallisiin tai muihin tietovarantoihin.

Yliopistojen hankintavolyymi on merkittävä, mutta ei määräävä suhteessa koko julkishallintoon (ks. taulukko 1).

2.5.7.4 Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettu ammattikorkeakoulu on osakeyhtiömuotoinen oikeushenkilö, jonka järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään ammattikorkeakoululaissa. Ammattikorkeakoulun toimiluvan myöntää ammattikorkeakoululain nojalla valtioneuvosto. Ammattikorkeakoulut hoitavat itsenäisiä

julkisia hallintotehtäviä. Ammattikorkeakouluihin sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006), ellei ammattikorkeakoululaissa toisin säädetä.

Vuonna 2025 Suomessa toimii 24 ammattikorkeakoulua. Ammattikorkeakoulut ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Ammattikorkeakoulujen toimintaa rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella, jonka määräytymisperusteista säädetään ammattikorkeakoululain 42 - 53 §:ssä. Ammattikorkeakoulujen talous perustuu valtionrahoituksen lisäksi opiskelijoiden lukuvuosimaksuihin (kansainvälisten opiskelijoiden osalta), hanketoimintaan, tutkimus- ja palvelutoiminnan tuloihin sekä mahdollisiin lahjoituksiin. Kunkin ammattikorkeakoulun taloutta hoidetaan keskitetysti osakeyhtiön hallinnon mukaisesti, mutta valtionrahoituksen osalta niiden tulee noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön asettamia raportointi- ja valvontavelvoitteita.

Ammattikorkeakoulujen toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Julkista hallintotehtävää hoitaessaan ammattikorkeakoulujen viranhaltijoihin ja toimielimiin sovelletaan hallintolakia (434/2003). Ammattikorkeakoulujen tiedonhallintaan, tietojärjestelmien käyttöön ja sähköiseen tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia.

Ammattikorkeakoulut käsittelevät ostolaskuja pääsääntöisesti sisäisen taloushallinnon tarpeisiin käyttäen omia taloushallintojärjestelmiään tai keskitettyä palveluntarjoajaa, kuten Certia Oy:tä. Ammattikorkeakoulut eivät pääsääntöisesti julkaise ostolaskutietoja avoimena datana joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Ammattikorkeakoulujen ostolaskudatassa rivitasoinen tieto on puutteellista tai sitä ei tuoteta tai oteta vastaan tietojärjestelmäratkaisuihin rakenteisena datana. Osa ammattikorkeakoulujen laskuista saapuu edelleen sähköpostitse tai paperisena. Hankintoja koskevat tiedot julkaistaan nykyisten lainsäädännöllisten velvoitteiden mukaisesti Hilma-palvelussa käyttämällä Hilma-palvelua tai kaupallisia tietojärjestelmiä. Nykytilassa hankinta- ja ostotietojen julkaisu rajoittuu pääsääntöisesti lakisääteisiin hankintailmoituksiin. Ammattikorkeakoulujen toimintaan liittyy myös erityispiirteitä esimerkiksi yksityisten yritysten kanssa tehtävässä tuotekehitys- ja innovaatiotoiminnassa, millä voi olla vaikutuksia eräiden osto- ja hankinta-asiakirjojen salassapitoon.

Ammattikorkeakoulujen hankintavolyymi on merkittävä, mutta ei määräävä suhteessa koko julkishallintoon (ks. taulukko 1).

2.5.7.5 Muut julkisoikeudelliset laitokset

Edellä mainittujen tahojen lisäksi hankintalakia sovelletaan sen 5 §:ssä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Hankintalaissa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista, ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Edellytyksenä lisäksi on, että hankintalain tarkoittama hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa laitosta, tai että laitos on hankintalain mukaisen hankintayksikön valvonnassa, taikka jonka johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä edellä mainittu hankintayksikkö nimittää yli puolet.

Julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen ensimmäisen osan edellytysten on täyttyvä samanaikaisesti eli yksikön tulee olla oikeushenkilö, sen tulee olla perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja näiden tarpeiden on oltava luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia. Sen sijaan käsitteen muut edellytykset ovat vaihtoehtoisia. Julkisoikeudelliset laitokset voivat olla muodollisesti valtiosta tai kunnista irrallisia oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä, joita kohtaan valtio, kunta tai muu hankintayksikkö harjoittaa määräysvaltaa valvonnan tai rahoituksen suhteen.

2.5.7.6 Valtion toimintaan liittyvät itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset

Julkisoikeudellinen laitos on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä julkisoikeudellisen laitoksen asemaan. Itsenäisillä julkisoikeudellisilla laitoksilla on tavallisesti myös oma talous ja hallinto. Tässä tarkoitettut julkisoikeudelliset laitokset ovat hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä. Julkisoikeudellinen laitos ei kuulu varsinaiseen valtion hallintokoneistoon, mutta se hoitaa erikseen määriteltyä julkista tehtävää ja käyttää julkista valtaa. Niiden toimintaa valvoo kuitenkin valtio. Ne päättävät ihmisiin kohdistuvista oikeuksista ja velvollisuuksista ja niiden toiminnasta on säädetty laissa. Julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, Kela, Työterveyslaitos, Eläketurvakeskus, Työllisyysrahasto, Sitra, Suomen riistakeskus ja Suomen Metsäkeskus.

Julkisoikeudellisen laitoksen voidaan katsoa kuuluvan välilliseen julkiseen hallintoon, mutta olevan oma valtion talousarvionalouteen kuulumaton varallisuuspiiri ja valtio-oikeushenkilöstä erillinen oikeussubjekti, joka omistaa itse itsensä. Siihen ei sovelleta valtiota koskevaa lainsäädäntöä, mahdollisiin julkisiin hallintotehtäviin sovellettavia yleishallinto-oikeudellisia periaatteita lukuun ottamatta. Julkisoikeudellinen laitos ei muodosta osakeyhtiölain tarkoittamaa konsernirakennetta. Organisaatiokohtaisissa laeissa säädetään muun muassa näiden organisaatioiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä, toiminnan rahoituksesta ja palveluiden maksullisuudesta (yleensä viittaus maksuperustelakiin). Julkisoikeudellinen laitos on erillinen oikeushenkilö, joka ei voi mennä konkurssiin, vaan käytännössä valtiolla on toissijainen vastuu lainoista. Niihin ei sovelleta talousarviolainsäädäntöä. Julkisoikeudellinen laitos laatii oman tilinpäätöksen, jolla ei ole kytkentää valtion talousarvioon ja sillä tulee olla laitoskohtaisen lainsäädännön mukaiset tilintarkastajat. Valtionavun osalta ulkoisesta talouden tarkastuksesta vastaa mahdollisesti Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Kelaa lukuun ottamatta valtion toimintaan liittyvien itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten hankintavolyymi suhteessa muuhun julkishallintoon on pieni (ks. taulukko 1). Lisäksi niiden ostolaskujen käsittelyyn liittyvät järjestelmät, sääntely ja käytännöt poikkeavat huomattavasti sekä muusta julkisesta hallinnosta että toisistaan.

Hankintalakia sovelletaan myös minkä tahansa tahon tekemiin hankintoihin, jos ostaja saa hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 - 4 kohdassa tarkoitetuilta hankintayksiköltä, joita on kuvattu edellä tässä luvussa.

2.5.7.7 Sidosyksiköt

Sidosyksikköasema on määritelty hankintalain 15 §:n 1 momentissa. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Lisäksi edellytetään, että yksikkö harjoittaa enintään 5 %:n ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Sidosyksikkö on hankintayksikkö, mikäli sen kohdalla täyttyvät edellä kuvatut hankintalaissa tarkoitettujen julkisoikeudellisen laitoksen edellytykset.

Tarkkaa Suomessa toimivien sidosyksiköiden määrää ei tiedetä, koska niitä ei ole tarvinnut raportoida mihinkään keskitetysti. [Valtiokonttorin 2024 alkaen keräämien tietojen](#) ja [Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion](#) mukaan sidosyksikköasemassa toimivia yhtiöitä on ainakin n. 900. Sidosyksiköitä on eri kokoisia ja niillä voi olla yhdestä omistajasta satoihin omistajiin.

Sidosyksiköt tuottavat monenlaisia eri palveluita. Yleisimpiä sidosyksiköiden tuottamia palveluita ovat ICT-, taloushallinto-, jätehuolto-, pesula-, ja kiinteistöhuoltopalvelut. Sidosyksikköjen hankintavolyymi arvioidaan merkittäväksi, mutta sitä koskevat tiedot ovat erittäin epävarmoja.

Niiden sidosyksiköiden, jotka ovat myös hankintalain 5 §:n mukaisia hankintayksiköitä, tekemät hankinnat ovat hankintalain piirissä.

2.5.7.8 Erityisalojen hankintalaissa tarkoitettut hankintayksiköt

Erityisalojen hankintalakia sovelletaan vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien hankintayksiköiden hankintoihin.

Lain 5 §:n mukaan sen soveltamisalaan kuuluvia hankintayksiköitä ovat viranomaisluonteiset hankintayksiköt, kuten valtion ja kuntien viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset ja valtion liikelaitokset, julkiset yritykset, joita ovat yksiköt, joihin viranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen johdosta ja viranomaisen antaman erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivat yksiköt. Jos yksikkö kuuluu johonkin laissa määriteltyyn ryhmään ja harjoittaa lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, on sen tähän toimintaan liittyvissä hankinnoissaan sovellettava erityisalojen hankintalain mukaisia menettelyjä.

2.5.7.9 Julkista tukea saava taho

Hankintalakia sovelletaan myös minkä tahansa tahon tekemiin hankintoihin, jos ostaja saa hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta valtiolta, hyvinvointialueilta, hyvinvointiyhtymiltä, kunnilta, kuntayhtymiltä, evankelisluterilaiselta kirkolta, ortodoksiselta kirkolta tai niiden seurakunnilta ja muilta viranomaisilta, valtion liikelaitoksilta tai julkisoikeudellisilta laitoksilta.

2.6 Muu sääntely

2.6.1 Laki Valtiokonttorista

Valtiokonttorista annetun lain mukaan Valtiokonttorin tehtävänä on muun muassa järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä työelämäpalveluja valtion virastoille ja laitoksille, hoitaa valtion keskuskirjanpitoa ja huolehtia valtion vahingonkorvausasioista sekä toimia kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä. Lisäksi Valtiokonttori tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi sekä vastaa palvelun avulla myös tietojohdamisen kehittämisestä valtionhallinnossa. Valtiokonttori toimii valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpidosta vastaavana viranomaisena. Lisäksi Valtiokonttori ylläpitää sähköistä hankintailmoitusjärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja liikelaitoslain mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja. Valtiokonttori voi tuottaa yllä mainittujen rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalvelujen sekä työelämäpalvelujen hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin niissä ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Valtiokonttori voi tuottaa valtion liikelaitoksille lainanotto- ja valtiovarainministeriön tai sen määräämissä rajoissa Valtiokonttorin päättämin ehdoin. Valtiokonttorilla voi olla myös muita sille säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä. Valtiokonttorille on lähes sadassa eri hallinnonalojen erityislaissa osoitettu erilaisia tehtäviä.

2.6.2 Verkkolaskulaki

Hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta annettua lakia (241/2019, jäljempänä *verkkolaskulaki*) sovelletaan hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköiseen laskutukseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta, jos sähköisen laskun käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusasetuja. Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/55/EU sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa (jäljempänä *verkkolaskudirektiivi*).

Verkkolaskulaissa tarkoitetaan sähköisellä laskulla 2 §:n 1 kohdan mukaan laskua, joka on laadittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa mahdollistaen sen automaattisen käsittelyn ja joka noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia, jonka viitetiedot on julkaistu verkkolaskudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä sekä jotakin verkkolaskudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistussa luettelossa olevaa syntaksia. Määritelmä viittaa Euroopan standardointikomitean CEN:n antamaan eurooppalaiseen standardiin EN 16931 - 1:2017, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Verkkolaskulain 2 §:n 2 kohdan mukaan laissa tarkoitetaan hankintayksiköllä hankintalain 5 §:ssä, erityisalojen hankintalain 5 §:ssä sekä PUTU-hankintalain 4 §:ssä tarkoitettuja tahoja. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan verkkolaskulain 2 §:n 3 kohdan mukaan elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa harjoittavaa, jonka toiminnan tilikauden liikevaihto on enemmän kuin 10 000 euroa.

Verkkolaskulain 3 §:ssä säädetään hankintayksikön velvollisuudesta ottaa vastaan ja käsitellä julkisissa hankinnoissa sähköisiä laskuja. Velvollisuus on säädetty verkkolaskudirektiivin mukaista laajemmaksi ja se koskee myös kansallisia hankintoja, eli niitä hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia, joiden ennakoitu arvo alittaa EU-kynnysarvon, mutta ylittää kansallisen kynnysarvon. Lisäksi verkkolaskulain 4 § sisältää verkkolaskudirektiivistä riippumattoman kansallisen säännöksen hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada pyynnöstä lasku toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisenä laskuna.

2.6.3 Pan-European Public Procurement Online (Peppol)

Peppol on liiketoiminta-asiakirjojen sähköiseen välitykseen tarkoitettu kansainvälinen verkosto, jonka avulla osapuolet välittävät Peppol-määritysten mukaisia sähköisiä liiketoiminta-asiakirjoja toisilleen suoraan järjestelmistään. OpenPeppol-yhdistys vastaa Peppol-verkostosta. Peppol sisältää liiketoiminta-asiakirjojen määritysten, asiakirjojen teknisen välitysverkon sekä hallintomallin, jolla määrittämiä ylläpidetään ja päivitetään aktiivisesti. OpenPeppol-yhdistyksen jäseniä ovat Peppol-viranomaiset, Peppol-palveluntarjoajat ja joskus myös loppukäyttäjät.

Valtiokonttorille on osoitettu Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 10 kohdassa tehtävä kehittää ja valvoa sähköisten liiketoiminta-asiakirjojen välitysverkoston toimintaa ja käyttöä, eli niin sanottu Peppol-viranomaistehtävä. Peppol-viranomaisen tehtävien hoitamiseksi Valtiokonttori osallistuu OpenPeppol-yhdistyksen päätöksentekoon ja kehitystyöhön, edistää Peppol-verkon käyttöä Suomessa sekä huolehtii tarvittavasta tuesta kansallisille toimijoille, vastaa kansallisten palveluntarjoajien OpenPeppol-verkoston sääntöjen noudattamisen valvonnasta Suomessa ja poikkeamien raportoinnista OpenPeppol-yhdistykselle. Valtiokonttori vastaa niiden Peppol-verkostoon liittyvien ongelmien ja virhetilanteiden ratkaisemisen

edistämisestä, joita palveluntarjoajat eivät itse kykene ratkaisemaan, ja huolehtii muista vaadittavista toimenpiteistä.

2.7 Eurooppalainen julkisten hankintojen data-avaruus (PPDS)

Euroopan komissio julkaisi maaliskuussa 2023 tiedonannon julkisiin hankintoihin liittyvien tietojen entistä paremmasta rajat ylittävästä hyödyntämisestä ja julkisten hankintojen data-avaruuden (PPDS, Public Procurement Data Space) perustamisesta lokakuussa 2024. Julkisten hankintojen data-avaruus on yksi ensimmäisistä EU:n datastrategian mukaisista data-avaruuksista. Data-avaruuden tavoitteena on luoda EU:n jäsenmaiden yhteinen alusta, jonka kautta EU:n tasolla ja kansallisella tasolla olevat julkisia hankintoja koskevat tiedot tuotaisiin ensimmäistä kertaa hyödynnettäväksi. Data-avaruudella avulla parannetaan tietojen laatua, saatavuutta ja kattavuutta jäsenmaiden tiiviin yhteistyön avulla. Tavoitteena on myös vähentää julkisten ostajien ja jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksiin liittyvää byrokratiaa, kun raportointi komissiolle kevenisi esimerkiksi ensisijaisten politiikan painopistealueiden edistämisessä sekä elpymis- ja palautumistukivälineen kansallisten suunnitelmien tulosten osoittamisessa.

Suomi on ilmoittanut sitoutumisestaan data-avaruuteen liittyvään yhteistyöhön syyskuussa 2024 valtiovarainministeriön ja Euroopan komission välisellä yhteisymmärryspöytäkirjalla. Data-avaruuden tietolähteinä ovat EU:n julkaisutoimiston hallinnoima TED-portaali, jäsenvaltioiden julkisten hankintojen portaalit sekä muut mahdolliset julkiset tai yksityiset tietokannat. Suomen valtion osalta data-avaruuteen toimitettavat tiedot ovat Valtiokonttorin omistamasta Hilma-palvelusta saatavia hankintailmoitusaineistoja EU-kynnysarvot ylittävistä julkisista hankinnoista ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Kaikki data-avaruuteen toimitettavat hankintailmoitukset ovat julkisuuslain mukaisesti julkisia asiakirjoja, ja tiedot ovat saatavilla rakenteisessa muodossa avoimien rajapintojen kautta Hilma-palvelusta.

Hankintailmoitusaineistot sisältävät henkilötietoja, kuten kilpailutuksen yhteyshenkilön tietoja sekä voittaneiden tarjoajien tietoja. Tietoja käsittelevällä viranomaisella tulee olla sekä tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus käsitellä edellä mainittuja henkilötietoja että tietojenkäsittelyperuste edellä mainittuihin asiakirjoihin. Euroopan komission oikeus käsitellä EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen ilmoitusaineistoja ja niissä olevia henkilötietoja perustuu EU:n säädettyyn julkisia hankintoja koskevaan toimivaltaan, joka tulee pääasiallisesti hankintadirektiiveistä. Organisaation yhteyshenkilöitä koskevien tietojen käsittely perustuu täytäntöönpanoasetukseen, ja henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *tietosuoja-asetus*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta. Asiassa ja sen valmistelussa on huomioitu myös tiedonhallintalain sekä EU:n tietosuoja-asetuksen (asetus N:o (EU) 2016/679) vaatimukset. Tiedonhallintalain 24 § edellyttää, että viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Tiedot saava EU:n komissio ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen ja siksi asiaan soveltuu tiedonhallintalain 24 §. Koska hankintailmoitukset ovat edellä todetulla tavalla julkisuuslain 9 §:n mukaisia julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto, valmistelun yhteydessä on todettu, että komission tiedonsaantioikeudesta ei ole tarpeen erikseen säätää kansallisesti, vaan julkisuuslain 9 § riittää tiedonhallintalain 24 §:ssä tarkoitetuksi komission tietojensaantioikeuden perusteeksi. Lisäksi komissiolla tulee olla tietojen

käsittelyperuste, joka on kyseessä olevassa asiassa yleinen etu sekä EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta myös komission julkisia hankintoja koskeva, pääasiallisesti hankintadirektiiveistä ja sen nojalla annetuista EU-täytäntöönpanosäädöksistä johtuva toimivalta. Tietosuoja-asetuksen mukaisena käsittelyperusteena asiassa toimii yhteisymmärryspöytäkirjassa todetulla tavalla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e) -alakohdan mukainen peruste. Käsiteltävien henkilötietojen määrää on yhteisymmärryspöytäkirjalla myös pyritty minimoimaan ja rajoittamaan vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen 5 artiklan edellyttämällä tavalla, muun muassa poistamalla rajapinnan kautta siirrettävien tietojen joukosta henkilötietoja sisältävät kentät kansallisista hankintailmoituksista, jotta henkilötietoja ei siirtyisi kansallisten hankintailmoitusten osalta komissiolle.

2.8 Muutostarpeiden arviointi

Suomessa ei ole tietovarantoa, joka kokoaisi yhteen julkisia hankintoja ja ostolaskuja koskevat tiedot yhdenmukaisella tavalla eikä näitä tietoja koskeva keräämisen sääntely ei ole kattavaa. Nykyisin ei ole olemassa hankintayksikkörajat ylittävää tietopohjaa, joka kattaisi tietoja yksittäisen julkisen hankinnan koko elinkaaren ajalta siten, että tiedot ovat yhdisteltävissä toisiinsa.

Tämänhetkinen tietopohja ei mahdollista julkisia hankintoja koskevien lainsäädäntö- ja kehittämistoimenpiteiden arviointia ja kohdentamista valtakunnan tasolla. Kehittämisen edellytykset myös hankintayksikkötasolla ovat nykyisen tietopohjan varassa puutteellisia. Nykyisellä tietopohjalla ja rakenteella julkisten hankintojen kustannusvaikuttavuuden seuraaminen ja kehittäminen ei ole niin tehokasta, kuin se voisi olla. Suomessa ei toistaiseksi ole pystytty tekemään laadukasta kattavaa arviointia siitä, mitä vaikutuksia eri hankintatavoilla tai eri hankinnoille asetetuilla tavoitteilla on.

Suomessa julkisten hankintojen ilmoittamista koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti kattavia, joskin merkittäviä puutteita liittyy kilpailutusten tuloksiin liittyviin tietoihin puutteellisten lainsäädännöllisten ilmoitusvelvoitteiden ja puutteellisten hankintayksiköiden käytäntöjen vuoksi. Jälki-ilmoitukset muodostavat merkittävän osan kansallisesta avoimesti saatavilla olevasta julkisia hankintoja koskevasta markkinatiedosta. Lainsäädännöllistä velvoitetta jälki-ilmoituksen tekemiseen ei kuitenkaan ole tällä hetkellä kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, ja jälki-ilmoituksia jätetään merkittävä määrä tekemättä tai tehdään viiveellä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa lainsäädännöllisestä velvoitteesta huolimatta. Nykytilassa kynnysarvon ylittävien hankintojen tuloksia koskeva tieto on merkittävästi puutteellinen tietoperusteisen päätöksenteon, tutkimuksen ja julkisen hallinnon avoimuuden näkökulmista. Puutteellinen tieto vähentää myös yritysten edellytyksiä saada informaatiota julkisista hankinnoista.

Suomessa on siirrytty vuosien 2023 - 2025 aikana käyttämään yhteiseurooppalaista tietomallia (ns. eForms-tietomalli) kattavasti hankintailmoituksissa. Muutos on parantanut tiedon vertailtavuutta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Tiedon laatuun ja kattavuuteen liittyy kuitenkin myös nykyisten hankintailmoitusten osalta puutteita, jotka vääristävät tietopohjaa kansallisesti ja vertailussa jäsenmaiden välillä. Puutteita liittyy esimerkiksi sopimuksen arvon ja keston ilmoittamiseen.

Täytäntöönpanoasetus ei vastaa täysin hankintojen tietovarannon tarpeita kansallisesta näkökulmasta. EU:n vakiolomakeasetuksen mukaan kentiä, jotka asetuksen mukaan ovat EU:n tasolla valinnaisia, ei tarvitse näkyä lomakkeella lainkaan tai niitä voidaan edellyttää pakollisina kansallisella tasolla. Lisäksi kansalliset tietotarpeet voivat edellyttää uusien kenttien lisäämistä

joko kansallisiin hankintailmoituksiin tai EU-hankintailmoituksiin. Kuitenkin hankintalain säädökset nykytilassa jättävät tulkinnanvaraa siihen, kenellä on oikeus päättää tietosisällöistä ja rakenteista, ja tuleeko kaupallisten toimijoiden noudattaa Hilma-palveluun tehtyjä ratkaisuja. Hankinnoista ilmoittamisen tietosisällön kehittäminen käyttäjälähtöisempään, yksiselitteisempään ja kansallisten tietotarpeiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaan suuntaan on edellytys tehokkaalle hankintatiedon muodostumiselle ja käytölle.

Suomessa hankinta- ja jälki-ilmoitusten avoimuus ja julkaiseminen keskitetysti muodostaa hankintojen tietojohdantiselle kriittisen tietopohjan. Hankintailmoituksiin liitännäiset asiakirjat, tarjouspyyntöasiakirjat tai hankinta-asiakirjat ovat kuitenkin hankintojen tietojohdantisesta kannalta puutteellisesti saatavilla. Tarjouspyyntöasiakirjat muodostavat tärkeän tietopohjan muun muassa parhaiden käytäntöjen tunnistamiselle ja levittämiseksi, avoimuudelle sekä hankintojen tehokkuuden arvioinnille. Hankintalain 69 §:n mukaan hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Nykytilassa linkki hankinta-asiakirjoihin ilmoitetaan hankintailmoituksella, mutta hankinta-asiakirjat ovat vaihtelevasti saatavilla eri tietojärjestelmissä, ja pääsy asiakirjoihin vaatii usein rekisteröitymisen kaupallisessa kilpailutusjärjestelmässä, eivätkä asiakirjat ole saatavilla tai kerättävissä teknisten rajapintojen kautta. Hankinta-asiakirjat poistetaan yleisesti saatavilta yleensä kilpailutuksen jälkeen, mikä edelleen vaikeuttaa hankintojen tietoperusteista kehittämistä.

Kynnysarvot ylittävien hankintojen tarjoustietoja kertyy eri järjestelmiin, pääosin kaupallisiin kilpailutusjärjestelmiin. Tarjoustiedot ovat keskeinen tietolähde kilpailuttamisen vaikutusten arvioinnissa ja toisaalta sopimushintojen tarkastelussa. Nykytilassa osa rakenteisista tarjoustiedoista on Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä, mutta näiden tietojen jakaminen tutkimustoimintaan on haasteellista. Lisäksi tietojen kattavuudessa on puutteita tietojen hajautumisen vuoksi. Olemassa olevat tarjoustiedot eivät kata kaikkia hankintojen arvioinnin kannalta olennaisia tietoja, kuten toteutuneita laatupisteitä, vaan nämä tiedot ilmenevät hankintapäätösten perusteluista, joita ei kerätä keskitetysti tutkimus- ja viranomaistoiminnan tueksi.

Ostolaskutietojen julkaisemista koskevaa sääntelyä ei ole. Eri hankintayksiköt ovat omalla päätöksellään julkaisseet ostolaskutietoja avoimena datana, mutta tietojen julkaisu ei ole nykytilassa keskitettyä eikä julkaistavat tiedot ole kattavia tai yhdenmukaisia. Sääntelyn puuttuminen osaltaan johtaa heikkoon toteutuneiden hankintojen läpinäkyvyyteen ja heikentää hankintojen tehokasta valvontaa. Julkaistavista tiedoista on poistettu luonnollisesti salassa pidettävät tiedot ja keskitetyn viranomaistietovarannon puuttuessa hankintoja tarkastelevien viranomaisten ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa julkisista hankinnoista.

Julkaistavien tietojen potentiaalia ja toisaalta hankintayksiköiden oman toiminnan kehittämistä vaikeuttaa ostolaskun hankintasopimukseen kytkevän tiedon puuttuminen. Valtaosassa hankintayksiköitä tämän tiedon puuttuminen estää hankintasopimusten käytön seurannan. Eri järjestelmiin hajautuneet ostolaskutiedot, joita ei ole kytkettävissä hankintasopimuksiin tai tehtyyn kilpailutukseen, vaikeuttavat hankintojen tehokasta valvontaa. Avoimesti ja keskitetysti saatavilla olevan tiedon puute estää tehokkaan suoraankintojen valvonnan ja vaikeuttaa olennaisella tavalla pienhankintojen seurantaa. Nykytila aiheuttaa myös epäsymmetristä informaatiota julkisiin hankintoihin osallistuvien yritysten välille ja vaikeuttaa uusien yritysten osallistumista.

On arvioitu, että nykytilassa toteutuneiden ostojen yksikköhintojen seurantaa ei juurikaan tehdä ja kaikissa järjestelmissä näitä pääosin verkkolaskuilla saatavia tietoja ei kerätä. Järjestelmiin,

joihin näitä yksikköhintatietoja kerääntyy, ei keskitetyn tietovarannon puuttuessa ole mahdollista hyödyntää julkisia hankintoja koskevilla tutkimuksilla. Tiedon hajautuminen ja puuttuminen estää hankintoja koskevien toimenpiteiden vaikutustenarvioinnin, sopimushintojen noudattamisen ja hintamuutosten valvonnan sekä vaikeuttaa hankinnoissa asetettujen vaatimusten hintavaikutusten tunnistamista.

2.9 Valtiokonttorin tehtävät

Valtiokonttorista annetussa laissa ei ole riittävän täsmällisiä tehtävä- ja toimivaltasäännöksiä, jotka mahdollistaisivat hankintatietovarannon ylläpitämisen, sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn ja viranomaisten tiedonsaannista huolehtimisen sekä tietojen julkaisemisen. Valtiokonttorista annetussa laissa ei myöskään ole riittäviä säännöksiä saada maksutta tarpeellisia julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja. Voimassa olevien säännösten perusteella Valtiokonttorilla ei Hilma-palvelusta vastaavana viranomaisena kuitenkaan ole erikseen säädettyä oikeutta määrätä siitä, millä tavoin hankintailmoituksissa kansallisesti sovelletaan EU:n eForms- ja ESPD-kokonaisuuksia. Voimassa olevaa hankintalakia säädettäessä vastuu Hilma-palvelusta osoitettiin työ- ja elinkeinoministeriölle, jolla on vastuu hankintalainsäädännöstä. Vastuu Hilma-palvelusta siirtyi työ- ja elinkeinoministeriöltä ensin tietovarainministeriölle ja sen jälkeen 1.1.2025 Valtiokonttorille, jolla ei ole lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden kaltaista vaikutusmahdollisuutta voimassa oleviin säädöksiin esitettävistä muutosehdotuksista. Tämän vuoksi, jotta Valtiokonttorilla olisi edellytykset ylläpitää ja kehittää Hilma-palvelua tarpeita vastaavalla tavalla, tulisi riittävän määräysvallan antaminen Valtiokonttorille huomioida siitä erikseen säätämällä. Määräyksenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisesta käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta. Määräyksenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, parantaen kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuutta sekä tietojen saatavuutta Hilma-palveluun.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on perustaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto ja mahdollistaa julkisyhteisöjen hankinta- ja ostolaskutietojen avoin ja keskitetty julkaiseminen. Esityksen tavoitteena on tehostaa julkisia hankintoja, saavuttaa kustannussäästöjä ja parantaa julkisten varojen käytön vaikuttavuutta. Esityksellä tavoiteltava hankintatiedon parempi saatavuus, yhdisteltävyys ja vertailtavuus luo edellytyksiä vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arvioinnille sekä vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa niin yksittäisissä hankintayksiköissä kuin laajemmin julkishallinnossa.

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon tavoitteena on kerätä yhteen keskeiset julkisia hankintoja ja ostoja koskevat tiedot julkisyhteisöiltä sekä mahdollistaa tietojen yhdistäminen, vertailu ja jakelu. Tietojen keräämisessä otetaan huomioon tiedon turvallisuuteen ja liikesalaisuuksiin liittyvät erityispiirteet. Tietovarannon avulla muodostetaan tietopohja, joka kattaa keskeiset tiedot julkisen hankinnan koko elinkaaren ajalta. Näin vahvistetaan tietojohdamisen edellytyksiä kansallisesti ja hankintayksikötasolla sekä mahdollistetaan muun muassa viranomaisten työn toteuttaminen ja kehittämistoimenpiteiden kohdentaminen.

Tietovaranto mahdollistaa laaja-alaisen vaikutusten arvioinnin kehittämisen ja tutkimuksen. Tietopohjan avulla voidaan arvioida esimerkiksi kilpailutustapojen vaikutuksia, ekologisten tavoitteiden toteutumista ja eri palvelutuotantotapojen kustannustehokkuutta. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä hankintojen vaikutuksista muun muassa kansalaisten hyvinvointiin, hallinnon

taloudelliseen kestävyyteen ja ympäristöön. Hankintojen vaikuttavuutta voidaan arvioida sekä yksittäisten hankintojen tasolla että osana laajempia kokonaisuuksia.

Tietovarannon avulla vahvistetaan julkisten hankintojen tietojohdantamista ja talousjohtamista. Tietovaranto mahdollistaa organisaatioiden välisen vertailun sekä uusien tietojohdantamisen työkalujen ja käytäntöjen kehittämisen. Merkittävä osa valtion budjetista ja kansantuotteesta kohdentuu julkisiin hankintoihin, minkä vuoksi tiedolla johtaminen on keskeistä tehokkaan taloudenhoidon ja laadukkaan palvelutuotannon kannalta.

Tietovaranto tukee myös kansallista ja kansainvälistä hankintojen kehittämistä. Sen avulla voidaan tunnistaa hyviä käytäntöjä erikokoisissa ja -tyyppisissä hankintayksiköissä ja jakaa parhaita käytäntöjä hankintayksiköiden välillä sekä lisätä vertailtavuutta eri maiden välillä. Samalla se tarjoaa yksityiselle sektorille entistä paremmat mahdollisuudet markkinatiedon hyödyntämiseen ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien tunnistamiseen. Tietovaranto edistää toimivia markkinoita tarjoamalla tietopohjaa kilpailun lisäämiseksi ja markkinapuutteiden tunnistamiseksi. Hankintayksiköille voidaan tarjota tietoa siitä, mihin hankintoihin kilpailua voidaan lisätä ja mihin kilpailua ei ole odotettavissa. Tämä tukee hankintojen parempaa suunnittelua ja resurssien kohdentamista.

Tietovarannon tavoitteena on parantaa julkisten varojen käytön avoimuutta ja vahvistaa luottamusta hallintoon. Avoimuus ehkäisee korruptiota, tehostaa valvontaa, edistää osallisuutta ja parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. Julkiset hankinnat ja ostot muodostavat merkittävän osan julkisten varojen käytöstä, joten niihin liittyvän tiedon avoimuudella on keskeinen rooli julkisen hallinnon luottamuksen vahvistamisessa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Hankintatietovarannon perustaminen ja ylläpito

Tämän esityksen tarkoituksena on perustaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi säädettäisiin hankintatietovarantolaki ja tehtäisiin tarpeelliset muutokset Valtiokonttoria koskevaan lakiin sekä hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin.

Hankintatietovarannon yleisenä tarkoituksena on koota mahdollisimman laajasti julkisen sektorin tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa. Ehdotettavassa hankintatietovarannosta annetussa laissa säädettäisiin eritellymmmin hankintatietovarannon tehtävistä. Hankintatietovarantoa koskevassa säännöksessä viitattaisiin Valtiokonttorin tehtävään hankintatietovarannon ylläpitäjänä siten kuin Valtiokonttorista annetun lain 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi.

Tietojen kokoamiseksi hankintatietovarantoon laissa säädettäisiin tarkemmin ostolaskutietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon sekä siitä, miten julkisia hankintoja koskevat tiedot koottaisiin tietovarantoon. Ostolaskutietojen toimittamista koskevan säännöksen mukaan soveltamisalaan kuuluisivat valtion virastot ja laitokset, Senaatti-konsernin liikelaitokset, Kela, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Ehdotettava soveltamisala kattaisi hallitusohjelman mukaisesti laajasti keskeiset julkisyhteisöt ja huomioisi julkisyhteisöjen hankintojen volyymin sekä julkisyhteisön valmiudet tietojen toimittamiseen. Vapaaehtoista toimittamista koskevalla säännöksellä mahdollistettaisiin soveltamisalan ulkopuoliselle hankintayksikölle ostolaskutietojen toimittaminen hankintatietovarantoon, mutta

jättämällä säännöksessä harkintavaltaa Valtiokonttorille voitaisiin varmistaa tietojen toimittamisen tarkoituksenmukaisuus, Valtiokonttorin valmius ottaa tietoja vastaan ja tehokas resurssien käyttö.

Ehdotettavan hankintatietovarantolain ostolaskutietojen toimittamista koskevan säännöksen mukaan tietojen toimittamisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät asiakirjat ja tiedot, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019, jäljempänä *turvaluokitteluasetus*) 3 §:n 1 momentin 1) - 3) -kohtien mukaisesti luokiteltuja. Lisäksi tiedon toimittajalla olisi säännöksen mukaan harkintavaltaa sellaisten tietojen osalta, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien mukaan salassa pidettäviä ja turvaluokitteluasetuksen mukaan TL IV -luokiteltuja. Säännöksen mukaan Puolustusvoimien harkintavalta koskisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja myös silloin kun ne eivät olisi TL IV -luokiteltuja. Jotta Valtiokonttorin olisi mahdollista muodostaa käsitys harkintavallan perusteella toimittamatta jätettyjen tietojen laajuudesta, ehdotettavaan säännökseen sisältyisi tiedon toimittajan vuosittainen ilmoitusvelvollisuus Valtiokonttorille siltä, miltä osin se on jättänyt tietoja toimittamatta edellisen vuoden aikana.

Ehdotettavaan hankintatietovarantolakiin sisältyisi säännös Valtiokonttorin määräysenantovaltuudesta, jonka nojalla Valtiokonttori antaisi tarkemmat määräykset valtion viraston ja laitoksen, Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja Kelan hankintatietovarantoon tallennettavien ostolaskutietojen yksityiskohdista, teknisestä kuvauksesta, tietojen toimittamistavasta ja -ajasta, harkinnanvaraisesti toimittamatta jätettyjen tietojen laajuuden ilmoittamistavasta sekä tietorakenteista. Kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tuottamiseen ja toimittamiseen liittyvien menettelytapojen, toimittamisen ajankohtien, tietosisällön ja teknisen kuvauksen osalta hankintatietovarantolaissa viitattaisiin kuntalain 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:ssä säädettyyn. Kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden ja -yhtymien osalta ostolaskutietojen voidaan katsoa sisältyvän kuntalain 120 a §:ssä sekä vastaavasti hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:ssä tarkoitetuiksi taloustiedoiksi, jotka tulisi toimittaa kuntalain ja hyvinvointialuelain nojalla Valtiokonttorin ylläpitämään kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun. TATITYY-yhteistyöryhmä määritteli kuntien, kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden ja -yhtymien osalta ostolaskutietojen tarkemmat yksityiskohdat, minkä jälkeen valtiovarainministeriön asetuksella määriteltäisiin raportoitavat tietosisällöt, kuten muidenkin kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen osalta.

Hankintatietovarantolaissa olisi säännös, jossa listattaisiin julkista hankintaa ja ostolaskutietoja koskevat tiedot, jotka Valtiokonttori tallentaisi hankintatietovarantoon. Huomioiden tietojen avoimuuteen ja saatavuuteen liittyvän kehityksen ei kuitenkaan olisi tarpeenmukaista säätää tyhjentävästi siitä, mistä lähteistä saatavia tietoja hankintatietovarantoon voitaisiin tuoda.

Huomioiden sen, että hankintatietovarantoon sisältyvät tiedot ovat käyttötarkoitukseltaan pääasiassa sellaisia, että niitä tarvitaan aikasarjoihin ja vastaavan tyyppiseen pitkäaikaiseen seurantaan, ei olisi tarpeenmukaista säätää erityisestä säilytysajasta. Ehdotettavassa hankintatietovarantolaissa säädettäisiin siten vain hankintatietovarantoon sisältyvien henkilötietojen säilytysajasta.

Ehdotettavassa hankintatietovarantolaissa säädettäisiin ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen soveltamisen voimaantulosta tiedon toimittajien osalta. Soveltamisvelvollisuus tulisi porrastetusti voimaan sen mukaan, millaiset valmiudet toimittamisvelvollisilla käytännössä on tietojen toimittamiseen. Valtion virastojen ja laitosten on arvioitu olevan parhaiten valmiita

tietojen toimittamiseen ja niiden osalta toimittamisvelvoitetta sovellettaisiin ostolaskuihin, joiden tositepäivä on 1.1.2027 tai sen jälkeen. Muiden toimittamisvelvollisten osalta toimittamisvelvoite tulisi voimaan ostolaskun tositepäivän mukaan alkaen 1.10.2027 (hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät) tai 1.1.2028 (kunnat ja kuntayhtymät, Senaattikiinteistöjen liikelaitokset, Kela toimintakuluja ja muita etuuspalveluja kuin kuntoutuspalveluja koskevat ostolaskut). Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden osalta ostolaskujen toimittamisvelvoite tulisi voimaan x.x.202x (täydentyä myöhemmin). Vapaaehtoinen ostolaskujen toimittaminen hankintatietovarantoon olisi mahdollista sellaisten ostolaskujen osalta, joiden tositepäivä on 1.1.2029 tai sen jälkeen, kuitenkin huomioiden Valtiokonttorin harkintavalta vapaaehtoisen tietojentoimittamisen hyväksymisen ja ehtojen osalta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Valtiokonttorista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännökset Valtiokonttorin hankintatietovarantoa koskevasta ylläpitotehtävästä ja toimimisesta henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä. Laissa olevaan säännökseen Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä tiettyjen laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tietoja lisättäisiin hankintatietovarantoon liittyvä tehtävä. Valtiokonttorista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset koskien tiettyjen viranomaisten tiedonsaantioikeutta hankintatietovarannon tietoihin sekä hankintatietovarannon julkiseksi määriteltyjen tietojen julkaisemista.

Valtiokonttorille ehdotettu hankintatietovarannon ylläpitotehtävä sisältäisi hankintatietovarannon toiminnan teknisen ylläpidon, kuten tietovarannon kyvyn vastaanottaa, käsitellä, säilyttää ja luovuttaa julkisia hankintoja koskevia tietoja ja ostolaskutietoja sekä mahdollistaa julkiseksi määriteltyjen tietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa. Ylläpitotehtävä sisältäisi hankintatietovarannon hyödyntämiseen sekä tietojen toimittamisvelvoitteisiin liittyvän ohjeistamisen ja neuvonnan. Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon ylläpitäjänä tietovarannon yleisestä toiminnasta, toimintavarmuudesta ja tietoturvallisuudesta sekä tietojen tallentamisesta tietovarantoon tietojen käsittelemistä, luovutusta ja julkaisua varten. Lisäksi ylläpitotehtävään sisältyisi vastuu tietovarannon käytettävyydestä, tietojen eheydestä ja muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Valtiokonttori saisi muokata ja yhdistellä tietovarannon tietoja niiden laadun ja hyödynnettävyyden parantamiseksi sekä poistaa tarpeettomia tietoja. Hankintatietovarannon ylläpitäjänä Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon tietoihin kohdistuvasta tutkimuslupamenettelystä.

Valtiokonttorista annetussa laissa olevaan säännökseen Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä tiettyjen laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tietoja lisättäisiin hankintatietovarantoon liittyvä tehtävä. Henkilötietojen käsittelyssä noudatettaisiin tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Valtiokonttori vastaisi rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta. Hankintatietovarannon henkilötietojen säilytysajasta säädettäisiin hankintatietovarannosta annetussa laissa.

Valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, Tilastokeskukselle, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, Oikeuskanslerinvirastolle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle säädettäisiin oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät hankintatietovarannon tiedot. Luovutettavien tietojen tulisi olla kyseiselle viranomaiselle säädettyjen tehtävien toteuttamisen kannalta välttämättömiä.

Valtiokonttorille säädettäisiin velvollisuus julkaista hankintatietovarannon ostolaskutietojen otsikko- ja tiliointirivitiedot ja julkisista hankinnoista ilmoittamisen tiedot yleisessä

tietoverkossa niiltä osin kuin niitä ei olisi merkitty salassa pidettäväksi. Valtiokonttori voisi jättää julkaisematta tiedon, jos sen julkaiseminen yhdistettynä muihin avoimiin tietoihin aiheuttaisi ilmeisen uhan kansalliselle turvallisuudelle, varautumiselle tai esimerkiksi paljastaisi liikesalaisuuden. Turvallisuusluokiteltuja ja salassa pidettäviä tietoja ei julkaistaisi missään tilanteessa.

Hankintatietovarannon tietojen julkaisemista koskevassa säännöksessä säädettäisiin poikkeuksesta julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännökseen, joka rajoittaa henkilötietojen julkaisemista yleisen tietoverkon kautta. Sen estämättä, mitä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään, hankintatietovarannon henkilötiedoista saataisiin julkaista hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja julkisia hankintoja koskeviin tietoihin ja ostolaskutietoihin sisältyvät yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimi ja y-tunnus. Henkilötietoja voisi hakea hankintatietovarannon julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina.

Valtiokonttorista annettuun lakiin lisättäisiin Valtiokonttorille tiedonsaantioikeus julkisia hankintoja koskeviin tarjoustietoihin. Ehdotettavan säännöksen mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja, jotka ovat tarpeellisia Valtiokonttorille laissa säädetyn hankintatietovarantoa koskevan tehtävän hoitamista varten. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi hankintayksiköihin ja niille kilpailutusjärjestelmää sopimukseen tai lakisääteiseen tehtävään perustuen toimittaviin tahoihin, joille kertyy tarjoustietoja. Sääntelyn selkeyden vuoksi sekä liikesalaisuuksien suojan varmistamiseksi Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot säädettäisiin salassa pidettäväksi.

4.1.2 Muut ehdotukset

Hankintalakiin ja erityisalojen lakiin ehdotetaan muutoksia, joilla parannettaisiin tarjouspyyntöjen ja muiden hankinta-asiakirjojen avointa saatavuutta säätämällä, ettei tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista, sekä tarkennettaisiin, että Hilma-palvelussa julkaistavien ilmoituksien tulisi sisältää Hilma-palvelussa pakolliseksi määritellyt tiedot. Lisäksi hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotetaan lisättäväksi Valtiokonttorin määräysenantovaltuus liittyen hankintamenettelyssä ilmoitettaviin tietoihin, ilmoittamisessa käytettäviin lomakkeisiin sekä ilmoitusten sisältöön ja julkaisemiseen.

Valtiokonttorista annettua lakia täsmennettäisiin sähköistä hankintailmoitusjärjestelmää koskevan tehtävän osalta siten, että hankintailmoitusjärjestelmän sijasta viitattaisiin hankintalainsäädännön mukaiseen sähköiseen järjestelmään. Sähköistä järjestelmää koskevaan säännökseen lisättäisiin Valtiokonttorin tehtävä toimia järjestelmää koskevana rekisterinpitäjänä. Laissa olevaan säännökseen Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä tiettyjen laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tietoja lisättäisiin sähköiseen järjestelmään liittyvä tehtävä.

4.1.3 Tiedonhallinta, tietojen säilyttäminen ja salassapitovelvoitteet

Ehdotettavalla lainsäädännöllä säädettäisiin uudesta kansallisesta julkisten hankintojen tietovarannosta, jonka ylläpito säädettäisiin Valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiokonttorille syntyisi hankintatietovarannon ylläpitämisestä uusi viranomaistehtävä, jota ei ole aiemmin ollut toisella julkishallinnon viranomaisella. Valtiokonttori tulisi toimimaan hankintatietovarannon tietojen osalta julkisuuslain mukaan toimivaltaisena viranomaisena ja henkilötietojen osalta

tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Hankintatietovarannon käyttöönotolla ja siihen liittyvillä tehtävillä olisi vaikutusta Valtiokonttorin tiedonhallintaan ja se tulisi huomioida Valtiokonttorin tiedonhallintamallissa.

Hankintatietovarantolaissa säädettäisiin hankintatietovarantoon tallennettavista tietoryhmistä. Valtiokonttorin hankintatietovarantoa koskevaan ylläpitotehtävään sisältyisi vastuu tietovarannon käytettävyydestä, tietojen eheydestä ja muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Hankintatietovarannon henkilötietojen osalta hankintatietovarantolaissa säädettäisiin henkilötietojen säilytysajasta. Muilta osin hankintatietovarannon tiedot olisivat lähtökohtaisesti pysyvästi säilytettäviä eikä niille ehdotettaisi säädettäväksi erityistä säilytysaikaa arkistolain säännösten mukaisesti.

Hankintatietovarannon tietojen osalta noudatettaisiin lähtökohtaisesti julkisuuslain salassapitoa koskevia säännöksiä. Valtiokonttorin saamien tarjoustietojen salassapidosta säädettäisiin kuitenkin erikseen Valtiokonttorin tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä. Lisäksi hankintatietovarantolaissa säädettäisiin salassa pidettäväksi Valtiokonttorin saamat ostolaskutietojen tuoterivejä koskevat tiedot. Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon salassa pidettävien tietojen salassapidon toteuttamisesta. Tiedot hankintatietovarantoon toimittaneella olisi oikeus saada hankintatietovarannosta omat tietonsa myös siltä osin kuin ne olisivat salassa pidettäviä. Valtiokonttorista annetussa laissa säädettäisiin määritellyille viranomaisille tiedonsaantioikeus hankintatietovarannon salassa pidettäviin tietoihin. Tietoja voitaisiin myös luovuttaa Valtiokonttorin myöntämään tutkimuslupa perustuen.

4.1.4 Henkilötietojen käsittely

Hankintatietovarantoon tallennettaisiin ja hankintatietovarannossa käsiteltäisiin julkisia hankintoja koskevia tietoja ja ostolaskutietoja, jotka sisältävät henkilötietoja. Hankinnoista ilmoittamisen tiedoissa ja tarjoustiedoissa voi olla henkilötietoja, jotka koskevat hankintaa valmistellutta ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistunutta luonnollista henkilöä. Tiedot voivat myös koskea yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa toimittajaa tai tarjoajaa tai toimittajaa tai tarjoajaa, joka on luonnollinen henkilö. Ostolaskutiedoissa voi olla tietoja, jotka koskevat toimittajan palveluksessa olevaa luonnollista henkilöä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa toimittajaa, toimittajaa, joka on luonnollinen henkilö, tai hankintayksikön palveluksessa olevaa luonnollista henkilöä.

Hankintatietovarantoon kerättävään tietosisältöön ei tietosuoja-asetuksen säännökset huomioden tulisi sisältyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Mikäli hankintatietovarantoon toimitettavissa ostolaskutiedoissa poikkeuksellisesti olisi tuotteen tai palvelun kohteena olevaan henkilöön liittyviä tietoja, Valtiokonttorin tulisi toteuttaa toimenpiteet, joilla tiedot poistettaisiin tai muokattaisiin siten, etteivät ne olisi hankintatietovarannossa yhdistettävissä tiettyyn henkilöön eikä tietojen palauttaminen takaisin tunnistettavaan muotoon olisi hankintatietovarannossa enää mahdollista. Henkilötietoriskin sisältävien palveluluokkatietojen osalta Valtiokonttori noudattaisi vastaavaa toimintatapaa kuin nykyisessä kuntien ja hyvinvointialueiden talousraportoinnissa, jossa henkilötietoriskin sisältävät palveluluokkatiedot karkeutetaan julkisessa raportoinnissa. Henkilötietoriskin sisältämien palveluluokkien karkeuttaminen tehtäisiin myös mahdollisiin tietopyyntöihin vastattaessa.

Valtiokonttorin tehtävästä toimia hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä säädettäisiin Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja

säädettäisiin Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:ssä. Hankintatietovarannon henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Käsittely täyttäisi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen eikä olisi alkuperäisen tarkoituksen kanssa yhteensopimatonta. Valtiokonttori vastaisi rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta. Rekisteröidyllä ei olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, sillä vastustamisoikeus ei koske lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä.

Hankintatietovarantoon tallennettavista tiedoista sisältyisi säännös hankintatietovarantolain 3 §:ään. Tietoihin voisi sisältyä julkisia hankintoja koskeviin tietoihin sekä ostolaskutietoihin sisältyviä henkilötietoja, jotka koskevat hankinnan valmisteluun, hankintaan tai tarjoamiseen osallistunutta, tuotteen tai palvelun toimittajaa tai sen palveluksessa olevaa taikka hankintayksikön palveluksessa olevaa. Henkilötietojen säilytysajasta säädettäisiin hankintatietovarantolain 4 §:ssä. Hankintatietovarannon julkaistaviin tietoihin sisältyvistä henkilötiedoista säädettäisiin Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:ssä. Hankintatietovarannon henkilötiedoista saataisiin julkaista hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Säännöksen mukaan henkilötietoja voisi hakea hankintatietovarannon julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina.

Henkilötietoja käsitellään myös Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädettyyn sähköisen järjestelmän ylläpitotehtävään liittyen. Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 8 kohtaan ehdotetun lisäyksen mukaan Valtiokonttori toimii sähköisen järjestelmän rekisterinpitäjänä. Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä sähköiseen järjestelmään liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja säädettäisiin Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:ssä. Valtiokonttorille laissa säädetyn tehtävän hoitaminen edellyttää järjestelmää käyttävien luonnollisten henkilöiden tietojen käsittelemistä. Tehtävän hoitaminen edellyttää myös järjestelmässä oleviin hankinnoista ilmoittamisen tietoihin, tarjouspyyntöihin ja tarjouksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyä. Sähköisen järjestelmän yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn soveltuu ensisijaisena oikeusperusteena yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, minkä lisäksi käsittelyyn voidaan samanaikaisesti katsoa liittyvän myös e alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttöä.

4.1.5 Rahoitus

Hankintatietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen kehittämisen rahoitus on perustunut valtiovarainministeriön pääluokan kautta kohdennettuun hankerahoitukseen vuosille 2025 - 2026. Hankintatietovarantoon liittyvät kehittämiskustannukset ovat 5,185 milj. euroa, joista 5,15 milj. euroa aiheutuu Valtiokonttorille. Hankintatietovarannon ja siihen liittyvien järjestelmien kehittämistä on tehty samanaikaisesti esityksen valmistelun kanssa. Valtiokonttorin johtaman toteutushankkeen kehittämiskustannukset koostuvat hankintatietovarannon ja tiedonkeruujärjestelmän suunnittelun ja kehittämisen kustannuksista, tiedonkeruuprosessin suunnittelusta, kokeilusta ja toimeenpanosta, tietojen julkaisemiseen käytettävän palvelun (tutkihankintoja.fi) kehittämisestä ja palveluiden tietoturvan ja tietosuojan varmistamisesta. Toteutushankkeeseen kuuluu ostolaskutietojen toimittamisen pilotit, joissa seitsemälle pilottiorganisaatiolle korvataan pilotista syntyneitä kustannuksia yhteensä 350 000 euron edestä. Osa hankkeen vaatimasta henkilötöystä rahoitetaan esitetyn 5,15 milj. euron lisäksi Valtiokonttorin nykyisistä toimintamenomäärärahoista. Myös hankkeen aiheuttamat

Hilma-palvelun muutoskustannukset rahoitetaan Valtiokonttorin nykyisestä toimintamenorahoituksesta.

Hankintatietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen ylläpidon ja kehittämisen kustannukset katettaisiin hankekauden jälkeen valtion talousarviosta. Rahoitusmallissa tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen käyttäminen olisi maksutonta hankintayksiköille ja muille lain nojalla tiedonsaantiin oikeutetuille. Hankintatietovarannosta julkaistavat tiedot olisivat kaikkien käytössä avoimesti ja maksutta.

Tietojen hankintatietovarantoon toimittavien omista toimintamenoista tulisi vastattavaksi tiedon toimittajan omiin tietojärjestelmiin tehtävien mahdollisten sovellusmuutosten suunnittelu, määrittely, toteutus ja testaus, tietojen toimittamiseen liittyvät suorat ja välilliset henkilötyökustannukset sekä esimerkiksi tiedon toimittajan omia tarpeita varten tietovarantoon liittyviin palveluihin kehitettävät ominaisuudet tai toiminnallisuudet.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille ja hyvinvointialueille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. (Kohdat 2.7 *Kestävä ja kannustava rahoitus sekä hyvinvointialueiden ohjaus*; 3.1 *Kunnat ja kaupungit elinvoiman vetureina: Kuntien rahoituspohjan uudistaminen*).

Lisäksi valtiovarainministeriön Kuntatalousohjelmassa vuosille 2025 - 2028 todetaan, että peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää myös sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilöstövaikutuksiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset hyödyt

Esityksessä ei ehdoteta valtion virastoille, laitoksille, rahastoille, kunnille, kuntayhtymille, hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille, Kelalle ja Senaatti-konsernin liikelaitokselle uusia tehtäviä, vaan tarkoituksena on koota nykyisiä taloustilastotiedonkeruun raportointivelvoitteita teknisesti yhtenäiseen muotoon. Esityksestä aiheutuu ko. organisaatioille lyhyellä aikavälillä kertaluontoisia kustannuksia, mutta se mahdollistaa myös kustannussäästöt pitemmällä aikavälillä. Täysimääräisten hyötyjen saavuttaminen edellyttää toimintatapojen ja -prosessien muuttamista organisaatioissa.

Ehdotettujen toimenpiteiden ja hankintatietovarannon taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty [selvitystä julkisten hankintojen säästökeinoista](#). Pyykkönen ym. (2023) selvityksessä esitettyjen keinojen avulla on vuosien 2023 - 2027 hallituskaudella mahdollista saavuttaa yhteensä n. 500 milj. euron vuotuiset säästöt. Arvioitu säästöpotentiaali on merkittävä, mutta kuten aiemmissakin julkisia hankintoja koskevissa selvityksissä on todettu, hankintoihin liittyvien toimenpiteiden vaikutustenarviointi on haastavaa tai jopa mahdotonta ilman keskitettyä tietovarantoa. Keskitetyn tietovarannon puuttuessa Suomen julkisia hankintoja koskevaa tutkimusta on saatavilla rajallisesti, ja aiemmissa selvityksissä on usein turvauduttu ulkomaiseen tutkimusnäyttöön. Tämä aiheuttaa arvioinnin kannalta epävarmuutta, sillä ulkomaisten tutkimusaineistojen antamat tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset eivät välttämättä sovellu Suomen olosuhteisiin.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa on huomioitava, että hankintatietovarannon perustaminen ja tiedon käytettävyyden parantaminen tuottavat itsessään vain pienen osan siitä säästöpotentiaalista, jota esimerkiksi selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista esitetään. Hankintatietovarannon ensisijaisena tarkoituksena on ratkaista hankintatietojen käyttöön ja laatuun liittyviä haasteita, jotka estävät hankintojen tehokkaan valvonnan ja tiedolla johtamisen sekä julkisiin hankintoihin liittyvien vaikutusarvioiden vaatiman laadukkaan tietopohjan syntymisen. Valmistelussa on arvioitu, että ilman keskitettyä hankintatietovarantoa esimerkiksi julkisten hankintojen säästökeinoja käsittelevän selvityksen ehdottamien toimenpiteiden vaikutuksia ei voida todentaa.

4.2.1.1 Suorahankintojen väheneminen

Selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista Pyykkönen ym. (2023) todetaan, että suorahankintoja vähentämällä saavutetaan n. 20 milj. euron vuotuiset säästöt, kun suorahankinnoista ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan. Suorahankintailmoitusten julkaiseminen johtaa avoimuuden ja oikeusturvan lisääntymiseen, mikä hillitsisi suorahankintojen määrää. Tämä johtaisi puolestaan hankintojen kilpailuttamiseen ja edelleen edullisempiin hankintoihin. Ostolaskutietojen keräämisen ja kilpailutustunnisteen avulla voitaisiin tuoda näkyväksi myös ne suorahankinnat, joista ei ole tehty asianmukaista ilmoitusta.

Avoimesti saatavilla olevat ostolaskutiedot lisäisivät todennäköisesti kannustimia kilpailuttaa asianmukaisesti yhä suuremman osan hankintoja. Keskitetysti ja avoimesti saatavilla olevat ostolaskutiedot mahdollistavat myös aiempaa tehokkaamman laittomien suorahankintojen valvonnan. Tehokkaampi valvonta johtuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston paremmista edellytyksistä havaita laittomia suorahankintoja. Lisäksi yritykset pystyvät aiemmin ja helpommin havaitsemaan väärinkäytöksiä ja ilmoittamaan niistä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Suurempi kiinnijäämisriski vähentää todennäköisesti hankintayksiköiden halukkuutta tehdä suorahankintoja silloin, kun niille ei ole lainmukaisia edellytyksiä. Kustannussäästöjen lisäksi ehdotetut säädösmuutokset edistäisivät myös hankintojen läpinäkyvyyttä ja oikeussuojaa.

Ilman ostolaskutietojen keskitettyä keräämistä, kilpailutustunnuksen käyttöönottoa ja kansallisia jälki-ilmoituksia ei suorahankintojen valvontaa voida tehokkaasti järjestää. Kilpailutustunnuksen käyttöönoton ja ostolaskutietojen keräämisen yhteisvaikutus olisi arviolta Pyykkönen ym. (2023) selvityksessä esitetyn 20 milj. euron suuruinen. Ostolaskutietojen kerääminen, kansalliset jälki-ilmoitukset ja kilpailutustunnus muodostaisivat Pyykkönen ym. (2023) ehdottamaa menettelyä merkittävästi kattavamman seurannan, sillä säästökeinoselvityksessä esitetty malli ei tuo myöskään näkyvyyttä kynnysarvon alittaviin pienhankintoihin.

Suorahankintojen vuosittainen volyymi on keskeisin tunnusluku säästövaikutuksen laskemiseksi. Pyykkönen ym. (2023) arvioivat suorahankintojen vuosittaiseksi volyymiksi 2 mrd. euroa. Vuosien 2022 - 2024 hankintailmoitusten perusteella kansallisen kynnysarvon ylittävien suorahankintojen kokonaisvolyymi olisi ollut vuosittain keskimäärin 1,285 mrd. euroa. Esitystä valmisteltaessa tätä arviota ei ole pidetty uskottavana, sillä esimerkiksi kuntien vuosittainen suorahankintojen volyymi olisi ollut vain keskimäärin 60,3 milj. euroa, kun samaan aikaan valtionhallinnossa vastaava arvo on 540,5 milj. euroa. Hankintojen kokonaisvolyymin raportin mukaan valtion ja kuntien vuosittaiset kokonaishankintavolyymit ovat olleet suunnilleen yhtä suuret. Tämä saattaa viitata siihen, ettei suorahankinnoista julkaista asianmukaisia ilmoituksia. Vaihtoehtoisesti kunnissa tehtävät suorahankinnat eivät ylittäisi kansallista kynnysarvoa, minkä vuoksi ilmoitettujen hankintojen arvo jää suhteellisen pieneksi. Osaltaan myös kuntien käyttämät sidosyksikköhankeinnotkin voivat selittää tämän epäsuhteen.

Kuvassa 1 esitetään arviot sektorikohtaisista säästöistä ja esitetty käytetty laskentatapa. Sektorikohtaisissa arvioissa on hyödynnetty hankintojen kokonaisvolyyimiraportin volyymitietoja ja painotettu Pyykkönen ym. (2023) esittämää suoramankintavolyyymia vuoden 2024 hankintojen kokonaisvolyyymien mukaisesti. Vaihtoehtoinen arvio on laskettu vuosina 2022 - 2024 Hilma-palveluun tehtyjen suoramankintailmoitusten tietojen perusteella. Pyykkönen ym. (2023) suoramankintavolyyymia on painotettu uudemman tiedon puuttuessa julkisten hankintojen kokonaisvolyyymia koskeneen selvityksen arviolla kaikkien hankintayksiköiden hankintojen kokonaisvolyyymista, mikä vuonna 2018 oli 47 mrd. euroa. Arvio on siis karkea, mutta ottaa toisaalta huomioon sen, ettei esityksen mukaiseen ostolaskutietojen toimittamisveloitteen piiriin kuulu kaikki Pyykkönen ym. (2023) arvioon sisällyttämät organisaatiot. Kelan eikä Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta ole arvioitu Pyykkönen ym. (2023) arvoon perustuvaa säästöä, sillä arvion on nähty yksittäisen organisaation osalta johtavan harhaanjohtavaan arvioon, kun taas koko sektorin aggregaattiluvun on arvioitu olevan lähempänä säästöjen oikeaa kokoluokkaa.

Kuva 1. Arvio suoramankintojen vähentymisen tuottamista vuosittaisista kustannussäästöistä.

Sektori	Pyykkönen ym. (2023) arvio suoramankintavolyyymi	Suoramankintailmoituksiin perustuva arvio
Valtionhallinto	$2\text{mrd. €} * \frac{10,3}{47} * 0,1 * 0,1 = 4,4\text{M€}$	$\frac{466,6\text{M€} + 632,7\text{M€} + 273,4\text{M€}}{3} * 0,1 * 0,1 = 4,58\text{M€}$
Kunnat ja kuntayhtymät	$2\text{mrd. €} * \frac{9,3 + 1,4}{47} * 0,1 * 0,1 = 4,6\text{M€}$	$(\frac{73,9\text{M€} + 43,8\text{M€} + 50,1\text{M€}}{3} + \frac{5,1\text{M€} + 22,6\text{M€}}{2}) * 0,1 * 0,1 = 0,7\text{M€}$
Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät	$2\text{mrd. €} * \frac{16 + 1,4}{47} * 0,1 * 0,1 = 7,4\text{M€}$	$\frac{240,9\text{M€} + 355,6\text{M€}}{2} * 0,1 * 0,1 = 2,98\text{M€}$
Senaatti-konsernin liikelaitokset	Ei arvioitu	$\frac{5,4\text{M€} + 1,0\text{M€} + 0,6\text{M€}}{3} * 0,1 * 0,1 = 0,02\text{M€}$
Kela	Ei arvioitu	$\frac{62,6\text{M€} + 8,9\text{M€} + 4,3\text{M€}}{3} * 0,1 * 0,1 = 0,25\text{M€}$
Yhteensä	16,4 M€	8,53 M€

Pyykkönen ym. (2023) selvityksessä todetaan, ettei ole lainkaan varmaa, että veloitteen mukaisia suoramankintailmoituksia tehdään siinä laajuudessa kuin niitä säädösten mukaan tulisi tehdä. Hallitusohjelmassa on kirjaus suoramankintailmoitusten tekemättä jättämisen sanktioinnista ja työ- ja elinkeinoministeriön tekemän hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnössä todetaan, ettei suoramankintojen ilmoittaminen nykyisin täysin toteudu. Edellä kuvattu epäsuhta kuntien ja muiden sektorien ilmoitusten arvojen volyyymissa tukee tätä arviota.

Kattavan ja laadukkaan tiedon puuttuessa valmistelussa on päädytty käyttämään Pyykkönen ym. (2023) 2 mrd. euron arviota lähtökohtana kustannussäästöjen laskemiselle, mikä tarkoittaisi n. 16,4 milj. euron vuotuista säästöä.

4.2.1.2 Tarjoajien määrän kasvu toistuvissa kilpailutuksissa

Hankintatietovarantoon koottavien ostolaskutietojen ja käyttöön otettavien kilpailutustunnisteen avulla voitaisiin seurata voimassa olevien sopimusten ajallista ja arvollista umpeutumista. Jos tämä tieto olisi saatavilla avoimesta ja keskitetystä palvelusta, tarjoajat voisivat valmistautua tuleviin kilpailutuksiin ajallaan ja paremmin, mikä oletettavasti lisäisi mahdolliseen uuteen kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien määrää.

Kuvassa 2 esitetään niiden vuosina 2022 - 2024 tehtyjen hankintojen yhteenlaskettu volyymi, joista on tehty jälki-ilmoitus, ja joiden yhteen hankintailmoituksessa ilmoitettuun osaan on jätetty vain 1 tai 2 tarjousta, sillä lisäkilpailun tuoma säästö ei ole niin merkittävää niissä hankinnoissa, joissa kilpailua on jo nykyisellään.

Esitettyihin arvioihin vähäisen kilpailun hankintojen vuosittaisesta volyymista liittyy epävarmuutta. Vuosittain merkittävä määrä jälki-ilmoituksia jätetään julkaisematta. Jälki-ilmoitusten puuttuminen vaikuttaa alentavasti arvioon hankintojen volyymista. Kuvassa 2 on esitetty myös ekstrapoloidut arviot todellisesta volyymista. Ekstrapolointi perustuu oletukseen, että puuttuvien ilmoitusten keskimääräinen arvo vastaa ilmoitettujen hankintojen keskimääräistä arvoa. Tarkastelu rajaa ulkopuolelle myös kansalliset hankinnat, sillä tällä hetkellä niistä ei julkaista jälki-ilmoituksia, eikä näiden hankintojen arvoja voida näin ollen arvioida.

Valtiokonttorin tilaamassa arviomuistiossa ehdotetun hankintatietovarannon taloudellisia vaikutuksia koskeneessa [selvityksessä Halonen ym. \(2024\)](#) viitataan Bauhr ym. (2020) tutkimukseen, jossa havaitaan yhden lisäinformaatiokentän vähentäneen yhden tarjouksen kilpailutuksia 0,5 - 1,2 prosenttia, mikä esimerkiksi viidellä lisäkentällä tarkoittaisi 2,5 - 6 prosentin vähennystä. Halonen ym. (2024) toteavat muistiossaan, että ehdotettu hankintatietovaranto toisi merkittävästi enemmän lisää informaatiota vrt. Bauhr ym. (2020) tutkimukseen, joten esitettyä arviota voi pitää hankintatietovarannon osalta suhteellisen varovaisena. Esityksessä oletetaan, että ehdotettujen säädösmuutosten myötä syntyvän sopimusten seurannan tuovan 4,25 prosenttiin hankinnoista lisää kilpailua.

Arviota kilpailun tuomasta lisäsäästöstä on laskettu perustuen Jääskeläinen ja Tukiainen (2019) ja Hiilamon, Jääskeläisen ja Willkan (2023) tutkimuksiin. Näiden tutkimusten perusteella kilpailun lisääminen on yhteydessä matalampiin hintoihin, etenkin jos sitä onnistutaan lisäämään hankinnoissa, joissa kilpailua on hyvin vähäistä. Tulosten perusteella jokainen lisätarjous voisi tuoda tuolloin n. 5 prosentin säästöt.

Näin ollen julkisen sopimusten käytön seurannan voidaan arvioida tuovan yhteensä 8,68 milj. euron vuotuiset säästöt, kun hankintojen volyymina käytetään ekstrapoloitua EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen volyymia ilman CPV-koodirajausta. Hankintatietovarantoon ei tulla kokoamaan kaikkien hankintayksiköiden tietoja, joten kilpailun ei arvioida lisääntyvän vastaavalla tavalla hankintatietovarannon ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen ulkopuolelle jäävien hankintayksiköiden hankinnoissa. Kuvassa 2 on esitetty arviot vuosittaisista säästöistä sektoreittain ja kuvattu käytetty laskentatapa.

Kuva 2. Arviot vuosittaisista säästöistä sektoreittain ja laskentatapa.

Sektori	Vuosittainen säästö ja laskentatapa
Valtionhallinto	$(\frac{993M€}{1-0,31} + \frac{1064,5M€}{1-0,42} + \frac{419,5M€}{1-0,31})/3 * 0,0425 * 0,05 = 2,76 M€$
Kunnat	$(\frac{767,5M€}{1-0,34} + \frac{881,5M€}{1-0,48} + \frac{408,5M€}{1-0,41} + \frac{46,4M€}{1-0,37} + \frac{20M€}{1-0,39}) * 0,0425 * 0,05 = 2,64 M€$
Hyvinvointialueet ja -yhtymät	$(\frac{752,8M€}{1-0,56} + \frac{327,7M€}{1-0,39})/2 * 0,0425 * 0,05 = 2,4 M€$
Kela	$(\frac{348,7M€}{1-0,09} + \frac{106,4M€}{1-0,49} + \frac{8,5M€}{1-0,11})/3 * 0,0425 * 0,05 = 0,42 M€$
Senaatti	$(\frac{46,1M€}{1-0,58} + \frac{165,7M€}{1-0,68} + \frac{10,2M€}{1-0,41})/3 * 0,0425 * 0,05 = 0,46 M€$
Yhteensä	8,68M€

Koska hyvinvointialueiden ja -yhtymien hankinnoista ei ole kertynyt vielä tarpeeksi tietoa, joudutaan sektorikohtaisessa tarkastelussa turvautumaan vain vuosien 2023 ja 2024 tietoihin, mikä lisää epävarmuutta vuosittaisen volyymin arvioinnissa. Sama pätee hyvinvointiyhtymien ja kuntayhtymien tietoihin. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei hyvinvointialueiden hyöty ole suhteessa kirjanpidon tietojen perusteella laskettuihin hankintavolyymeihin. Arvion pohjana käytetty hyvinvointialueiden kilpailutusten euromääräinen arvo ja arvioitu hyöty on alle puolitoista kertainen suhteessa valtion ja kuntien hankintavolyymeihin. Muut saatavilla olevat tiedot eivät kuitenkaan viittaa siihen, että hyvinvointialueet tekisivät tarjoajien määrän suhteen onnistuneempia hankintoja valtion virastoihin ja kuntiin verrattuna. Oletettavasti hyvinvointialueiden ja -yhtymien osalta todellinen volyymi olisi arvioitua suurempi.

Erityisesti valtionhallinnon, kuntien ja hyvinvointialueiden kokonaisvolyyymia edelleen vähentää se, että merkittävä osa jälki-ilmoituksilla ilmoitettujen sopimusten arvosta kohdistuu yhteishankintayksiköihin. Vastaavalla menetelmällä laskettuna yhteishankintayksiköille koitua vuosittainen säästö olisi 5,69 milj. euroa, mikä ei ole lainkaan suhteessa yhteishankintayksiköiden omien hankintojen volyymiin. Tämän säästön tulisi kohdistua pääosin yhteishankintayksiköiden asiakkaina oleville hankintayksiköille.

4.2.1.3 Tietopyyntöjen väheneminen

Kilpailutus- ja ostolaskutietoja pyydetään vuosittain tietopyynnöillä. Nämä tietopyynnot on käsiteltävä hankintayksiköissä ja pääsääntöisesti pyydetty tiedot luovutettava pyytäjälle. Koska tiedot voivat sisältää henkilötietoja ja muita salassa pidettäviä tietoja, aineisto on käytävä manuaalisesti läpi. Varovaisen arvion mukaan tietoja pyydetään kahdesti vuodessa ja yhden 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. Kun tietopyyntöjen kohteena olevat tiedot julkaistaan keskitetyssä palvelussa määritetyn prosessin mukaisesti, ei julkaistuihin ostolaskutietoihin kohdistuvia tietopyyntöjä tulisi hankintayksiköille. Tämän on arvioitu tuottavan kunnille ja kuntayhtymille vuodessa n. 110 000 euron vuotuiset säästöt, kun arviossa huomioidaan myös se, että osa kunnista on julkaissut ostolaskutietonsa jossain palvelussa. Muiden sektorien osalta säästöjen arvioidaan olevan vähäisiä.

4.2.1.4 Ei kvantioitavissa olevat hyödyt

Ehdotetuilla säädösmuutoksilla on arvioitu olevan useita positiivisia taloudellisia vaikutuksia, joiden kokoluokkaa ei voida arvioida puutteellisen tiedon tai olemassa olevan tiedon heikon laadun vuoksi. Nämä seuraavaksi kuvattavat vaikutukset voivat kuitenkin johtaa julkisen talouden kannalta edullisempiin hankintoihin.

4.2.1.5 Sidosyksikköhankintojen vähentyminen

Ostolaskutietojen keskitetyn keräämisen avulla sidosyksikköhankintojen arviointia voidaan tehdä keskitetysti ja kattavasti. Avoimen palvelun kautta saatavat ostolaskutiedot tekevät sidosyksiköiltä tehtävät hankinnat läpinäkyviksi. Läpinäkyvyys kannustaa hankintayksiköitä arvioimaan aiempaa tarkemmin toimittajan sidosyksikköasemaa, jota kautta mahdollisten virheellisten sidosyksikköhankintojen määrä vähenisi ja hankintoja ohjautuisi enemmän hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin. Tämä parantaisi markkinoilla toimivien yrittäjien mahdollisuuksia lisäliiketoimintaan ja toisaalta avoimien 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 näin ollen esittää arviota.

4.2.1.6 Sopimusten uudelleen kilpailutus

Ehdotetun ostolaskutietojen keräämisen ja julkaisun myötä kuka tahansa voi seurata hankintayksiköiden ostoja ja kilpailutustunnuksen käyttöönottolla nämä ostot voidaan kytkeä tehtyihin sopimuksiin. Käytännössä avoin tietopalvelu muodostaa julkisen ja avoimen sopimusten seurannan kynnsarvot ylittävälle hankinnoille.

Selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista todetaan, että perusteettomien sopimusmuutoksien vähentämisellä voitaisiin saavuttaa 25 milj. euron vuotuiset säästöt. Nämä säästöt voidaan saavuttaa lisäämällä hankintayksiköiden kannustimia julkaista asianmukaiset ilmoitukset sopimuksiin tehtävistä muutoksista, mikä puolestaan saattaa vähentää tehtäviä sopimusmuutoksia ja lisätä kilpailuttamista. Ehdotettujen säädösmuutosten ja avoimen tietopalvelun voidaan olettaa vaikuttavan jossain määrin vastaavalla tavalla kuin ilmoitukset sopimusmuutoksista. Mikäli hankintayksikkö jatkaa ostamista täyttyneeltä tai umpeutuneelta sopimukselta, näkyvät hankintayksikön sopimuksille kohdistuvat ostot avoimessa tietopalvelussa. Tämänkaltaisen tietojen avoimuus lisää entisestään hankintayksikön kannustimia julkaista asianmukaiset sopimusmuutosilmoitukset EU-kynnsarvon ylittävistä hankinnoista. Toiseksi julkinen sopimusten seuranta vähentää hankintasopimuksen arvon ylittävien hankintojen tekemistä ylipäättään ja kolmanneksi tietopalvelu kattaisi kaikki kynnsarvot ylittävät hankintayksiköiden hankinnat. Ostolaskutiedoista hankintayksiköiden on mahdollista havaita sellaiset toistaiseksi voimassa olevat sopimukset, joiden tekemisestä on pitkä aika. Tämä voi kannustaa hankintayksiköitä kilpailuttamaan uudelleen erityisesti taloudellisesti merkittäviä sopimuksia. Näillä mekanismeilla olisi kilpailuttamista lisääviä vaikutuksia samaan tapaan kuin aiemmassa selvityksessä esitetyllä toimenpiteellä, joskin vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida. Lisäksi ehdotetut muutokset lisäisivät hankintoihin tarjoavien yritysten oikeusturvaa ja parantaisivat julkisten hankintojen uskottavuutta.

4.2.1.7 Yhteishankintojen käytön edistäminen

Selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista todetaan, että yhteishankintojen käyttövelvoitteen laajentamisella saavutettavissa on n. 50 milj. euron vuotuiset säästöt.

Selvityksessä kuitenkin huomautetaan, että yhteishankinnoilla on kilpailua heikentäviä vaikutuksia, joita tulee seurata. Vaikka selvityksen mukaista toimenpidettä ei toteutettaisi, nykyisilläänkin vain valtion virastoja koskevalla käyttövelvoitteen mukaisilla yhteishankinnoilla vastaava riski keskittää markkinoita muutamalle toimijalle. Ehdotettujen säädösmuutosten ja tietojen avoimen julkaisun avulla on mahdollista seurata sekä käyttövelvoitteen toteutumista että käyttövelvoitteen vaikutuksia kilpailutilanteeseen.

Hankintatietovarantoon kerätyn keskitetyn tiedon avulla julkisten hankintojen parissa toimivat tahot voisivat tunnistaa päällekkäisiä hankintoja ja samankaltaisia tarpeita eri organisaatioissa, mikä mahdollistaisi yhteishankinnoille suotuisten tilanteiden tunnistamisen ja tehokkaamman kilpailuttamisen.

4.2.1.8 Tarjouksetta jäävien kilpailutusten vähentäminen

Halonen ym. (2024) esittävät Valtiokonttorin tilaamassa arviomuistiota käsittelevässä erillisessä arviossa, että hankintatietovaranto edesauttaisi hankintayksiköitä selvittämään, miten muut hankintayksiköt hankkivat onnistuneesti erilaisia asioita, ja näin ollen välttämään sellaisten kilpailutusten tekemistä, joihin ei tule yhtään tarjousta. Tällaisten kilpailutusten tekeminen aiheuttaa turhia kustannuksia, kun hankintayksikkö on joutunut käyttämään aikaa kilpailutuksen valmisteluun. Halonen ym. (2024) huomauttavat kuitenkin, etteivät kilpailutuksen valmistelukustannukset ole välttämättä lainkaan niin merkittäviä verrattuna siihen kustannukseen, kun laitteen tai palvelun hankinta lykkääntyy.

4.2.1.9 Hankintamenettelyn keston seuranta

Julkisiin hankintoihin liittyvissä selvityksissä tuodaan toistuvasti esiin hankintaprosesseihin liittyvä määräämuotoisuus, kankeus ja hallinnollinen taakka. Selvityksissä mainitaan usein tarve yksinkertaista prosesseja ja nopeuttaa hankintamenettelyihin käytettävää aikaa. Prosessien yksinkertaistamista ja hallinnollista taakkaa voidaan vähentää kansallisesti muun muassa lainsäädäntöä helpottamalla, mutta myös hankintayksiköt tarvitsevat tietoa sisäisten prosessiensa kehittämiseksi.

Tietovarantoon koottavat tiedot mahdollistaisivat sekä kansallisella että hankintayksikkötasolla tehtävän seurannan pullonkaulojen tunnistamiseksi ja toimenpiteet ajankäytön tehostamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

4.2.1.10 Hankinnan ennakollinen arviointi

Yksittäisen hankinnan kohdalla etukäteen toteutetulla vaikuttavuusarvioinnilla voidaan saavuttaa useita hyötyjä. Hankintatietovarannon avulla voidaan hankintayksiköille tarjota mahdollisuus löytää vertailukohteita ja ratkaisuja. Pyykkönen ym. (2023) ovat arvioineet, että velvoittamalla hankintayksiköt tekemään yli 10 milj. euron hankinnoista analyysi saavutettaisiin n. 160 milj. euron vuosittainen säästöpotentiaali. Vaade tehdä analyysi kyseisistä hankinnoista on kirjattu Petteri Orpon hallitusohjelmaan, ja Valtiokonttori on julkaissut ensimmäisen version julkisten hankintojen kustannusarviotyökalusta verkkosivuillaan.

Halonen ym. (2024) arvioivat Valtiokonttorin tilaamassa selvityksessä, että hankintatietovaranto tulisi helpottamaan analyysin toteuttamista ja parantamaan tehtyjen analyysien laatua. Selvityksen tekijät arvioivat, että tietovarannon tuoma säästö voisi olla n. 8 milj. euroa vuodessa.

4.2.1.11 Virheellisten hankintamenettelyjen tunnistaminen ja vähentäminen

Virheellisten hankintamenettelyjen tunnistaminen ja vähentäminen on keskeistä julkisten hankintojen lainmukaisuuden, taloudellisen tehokkuuden, kilpailun, luottamuksen, oikeudellisten riskien hallinnan ja hankintojen laadun kannalta. Tietovarantoon kerättävien kilpailutus-, hankintapäätös- ja ostolaskutietojen avulla voidaan tunnistaa sopimukset, joiden arvo on ylittynyt, ja jotka tulee kilpailuttaa uudelleen. Virheelliset hankintamenettelyt voivat johtaa julkisten varojen tehottomaan käyttöön, mutta tunnistamalla ja korjaamalla virheet voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä ja varmistaa, että veronmaksajien rahat käytetään tarkoituksenmukaisesti. Oikein toteutetut hankintamenettelyt edistävät tervettä kilpailua markkinoilla, mikä johtaa parempiin tarjouksiin ja innovatiivisempiin ratkaisuihin. Tämä hyödyttää sekä julkista sektoria että kansalaisia. Lisäksi julkisten hankintojen läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus ovat keskeisiä tekijöitä kansalaisten luottamuksen säilyttämisessä julkiseen sektoriin. Virheellisten menettelyjen vähentäminen lisää luottamusta siihen, että julkinen sektori toimii rehellisesti ja vastuullisesti.

Virheelliset hankintamenettelyt voivat johtaa myös oikeudellisiin seuraamuksiin, kuten valituksiin ja sakkoihin. Tunnistamalla ja korjaamalla virheet ajoissa voidaan välttää kalliit ja aikaa vievät oikeusprosessit. Kun hankintamenettelyt toteutetaan oikein, voidaan myös varmistaa, että valitut toimittajat ja ratkaisut vastaavat parhaiten hankinnan tarpeita ja tavoitteita, mikä parantaa hankintojen laatua ja vaikuttavuutta.

4.2.2 Kustannukset

Valtiokonttori

Hankintatietovarannon ylläpito olisi Valtiokonttorille uusi viranomaistehtävä. Hankintatietovarannon ylläpitovaiheen arvioidaan alkavan vuonna 2027.

Kaikkien esitettyjen tehtävien hoitamiseksi Valtiokonttori on arvioinut tarvitsevänsä 7 henkilötyövuotta eli henkilöstökustannuksia syntyisi vuosittain 630 000 euroa.

Valtiokonttori on arvioinut, että hankintatietovarannon ja siihen liittyvien tiedonkeruujärjestelmän sekä tutkiahallintoa.fi-toteutuksen infra- ja lisenssikustannukset olisivat yhteensä 290 000 euroa. Kustannukset jakautuisivat seuraavasti:

- Tiedonkeruujärjestelmä 125 000 euroa + vapaaehtoisen tietojen toimittamisen aiheuttama infrastruktuurikustannus 50 000 euroa
- Hankintatietovaranto 100 000 euroa
- Tutkiahallintoa.fi 15 000 euroa

Tulevien lakisääteisten tehtävien tuottamiseksi Valtiokonttorin tarvitsisi tukeutua palveluiden ostoina hankittavaan tietotekniseen osaamiseen. Valtiokonttorin arvio vuosittaisista palveluiden ostoista on 300 000 euroa. Ostot jakautuisivat eri järjestelmien kesken seuraavasti:

- Tiedonkeruujärjestelmä 145 000 euroa
- Hankintatietovaranto 125 000 euroa
- Tutkiahallintoa.fi ylläpito 30 000 euroa

Valtiokonttori on arvioinut, etteivät kaikki edellä kuvatut kustannukset toteudu täysimääräisinä hankkeen jälkeisinä vuosina esityksen siirtymäsäännösten vuoksi. Varautuminen vapaaehtoisen tietojen toimittamisen kustannuksiin (140 000 euroa) tapahtuisi vasta vuonna 2029.

Tiedonkeruujärjestelmän, hankintatietovarannon ja tutkiahallinto.fi-palvelun julkisen raportoinnin Valtiokonttorille aiheuttamat kustannukset vuosina 2027 - 2030 on kuvattu taulukossa 2.

Taulukko 2. Valtiokonttorille aiheutuvat kustannukset vuosille 2027–2030.

Kustannusten erittely (1 000 €)	2026	2027	2028	2029	2030
Henkilöstökustannukset	-	540	540	630	630
Infrastruktuurikustannukset	-	200	240	290	290
Ostopalvelut	-	340	300	300	300
Yhteensä	-	1080	1080	1220	1220

Valtion virastot, laitokset ja rahastot

Muihin valtion virastoihin kohdistuvat kustannukset aiheutuisivat pääosin ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteesta. Kustannuksia voisi aiheutua myös julkisista hankinnoista ilmoittamisen muutoksiin liittyen, kun hankinnoista ilmoittamisen tietosisältöä jälki-ilmoituksen osalta laajennetaan, mutta näiden kustannusten on arvioitu olevan valtion virastojen ja laitosten osalta vähäisiä. Valtiokonttorille esitettävän tarjoustietojen tiedonsaantioikeuden ei arvioida aiheuttavan kustannuksia valtion virastoille ja laitoksille.

Valtion virastojen ja laitosten ostolaskutietojen toimittamiseen liittyviä kehittämiskustannuksia aiheutuisi Handi-järjestelmään tehtävistä muutoksista. Näiden kehittämiskustannusten määräksi arvioidaan 200 000 euroa, mikä ei kuitenkaan sisällä Puolustusvoimien käyttämien tietojärjestelmien muutuskustannuksia. Kustannukset aiheutuvat Palkeille.

Valtion virastoille ei arvioida aiheutuvan uusia jatkuvia kustannuksia tietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon, sillä tietoja siirretään jo nykyisellään Tutkihankintoja.fi-palveluun. Hankintatietovarannon ei arvioida aiheuttavan uusia lisäkustannuksia tekniseen toteutukseen liittyen.

Ostolaskutietojen toimittamisvelvollisille aiheutuisi kustannuksia kilpailutustunnisteen käyttöönottoon liittyen. Valtion virastoille tulee vuosittain hieman yli 700 000 ostolaskua, kun Puolustusvoimia ei huomioida, joista arviolta n. kolmasosaan tulisi jatkossa lisätä kilpailutustunniste. Arviossa oletetaan, että ensi vaiheessa n. 50 prosentissa vastaanotetuista laskuista olisi yrityksen kirjaama kilpailutustunniste, jolloin virastolle ei seuraisi uusia käsittelykustannuksia. Valtion virastojen käyttämässä Handi-järjestelmässä olisi mahdollista hyödyntää automaatiokohdistamista kilpailutustunnuksen liittymiseksi laskutietoihin, minkä arvioidaan kattavan n. 30 prosenttia velvoitteen alaisista laskuista. Automaatiokohdistamisen vuosittaiset kustannukset on arvioitu vähäisiksi ja toisaalta automaattikohdistamisen lisääminen vähentää olemassa olevia käsittelykustannuksia. Jäljelle jäävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen lisän arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen valtion virastojen ja laitosten (pl. Puolustusvoimat) osalta kilpailutustunnisteen käsittelystä ja toimittamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu n. 220 000 euroa.

Valtion virastoille ja laitoksille aiheutuisi myös kustannuksia, kun ne arvioivat salassa pidettävän ja turvallisuusluokitellun tiedon toimittamista hankintatietovarantoon. Valtion

virastot ja laitokset voivat soveltuvilta osin hyödyntää Handi-palvelussa käytössä olevaa ns. lukotus-toiminnallisuutta. Ko. toiminnallisuutta käytetään jo nykyisin laskun käsittelyssä. Salassa pidettäviä laskuja arvioidaan olevan n. 5 prosenttia kaikista laskuista. Arvio perustuu Tutkihankintoja.fi-palvelussa salassa pidettäväksi merkattujen laskujen summan osuuteen kokonaisarvosta ja arviossa on otettu huomioon myös se, että palvelusta on rajattu pois tiettyjä lasku- ja organisaatiotyyppejä. Salassa pidettävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen valtion virastojen ja laitosten (pl. Puolustusvoimat) osalta salassapitomerkitöjen käyttöönotosta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu n. 100 000 euroa.

On oletettavaa, että erityisesti kilpailutustunnisteseen liittyvät prosessikustannukset tulisivat vähenemään ensimmäisten käyttöönottovuosien jälkeen. Laskuautomaation kehittyminen ja toisaalta toimittajien laskutusjärjestelmien muutokset tulevat vähentämään tarvetta käsitellä tai korjata kilpailutustunnistetta laskuilla. Tässä esityksessä arvioidaan toiminnan tehostumisen olevan n. 10 prosenttia vuosittain käyttöönottoa seuraavien 5 vuoden ajan. Salassapitomerkin osalta automaatiota ei arvioida syntyvän merkittävästi viranomaisharkinnan vuoksi.

Puolustusvoimien osalta kehittämis- ja prosessikustannusten odotetaan olevan arviolta samaa mittaluokkaa kuin valtion kaikkien virastojen ja laitosten kustannukset yhteensä.

Kunnat ja kuntayhtymät

Kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvat kustannukset aiheutuisivat pääosin ostolaskutietojen toimittamisveloitteesta. Kustannuksia voisi aiheutua myös julkista hankinnoista ilmoittamisen muutoksiin liittyen, kun hankinnoista ilmoittamisen tietosisältöä jälki-ilmoituksen osalta laajennetaan, mutta näiden kustannusten on arvioitu olevan kuntien ja kuntayhtymien osalta vähäisiä. Valtiokonttorille annettavan tarjoustietojen tiedonsaantioikeuden ei arvioida aiheuttavan kustannuksia kunnille ja kuntayhtymille. Ehdotettavilla muutoksilla olisi korkeintaan vähäisiä vaikutuksia Ahvenanmaan kuntiin. Ehdotettavaan hankintatietovarantolakiin sisältyvä säännös ostolaskutietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon ei koske Ahvenanmaan kuntia ja kuntayhtymiä.

Ostolaskutietojen toimittamisveloite aiheuttaisi kunnille ja kuntayhtymille tarpeen tehdä muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin, minkä lisäksi niiden mahdollisesti tarvitsee hankkia uusia järjestelmiä tietojen toimittamiseksi. Ehdotetun toimittamisveloitteen aiheuttamia muutoksia on kartoitettu osaltaan toteutushankkeen ostolaskutietojen pilottiprojektissa yhdessä siihen osallistuvien pilottikuntien ja kuntayhtymän kanssa. Toimittamisveloite aiheuttaisi teknisiä ja hallinnollisia muutoksia laskujen käsittelyyn kilpailutustunnisteen ja salassapitomerkitöjen muodostamiseksi raportoitavaan tietosisältöön. Esityksen mukaisia tuoterivitietoja kertyy nykytilassa vaihtelevasti eri tietojärjestelmiin. Tietyissä järjestelmissä tuoterivitietoja ei tallenneta lainkaan, vaikka ne verkkolaskun osana hankintayksikköön saapuvatkin, kun toisissa järjestelmissä tiedot tallennetaan taustalla oleviin tietokantoihin, mutta nykytilassa niitä ei voida raportoida järjestelmästä. Ehdotetusta toimittamisveloitteen vuoksi kuntien ja kuntayhtymien täytyisi tehdä tarvittavat muutokset tuoterivien tallentamiseksi ja toimittamiseksi Valtiokonttorille. Esityksessä ei ehdoteta kunnille ja kuntayhtymille veloitetta sisällöllisesti tarkistaa saapuneiden tuoterivien sisällön oikeellisuutta, vaan ne voidaan toimittaa sellaisenaan. Tuoterivitietojen oikeellisuuden varmistamisesta ei siis aiheutuisi kustannuksia kunnille ja kuntayhtymille, joskin niiden tulee varmistaa, että tuoterivitiedot liittyvät hyväksyttyihin laskuihin.

Jo toteutetun kuntatieto-ohjelman aiheuttamat kustannukset ovat lähin referenssi ehdotetulle ostolaskutietojen kokoamiselle, mutta ostolaskujen toimittamisen vaatimien muutosten muodostamaa kokonaisuutta ei voida pitää yhtä laajana suhteessa aiempaan kuntatieto-ohjelmaan.

Kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaa lainsäädäntöä (jäljempänä *taloustietolaki*) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 60/2019 vp) arvioitiin, että automaattinen raportointivalmius vaatisi 30 000 - 100 000 euroa kunnasta riippuen. Suomen Kuntaliitto antoi vuonna 2019 kirjallisen asiantuntijalausunnon taloustietolakiin liittyen hallintovaliokunnan pyynnöstä. Arvio pohjautuu Suomen Kuntaliiton kunnille tekemään kyselyyn, johon vastasi 14 kuntaa. Vastanneet kunnat kattavat väestöltään 2 miljoonaa asukasta. Kuntien vastaukset kertaluonteisten kustannusten vaikutuksista vaihtelivat 15 000 - 1 700 000 euron välillä. Näiden perusteella Suomen Kuntaliitto ekstrapoloi taloustietolain tuomien muutosten yhteenlasketuksi kertaluonteiseksi kustannusarvioksi 15 milj. euroa. Arvio kattoi kaikki kunnat. Kuntaliiton arvio ei kaikilta osin perustu toteutuneisiin kustannuksiin, ja vastauksia oli pieneltä joukolta kuntia, joten arvioon liittyy epävarmuuksia.

Valtiokonttori on lähettänyt kunnille kyselyn vuonna 2022 automatisoidun talousraportoinnin aiheuttamista kustannuksista. Kyselyyn vastasi 102 organisaatiota. Vastanneiden joukossa on kuntia ja kuntayhtymiä. Kyselyn kirjallisten vastausten perusteella muutoksien aiheuttamia kokonaiskustannuksia on vaikea arvioida. Kokonaisuuteen liittyy sekä ostopalvelukustannuksia kuin myös virkatyötä. Vastausten perusteella kertaluonteisiin palveluiden ostoihin on mennyt kunnasta riippuen 10 000 - 520 000 euroa. Oman työn määrä on taas vaihdellut 10 000 - 160 000 euron välissä. Kyselyn vastausten perusteella lainsäädäntövaiheessa esitetyt arviot ovat olleet suhteellisen oikeassa. Kuten Suomen Kuntaliitto lausunnossaan toi esille, todellinen kustannusten hajonta on merkittävää. Valtiokonttorin kyselyn vastaukset vahvistavat tätä näkemystä. Jossain kunnassa muutokset ovat voineet olla yksinkertaisiakin ja edullisia toteuttaa, kun toisessa kunnassa on käytetty merkittävä määrä omaa ja ostopalvelutyötä muutosten läpiviemiseksi. Kustannusten aiheutumisen ja nykyhetken välillä julkisten menojen inflaatio on ollut merkittävää, joten inflaatio huomioiden Suomen Kuntaliiton esittämä kertaluonteisien investointikustannusten arvio kirjanpidontietojen osalta olisi nykyhetken arvossa n. 17,15 milj. euroa.

Hankintatietovarantohanketta koskevan tiedonhallintalain 9 §:n lausuntomenettelyn yhteydessä Valtiokonttori arvioi kilpailutustunnuksen, laskun turvakoodin ja ostolaskujen toimittamisen aiheuttamia kustannuksia. Menettelyn yhteydessä alustava arvio toimenpiteiden aiheuttamista tietojärjestelmäkustannuksista oli 10 000 - 50 000 euroa kuntaa kohden. Arviossa nostettiin esille vastaava huomio kuin aiemmissakin arvioissa kuntien kohtaamien kustannusten erilaisuudesta.

Valtiokonttorin vuonna 2022 teettämän kyselyn perusteella kunnat ovat talousraportoinnin järjestämiseksi käyttäneet henkilötyötä 0,2 - 0,5 henkilötyövuoden edestä, joskin vastaukset ovat hajanaisia ja osin arviota työmäärästä ei esitetä. Tämä tarkoittaisi keskimäärin 28 000 euron kustannuksia. Näiden perusteella kuntien kohtaama keskimääräinen kertakustannus olisi 58 000 euroa eli yhteensä 17,92 miljoonaa euroa.

Esityksen valmistelun yhteydessä Suomen Kuntaliitto lähetti vuonna 2025 kyselyn kunnille ja hyvinvointialueille hankintatietovarannon toimenpiteiden vaikutuksista. Kyselyssä pyydettiin arvioimaan myös nykyiseen Kuntaliiton ohjeeseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvan ostolaskutietojen julkaisun kustannuksia. Kyselyyn vastanneet arvioivat ohjeen mukaisen ostolaskutietojen julkaisemisen kustantaneen julkaisun tehneille organisaatioille 0 - 40 000 euroa, vastausten keskiarvon asettaessa 2 800 euroon.

Kyselyn vastaukset tarjoavat vaihtoehtoisen referenssikustannuksen ostolaskutietojen toimittamiselle. Vastausten perusteella toteutuneet kustannukset ovat taloustietojen raportoinnin referenssikustannuksiin perustuvaa arviota selvästi pienempiä. Esitettävät muutokset laajentavat ostolaskutietojen vapaaehtoisen avaamisen ohjeistuksen mukaista tietosisältöä ja tiedot toimitettaisiin aiempaa tiheämmin. Valmistelussa on arvioitu, ettei esitettäviä muutoksia voida pitää niin laajoina, että ne aiheuttaisivat taloustietojen raportoinnin uudistusta vastaavat kustannukset, vaan nämä olisivat vähäisempiä.

Edellä kuvattujen tietojen perusteella on arvioitu ostolaskutietojen toimittamisen kuntakohtaiseksi keskimääräiseksi kehittämiskustannukseksi n. 30 000 euroa kuntaa kohden, mikä tarkoittaisi yhteensä 8,76 milj. euron kehittämiskustannuksia.

Kuntayhtymien kustannusten osalta Suomen Kuntaliiton taloustietolakiin antama lausunto tarjoaa tällä hetkellä parhaan tietopohjan. Kuntayhtymien osalta hyvinvointialueiden perustaminen on muuttanut kuntayhtymien rakennetta siten, että keskimääräinen kuntayhtymä on aiempaa pienempi. Nykyisten kuntayhtymien yhteenlasketut käyttökulut ovat olleet 2,95 mrd. euroa vuonna 2024. Suomen Kuntaliiton tekemän tietopyynnön pohjalta taloustietolain vaatimien investointien suhde käyttötalouden kokoon oli keskimäärin 0,0005. Keskimäärin tämä tarkoittaisi n. 19 000 euron kustannuksia kuntayhtymää kohden eli yhteensä 1,475 milj. euron kustannuksia.

Valtiokonttorin kunnille lähettämän kyselyn perusteella nykyisten taloustietojen kerääminen aiheuttaisi vuosittain 1 000 - 20 000 euron edestä palveluiden ostoihin liittyviä ylläpitokustannuksia kunnille. Palveluiden ostojen lisäksi taloustietojen kerääminen aiheuttaa n. 1 000 - 23 000 euron henkilöstökustannukset vuosittain. Kyselyn vastauksiin liittyy merkittävää epävarmuutta.

On oletettavaa, ettei ostolaskujen raportointi vaatisi yhtä suuria ylläpidollisia toimia kuin nykyinen kirjanpidon tietojen raportointi. Vaadittavia raportointikokonaisuuksia on useita ja kerättävät tietosisällöt muuttuvat vuosittain. Tämä aiheuttaa jatkuvaa muutostarvetta. Ostolaskutiedot muodostavat yhden kerättävän tietokokonaisuuden, jonka voi olettaa muuttuvan harvemmin. Ostolaskutietojen keräämisen vaatimia palveluiden ostojen kustannuksia voisi arvioida siten, että nykyisten taloustietojen keskimääräistä 12 000 euron kustannusta jakaisi suurimpien raportointikokonaisuuksien määrällä, jolloin saisi laskennallisen kustannuksen. Suurimpia raportointikokonaisuuksia on neljä, mikä tarkoittaisi 3 000 euron laskennallista kustannusta. Vastaavalla tavalla ostolaskutietojen raportoinnin osalta olisi oletettavaa, että hankintayksikön omaa työtä ei vaadittaisi lainkaan niin paljon kuin nykyisten taloustietojen raportointi. Raportointikokonaisuuksia on useita ja ostolaskutietojen kokonaisuutta voisi verrata yhdeksi raportointikokonaisuudeksi. Tästä saataisiin laskennalliseksi kuntakohtaiseksi henkilöstökustannukseksi 2 625 euroa. Näin ollen ostolaskutietojen raportoinnin aiheuttamat jatkuvat kustannukset kunnille olisivat yhteensä n. 1,64 milj. euroa vuodessa.

Kuntayhtymille koituvia jatkuvia kustannuksia arvioidaan kuntien arviosta saadun prosentuaalisen osuuden kautta. Kuntien osalta jatkuvat kustannukset olisivat n. 19 prosenttia arvioiduista kehittämiskustannuksista. Tämä tarkoittaisi kuntayhtymien osalta n. 276 000 euron jatkuvia kustannuksia vuosittain.

Kunnilla ja kuntayhtymillä on vuosittain n. 6 miljoonaa laskua, joista arviolta n. kolmasosaan tulisi jatkossa lisätä kilpailutustunniste. Arviossa oletetaan, että ensi vaiheessa n. 50 prosentissa vastaanotetuista laskuista olisi yrityksen kirjaama kilpailutustunniste, jolloin kunnalle tai kuntayhtymälle ei seuraisi uusia käsittelykustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien odotetaan

voivan valtion virastoja keskimäärin vaikeammin automatisoida laskujen käsittelyä kilpailutustunnisteen näkökulmasta, sillä niillä on käytössä erilaisia järjestelmiä, joiden valmiudet ovat hyvinkin erilaisia. Näin ollen automaatiokohdistamisen osuudeksi oletetaan n. 10 prosenttia laskuista. Automaatiokohdistamisen vuosittaiset kustannukset on arvioitu vähäisiksi ja toisaalta automaattikohdistamisen lisääminen vähentää olemassa olevia käsittelykustannuksia. Jäljelle jäävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen kuntien ja kuntayhtymien osalta kilpailutustunnisteen käsittelystä ja toimittamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu n. 2,25 milj. euroa.

Kunnille ja kuntayhtymille aiheutuu myös kustannuksia, kun ne arvioivat laskujen salassapitoa ennen tietojen toimittamista hankintatietovarantoon. Toteutushankkeen ostolaskutietojen toimittamisen pilottiprojektissa saadun tiedon perusteella kuntien salassa pidettävien laskujen osuus ei olisi yhtä korkea kuin valtion virastoilla, mikä on uskottavaa virastojen turvallisuustehtävien johdosta. Näin ollen kunnilla arvioidaan olevan valtion virastoja vähemmän salassa pidettäviä laskuja, jolloin näiden osuudeksi on arvioitu n. 3 prosenttia kaikista laskuista. Salassa pidettävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen kuntien ja kuntayhtymien osalta salassapitomerkontöjen käyttöönotosta ja toimittamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu 450 000 euroa.

On oletettavaa, että erityisesti kilpailutustunnisteseen liittyvät prosessikustannukset tulisivat vähenemään ensimmäisten käyttöönottovuosien jälkeen. Laskuautomaation kehittyminen ja toisaalta toimittajien laskutusjärjestelmien muutokset tulevat vähentämään tarvetta käsitellä tai korjata kilpailutustunnistetta laskuilla. Tässä esityksessä arvioidaan toiminnan tehostumisen olevan n. 10 prosenttia vuosittain käyttöönottoa seuraavan viiden vuoden ajan. Salassapitomerkinän osalta automaatiota ei arvioida syntyvän merkittävästi viranomaisharkinnan vuoksi.

Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät

Myös hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin kohdistuvat kustannukset aiheutuvat pääosin ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteesta. Kustannuksia voi aiheutua myös julkista hankinnoista ilmoittamisen muutoksiin liittyen, kun hankinnoista ilmoittamisen tietosisältöä jälki-ilmoituksen osalta laajennetaan, mutta näiden kustannusten on arvioitu olevan hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta vähäisiä. Valtiokonttorille annettavan tarjoustietojen tiedonsaantioikeuden ei arvioida aiheuttavan kustannuksia hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille.

Ostolaskutietojen toimittamisvelvoite aiheuttaisi hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille tarpeen tehdä muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin, minkä lisäksi niiden tarvitsee mahdollisesti hankkia uusia järjestelmiä tietojen toimittamiseksi. Ehdotetun toimittamisvelvoitteen aiheuttamia muutoksia on kartoitettu osaltaan toteutushankkeen ostolaskutietojen pilottiprojektin yhteydessä kahden hyvinvointialueen kanssa pidetyissä työpajoissa. Toimittamisvelvoite aiheuttaisi teknisiä ja hallinnollisia muutoksia laskujen käsittelyyn kilpailutustunnisteen ja salassapitomerkontöjen muodostamiseksi raportoitavaan tietosisältöön. Esityksen mukaisia tuoterivitietoja kertyy nykytilassa vaihtelevasti eri tietojärjestelmiin. Tietyissä järjestelmissä tuoterivitietoja ei tallenneta lainkaan, vaikka ne verkkolaskun osana hankintayksikköön saapuvatkin, kun toisissa järjestelmissä tiedot tallennetaan taustalla oleviin tietokantoihin, mutta nykytilassa niitä ei voida raportoida järjestelmästä. Ehdotetusta toimittamisvelvoitteen vuoksi hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien täytyisi tehdä tarvittavat muutokset tuoterivien tallentamiseksi ja

toimittamiseksi Valtiokonttorille. Esityksessä ei ehdoteta hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille velvoitetta sisällöllisesti tarkistaa saapuneiden tuoterivien sisällön oikeellisuutta, vaan ne voidaan toimittaa sellaisenaan. Tuoterivitietojen oikeellisuuden varmistamisesta ei siis aiheutuisi kustannuksia hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille, joskin niiden tulee varmistaa, että tuoterivitiedot liittyvät hyväksytyihin laskuihin.

Hyvinvointialueet ovat lähtökohtaisesti kuntia suurempia, jolloin olisi oletettavaa, että tietojärjestelmien muutokset vaatisivat hieman suurempaa työpanosta ja useamman järjestelmän muutoksia. Arvio on, että hyvinvointialueen kohtaama kertaluonteinen tietojärjestelmäkustannus olisi n. kolminkertainen suhteessa arvioon kunnan kohtaamista kehittämiskustannuksista, eli 90 000 euroa hyvinvointialuetta kohden. Kun otetaan huomioon HUS-yhtymä ja kaksi kooltaan pienempääkin hyvinvointiyhtymää, olisivat hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien kehittämiskustannukset yhteensä n. 2 milj. euroa.

Hyvinvointialueille ja -yhtymille koituvia jatkuvia kustannuksia arvioidaan kuntien arviosta saadun prosentuaalisen osuuden kautta. Kuntien osalta jatkuvat kustannukset olisivat n. 19 prosenttia arvioiduista kehittämiskustannuksista. Tämä tarkoittaisi hyvinvointialueiden ja -yhtymien osalta n. 380 000 euron jatkuvia kustannuksia vuosittain.

Hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymillä on vuosittain n. 3 miljoonaa laskua, joista arviolta noin kolmasosaan tulisi jatkossa lisätä kilpailutustunniste. Arviossa oletetaan, että ensi vaiheessa n. 50 prosentissa vastaanotetuista laskuista olisi yrityksen kirjaama kilpailutustunniste, jolloin virastolle ei seuraisi uusia käsittelykustannuksia. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien odotetaan voivan automatisoida laskujen käsittelyä kilpailutustunnisteen näkökulmasta valtion virastoja vastaavalla tasolla. Näin ollen automaatiokohdistamisen osuudeksi oletetaan n. 30 prosenttia laskuista. Automaatiokohdistamisen vuosittaiset kustannukset on arvioitu vähäisiksi ja toisaalta automaattikohdistamisen lisääminen vähentää olemassa olevia käsittelykustannuksia. Jäljelle jäävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta kilpailutustunnisteen käsittelystä ja toimittamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu n. 900 000 euroa.

Hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille aiheutuu kustannuksia myös, kun ne arvioivat laskujen salassapitoa ennen tietojen toimittamista hankintatietovarantoon. Osittain perustuen toteutushankkeen pilottiprojektien yhteydessä hyvinvointialueiden kanssa pidetyistä työpajoista saatuun arvioon, näillä organisaatioilla arvioidaan olevan valtion virastoja vastaava tilanne salassa pidettäviä laskujen osalta, jolloin näiden osuudeksi on arvioitu n. viisi prosenttia kaikista laskuista. Salassa pidettävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta salassapitomerkintöjen käyttöönotosta ja toimittamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu 375 000 euroa.

On oletettavaa, että erityisesti kilpailutustunnisteseen liittyvät prosessikustannukset tulisivat vähenemään ensimmäisten käyttöönottovuosien jälkeen. Laskuautomaation kehittyminen ja toisaalta toimittajien laskutusjärjestelmien muutokset tulevat vähentämään tarvetta käsitellä tai korjata kilpailutustunnistetta laskuilla. Tässä esityksessä arvioidaan toiminnan tehostumisen olevan n. 10 prosenttia vuosittain käyttöönottoa seuraavan viiden vuoden ajan. Salassapitomerkinän osalta automaatiota ei arvioida syntyvän merkittävästi viranomaisharkinnan vuoksi.

Senaatti-konsernin liikelaitokset ja Kela

Senaatti-konsernin liikelaitoksiin ja Kelaan kohdistuvat kustannukset aiheutuvat pääosin ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteesta. Kustannuksia voi aiheutua myös julkista hankinnoista ilmoittamisen muutoksiin liittyen, kun hankinnoista ilmoittamisen tietosisältöä jälki-ilmoituksen osalta laajennetaan, mutta näiden kustannusten on arvioitu olevan vähäisiä. Valtiokonttorille annettavan tarjoustietojen tiedonsaantioikeuden ei arvioida aiheuttavan kustannuksia Senaatti-konsernin liikelaitoksille.

Senaatti-konsernin liikelaitoksien ja Kelan ostolaskutietojen toimittamisen organisaatiokohtaisiksi kehittämiskustannusten määräksi arvioidaan 200 000 euroa. Senaatti-konsernin liikelaitoksille tai Kelalle ei arvioida tulevan merkittäviä vuosittaisia kustannuksia teknisen tietojen toimittamisen järjestämisestä.

Senaatti-konsernin liikelaitoksille tulee vuosittain n. 220 000 ostolaskua, joista arviolta n. kolmasosaan tulisi jatkossa lisätä kilpailutustunniste. Arviossa oletetaan, että ensi vaiheessa n. 50 prosentissa vastaanotetuista laskuista olisi yrityksen kirjaama kilpailutustunniste, jolloin virastolle ei seuraisi uusia käsittelykustannuksia. Senaatti-konsernin liikelaitosten odotetaan voivan automatisoida laskujen käsittelyä kilpailutustunnisteen näkökulmasta valtion virastoja vastaavalla tasolla. Näin ollen automaatiokohdistamisen osuudeksi oletetaan n. 30 prosenttia laskuista. Automaatiokohdistamisen vuosittaiset kustannukset on arvioitu vähäisiksi ja toisaalta automaattikohdistamisen lisääminen vähentää olemassa olevia käsittelykustannuksia. Jäljelle jäävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen lisän arvioidaan olevan n. 2,5 euroa. Näin ollen Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta kilpailutustunnisteen käsittelystä ja toimittamisesta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu 65 000 euroa.

Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuu kustannuksia myös, kun ne arvioivat salassa pidettävän ja turvallisuusluokitellun tiedon toimittamista hankintatietovarantoon. Salassa pidettäviä laskuja arvioidaan olevan n. 10 prosenttia kaikista laskuista, mikä johtuu Puolustuskiinteistöjen osuudesta. Myös salassa pidettävien laskujen laskukohtaisen käsittelykustannuksen arvioidaan olevan muita organisaatioita korkeampi Puolustuskiinteistöjen vuoksi eli n. 5 euroa. Näin ollen Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta salassapitomerkinntöjen käyttöönotosta aiheutuvien vuosittaisten kustannusten määräksi on arvioitu 110 000 euroa.

Kelalle arvioidaan aiheutuvan vuosittaisia kustannuksia mittaluokaltaan saman verran kuin Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Kelan osalta kuitenkin arvio salassa pidettävien laskujen osuudesta ja laskukohtaisesta kustannuksesta olisi valtion virastoja vastaava.

On oletettavaa, että erityisesti kilpailutustunnisteseen liittyvät prosessikustannukset tulisivat vähenemään ensimmäisten käyttöönottovuosien jälkeen. Laskuautomaation kehittyminen ja toisaalta toimittajien laskutusjärjestelmien muutokset tulevat vähentämään tarvetta käsitellä tai korjata kilpailutustunnistetta laskuilla. Tässä esityksessä arvioidaan toiminnan tehostumisen olevan n. 10 prosenttia vuosittain käyttöönottoa seuraavan viiden vuoden ajan. Salassapitomerkinntöjen osalta automaatiota ei arvioida syntyvän merkittävästi viranomaisharkinnan vuoksi.

Yhteenveto

Taulukkoon 3 on koottu arviot esityksen yhteenlasketuista sektorikohtaisista kehittämiskustannuksista. Taulukossa ei ole mukana Valtiokonttorin hankintatietovarannon kehittämiskustannuksia.

Taulukko 3. Esityksen aiheuttamat kehittämiskustannukset.

Sektori	2026	2027	Yhteensä
Valtion virastot ja laitokset (pl. Puolustusvoimat)	200	-	200
Puolustusvoimat	200	-	200
Kunnat ja kuntayhtymät	4380	4380	8760
Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät	1250	750	2000
Senaatti-konsernin liikelaitokset	100	100	200
Kansaneläkelaitos	100	100	200
Yhteensä	6230	5330	11560

Arvio esityksen aiheuttamista jatkuvista kustannuksista on koottu taulukkoon 4.

Taulukko 4. Esityksen aiheuttamat jatkuvat kustannukset.

Sektori	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Valtion virastot ja laitokset (pl. Puolustusvoimat)	312 500	281 250	253 125	227 813	205 031	184 528	184 528
Puolustusvoimat	312 500	281 250	253 125	227 813	205 031	184 528	184 528
Kunnat ja kuntayhtymät	-	4 616 000	4 154 400	3 738 960	3 365 064	3 028 558	2 725 702
Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät	407 500	1 630 000	1 467 000	1 320 300	1 188 270	1 069 443	962 499
Senaatti-konsernin liikelaitokset	-	174 167	156 750	141 075	126 968	114 271	102 844
Kansaneläkelaitos	-	83 333	75 000	67 500	60 750	54 675	49 208
Yhteensä	1 032 500	7 066 000	6 359 400	5 723 461	5 151 114	4 636 003	4 209 309

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset muihin julkisyhteisöihin

Ehdotetuista säädösmuutoksista voi aiheutua kustannuksia myös muille kuin edellä kuvatuille hankintayksiköille hankinnoista ilmoittamisen muutoksiin liittyen, kun hankinnoista ilmoittamisen tietosisältöä jälki-ilmoituksen osalta laajennetaan, mutta näiden kustannusten on arvioitu olevan vähäisiä. Valtiokonttorille annettavan tarjoustietojen tiedonsaantioikeuden ei arvioida aiheuttavan merkittäviä kustannuksia myöskään muille hankintayksiköille.

4.2.4 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Ehdotettu hankintatietovaranto ja kattava hankinta- ja ostolaskutietojen julkaisu todennäköisesti lisäävät julkisten hankintojen kilpailutusten määrä ja toisaalta kilpailua julkisissa hankinnoissa. Näin ollen ehdotetut säädökset parantavat osaltaan markkinoiden toimivuutta.

Kilpailutustunnuksen ja ostolaskujen julkaisun avulla yritykset voivat tehdä julkisiin hankintoihin liittyvää markkina-analyysia aiempaa paremmin. Koottujen tietojen avulla yritys pystyisi tunnistamaan aiempaa tarkemmalla tasolla, millaisia hankintoja julkinen sektori tekee yrityksen toimialalla, ja toisaalta kuinka paljon kilpailua näissä hankinnoissa nykyisellään on. Analyysin perusteella yritykset pystyivät laajentamaan toimintaansa esimerkiksi sellaisille maantieteellisille alueille, joilla on aiemmin ollut vähemmän kilpailua, mikä edistäisi markkinoiden toimivuutta ja lisäisi kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Ehdotettu hankintatietovaranto ja kattava hankinta- ja ostolaskutietojen julkaisu vähentäisivät 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 olisi myös niiden yritysten käytössä, joilla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä markkina-analyysia tai jotka eivät ole aiemmin osallistuneet julkisiin kilpailutuksiin. Lisääntynyt informaatio johtaisi uusien toimijoiden osallistumiseen julkisiin kilpailutuksiin, mikä todennäköisesti lisäisi kilpailua julkisissa hankinnoissa ja edistäisi markkinoiden toimivuutta.

Ehdotetun hankintatietovarannon ja kattavan hankinta- ja ostolaskutietojen julkaisun arvioidaan vähentävän suorahankintoja ja kilpailutettujen sopimusten ylittäviä suorahankinnan kaltaisia ostoja. Kun nämä hankinnat tulevat avoimen kilpailutuksen piiriin, yrityksillä olisi yhdenvertaisemmat mahdollisuudet osallistua kilpailuun, mikä parantaisi markkinoiden toimintaa.

4.2.5 Yritystoiminnan aloittaminen ja kasvuedellytykset

Avoimesta tietopalvelusta saatava tieto julkisen sektorin hankinnoista kannustaisi uusia yrittäjiä aloittamaan yritystoimintaa, sillä se tarjoaisi selkeän näkymän julkisten hankintojen markkinaa. Tämä koskisi myös olemassa olevia yrityksiä: ne tunnistaisivat avoimen tietopalvelun kautta uusia kasvumahdollisuuksia myynnissä julkiselle sektorille.

Laajentuvien hankinta- ja jälki-ilmoitusten tietosisältöjen laajentamiseen sekä tarjouspyyntöasiakirjojen avoimen saatavuuden edistämiseen liittyvien säädösmuutosten myötä yritykset voisivat tunnistaa piirteitä niistä kilpailutuksista, joissa ovat aiemmin hävinneet. Näin ne voisivat kehittää toimintaansa voittaakseen jatkossa enemmän julkisia kilpailutuksia.

4.2.6 Investoinnit ja kilpailukyky

Data-analytiikkaan ja tekoälyyn keskittyvät yritykset kasvavat nopeasti, ja yritykset investoivat laajamittaisen tiedon hyödyntämiseen ja data-analytiikkaan maailmanlaajuisesti. Julkisten tietoaaineistojen avaaminen vapaaseen uudelleenkäyttöön on olennaista myös julkisten hankintojen tietojen hyödyntämisen kannalta Suomessa. Avoimen massadatan ympärille syntyvien arvoketjujen ja ekosysteemien kehittymisen mahdollistaminen on tärkeää Suomen investointien ja kilpailukyvyn kannalta.

4.2.7 Innovaatiovaikutukset

Hankintatietovarannolla ja ehdotetuilla säädösmuutoksilla ei odoteta olevan suoria vaikutuksia yritysten kykyyn luoda uusia innovaatioita. Kuitenkin tiedon kerääminen, yhdistely ja rikastaminen on jo tuonut ja tuo jatkossakin markkinoille uusia toimijoita ja luo markkinoita. Tämä lisää tervettä kilpailua, mikä hyödyttää sekä julkista sektoria että kansalaisia. Hankintatietovarannon ja siihen liittyvän avoimen tietopalvelun avulla yritykset voisivat tunnistaa julkisen sektorin laajasti tarvitsemia ratkaisuja ja kehittää tarpeisiin sopivia uusia, innovatiivisia lähestymistapoja.

4.2.8 Vaikutukset pk-yrityksiin

Ehdotetut säädösmuutokset ja tietojen keskitetty kokoaminen hankintatietovarantoon tuottaisivat merkittävän määrän lisätietoa julkisista hankinnoista. Jälki-ilmoitusten perusteella nähdään, kuinka moni tarjonneista yrityksistä on pk-yrityksiä. Kehittämällä jälki-

ilmoittamiseen liittyvä käytäntöjä saadaan myös tietoa yrityksistä, jotka osallistuvat tarjouskilpailuihin, mutta eivät voita niitä. Tämän tiedon avulla hankintayksiköt pystyisivät tunnistamaan parhaita toimintatapoja pk-yritysten kilpailutuksiin osallistumisen helpottamiseksi. Uusien yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin kasvattaa pidemmällä aikavälillä potentiaalisten tarjoajien määrää julkisissa kilpailutuksissa.

Avoimien tietopalvelu vähentäisi yritysten välistä asymmetristä informaatiota, mikä parantaisi pk-yritysten toimintaedellytyksiä suhteessa suuriin yrityksiin. Pienemmillä yrityksillä ei välttämättä ole käytettävissään yhtä paljon resursseja kerätä nykyisin pirstaloitunutta hankintoja koskevaa tietoa markkina-analyysia varten. Avoimen tietopalvelun myötä informaatio olisi yhdenmukaisesti ja ymmärrettävästi kaikkien käytettävissä.

4.2.9 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtiokonttori

Ehdotettavalla hankintatietovarantoa koskevalla uudella lainsäädännöllä ja voimassa oleviin säännöksiin ehdotettavilla muutoksilla sekä hankintatietovarannon käyttöön otolla tulisi olemaan olennaisia vaikutuksia Valtiokonttorin tehtäviin ja palveluiden tuottamiseen sekä tiedonhallintaan. Ehdotettavalla lainsäädännöllä säädetään uudesta kansallisesta julkisten hankintojen tietovarannosta, jonka ylläpito säädettäisiin Valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiokonttorille syntyy hankintatietovarannon ylläpitämisestä uusi viranomaistehtävä. Ehdotettavilla säännöksillä on vaikutusta Valtiokonttorin asianhallintaan, kuten käsiteltäviin tietoihin ja tietojen luovutukseen sekä julkaisemiseen. Säännöksillä on vaikutuksia Valtiokonttorin asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Valtiokonttori tulisi toimimaan hankintatietovarannon tietojen osalta julkisuuslain mukaan toimivaltaisena viranomaisena ja henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä.

Hankintatietovarannon ylläpito, rekisterinpitäjänä toimiminen, tietojen kerääminen, säilyttäminen ja käsittely hankintatietovarannossa, hankintatietovarannon julkiseksi määriteltujen tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ja tietojen luovuttaminen hankintatietovarannosta olisivat uusia tehtäviä Valtiokonttorille. Lisäksi Valtiokonttorille ehdotetaan säädettäväksi määräyksenantovaltuus koskien valtion viraston ja laitoksen, Senaattikonsernin liikelaitoksen ja Kansaneläkelaitoksen hankintatietovarantoon tallennettavien ostolaskutietojen yksityiskohtia, teknistä kuvausta, tietojen toimittamistapaa ja -aikaa, harkinnanvaraisesti toimittamatta jätettyjen tietojen laajuuden ilmoittamistapaa sekä tietorakenteita. Valtiokonttorin tehtävistä sisältyy säännökset ehdotettavaan hankintatietovarantoa koskevaan lakiin sekä Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettaviin muutoksiin.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavan määräyksenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisesta käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta. Määräyksenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, parantaen kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuutta sekä tietojen saatavuutta Hilma-palveluun, josta Valtiokonttori voisi kerätä ja tallentaa tiedot hankintatietovarantoon. Määräyksenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Lisäksi Valtiokonttorista annetussa laissa säädettäisiin Valtiokonttorille tarjoustietoja koskeva tiedonsaantioikeus, joka kohdistuisi hankintayksikön lisäksi sille kilpailutusjärjestelmää toimittavaan tahoon.

Ehdotettavien säännösten mukaan Valtiokonttori vastaisi yleisessä tietoverkossa julkaistavasta tietosisällöstä ja tietojen julkaisemisen toteutuksesta. Tietojen julkaisussa Valtiokonttori voisi ensisijaisesti hyödyntää tutkiahallintoa.fi-palvelua. Valtiokonttorista annetussa laissa säädettäisiin määritellyille viranomaisille tiedonsaantioikeus hankintatietovarannon salassa pidettäviin tietoihin. Tietoja voitaisiin luovuttaa tutkimustarkoituksiin Valtiokonttorin myöntämään tutkimuslupa perustuen. Lupaharkinnassa huomioitaisiin tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaaminen, luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset, tietojen luovuttamiseen liittyvä lainsäädäntö ja luvan myöntämisen tarkoituksenmukaisuus sekä mahdolliset muut tietojen luovuttamisen kannalta oleelliset seikat. Hankintatietovarannon tietoihin voisi myös kohdistua julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä. Siltä osin kuin salassa pidettävään tai turvallisuusluokiteltuun tietoon kohdistuu tietopyyntö tai tutkimuslupaa koskeva pyyntö, Valtiokonttori ratkaisee asian huolellisesti soveltuvaa lainsäädäntöä noudattaen. Tietojen luovuttamiselle voidaan asettaa käsittelyä koskevia ehtoja, luovutettavaa tietosisältöä voidaan rajata tai tietojen luovuttamisesta voidaan kieltäytyä. Vastuu tietopyyntöjen käsittelystä, tietojen luovuttamisesta ja julkaisemisesta sekä tutkimuslupaa koskevien hakemusten käsittelystä ja tutkimuslupan myöntämisestä olisi Valtiokonttorilla.

Valtiokonttorille hankintatietovarantoa koskevaan tehtävään liittyen aiheutuvia kustannuksia kuvataan tämän hallituksen esityksen luvussa 4.2.2.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Hankintatietovaranto vaikuttaisi tehostavasti Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävien hoitoon. Hankintalain noudattamisen valvonta on KKV:n tehtävä. Hankintalain ja sen esitöiden (HE 108/2016 vp, s. 231 - 233) mukaan valvonnan tarkoituksena on ensisijaisesti puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suorahankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suorahankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin. Valvontatehtävää hoitaessaan KKV pyytää hankintayksiköiltä tietoja valvonnan kohteena olevasta hankinnasta hankintamenettelyn lainmukaisuuden selvittämiseksi. Selvityspyynnöissä pyydetään usein tietoja esimerkiksi kilpailuttamisesta, hankintasopimuksen syntymisestä ja hankinnan arvosta. KKV:n valvontatoimi tehostuisi ja suoraviivaistuisi, mikäli tarjouspyyntöasiakirjat, sopimustiedot ja ostolaskutiedot löytyisivät valmiiksi koottuna hankintatietovarannosta. Tietojen avulla virasto voisi arvioida hankinnan lainmukaisuutta paremmin jo ennen mahdollisen selvityspyynnön lähettämistä ja selvityspyynnöt kohdentuisivat yhä useammin puuttumiskynnyksen ylittäviin lainvastaisiin hankintamenettelyihin. Selvityspyynnöissä ei myöskään tarvitsisi kysyä sellaisia tietoja, jotka ovat jo valmiiksi saatavissa hankintatietovarannosta. Tämä vähentäisi myös hankintayksiköille selvityspyynnömenettelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Hankintojen valvonnan käsittelyyn otettujen tapausten havaitseminen pohjautuu suurelta osin KKV:n laadullisin menetelmin tekemiin havaintoihin ja KKV:n saamiin vihjeisiin. Laadukkaat aineistot mahdollistavat myös tilastollisten menetelmien käyttämisen valvontatyössä. Tällaisten menetelmien käytöstä valvontatyössä on esimerkkinä KKV:n kartellivalvonta, jossa riittävän laadukas hankinta-aineisto on mahdollistanut nk. [seulontamenetelmän](#) käytön. Hankintatietovaranto voisi mahdollistaa vastaavanlaisten menetelmien hyödyntämisen myös hankintojen valvonnassa, mikä tehostaisi valvontaa. Tehokkaampi ja nykyistä laaja-alaisempi hankintojen valvonta kasvattaisi hankintayksiköiden riskiä jäädä kiinni laittomasta suorahankinnasta, mikä itessään voisi merkittävästi vähentää laittomien suorahankintojen määrää.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2021) mukaan KKV:n tehtäviin kuuluu kilpailun edistäminen. KKV tekee tätä tehtävää varten julkisiin hankintoihin liittyvää tutkimus-

ja valistustyötä, jotka pohjautuvat laajoihin ja laadukkaisiin julkisia hankintoja koskeviin aineistoihin. Nykyiset aineistot eivät sisällä lähestulkoon lainkaan tietoa hankintojen toteutuneista kustannuksista tai siitä, mitkä julkissektorin hankinnat on kilpailutettu ja mitkä ei. Hankintatietovaranto mahdollistaa nykyistä merkittävästi laajemman ja laadukkaamman hankintojen tutkimuksen, mikä mahdollistaisi kilpailun edistämistyön kohdentamisen sinne, missä kilpailusta on suurin puute ja missä sitä on realistista lisätä. Myös tätä kautta voidaan saavuttaa [merkittäviä säästöjä yhteiskunnan tasolla](#).

Muut viranomaiset

Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 16.4.2025 hallituksen esityksen (HE 32/2025 vp), jossa ehdotetaan sädeettäväksi uusi mediamarkkinoiden valvontaa koskeva laki, jolla annettaisiin eurooppalaiseen medianvapaussäädökseen liittyvää täydentävää kansallista sääntelyä. Hallituksen esityksessä esitetään, että hankintatietovarannon valmistuttua medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdassa määritellyt valtion mainontaa koskevat tiedot kerättäisiin Valtiokonttorin ylläpitämään hankintatietovarantoon viranomaisten ja julkisten tahojen ostolaskudataa hyödyntämällä. Näin ollen valtion mainontaa koskevat tiedot, kuten viranomaisen tai muun julkisen tahon ostama mainonnan määrä palveluntarjoajaa kohden, olisivat avoimesti ja julkisesti saatavilla tietovarannosta. Tietovarannon myötä yksittäisten viranomaisten tai muiden julkisten tahojen ei tarvitsisi itse julkaista niiden mainos- ja ilmoitusmenoja koskevia tietoja siltä osin kuin mainos- ja ilmoitusmenoja on maksettu ostolaskuilla, joiden tiedot on toimitettu tietovarantoon.

Esityksen valmistelun aikana valtiovarainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat käyneet keskustelua mahdollisuudesta, jossa hankintatietovarantoon kerättävät ja sitä kautta julkaistavat tiedot sisältäisivät myös viranomaisten ja julkisten tahojen markkinointia ja ilmoitustoimintaa koskevat tiedot medianvapausasetuksen velvoitteiden mukaisesti. Ratkaisuvaihtoehdossa viranomaisten ja julkisten tahojen ei tarvitsisi erikseen julkaista valtion mainontaan liittyviä tietoja ja ilmoittaa niistä Liikenne- ja viestintävirastolle, vaan tiedot olisivat julkisesti kaikkien nähtävillä Valtiokonttorin ylläpitämässä tietovarannossa niiltä osin kuin mainos- ja ilmoitusmenoja koskevat ostolaskutiedot on toimitettu tietovarantoon. Näin ollen ratkaisuvaihtoehdossa positiivisena puolena olisi merkittävästi kevyempi hallinnollinen taakka sekä Liikenne- ja viestintävirastolle että muille valtion viranomaisille ja julkisille tahoille.

Laki mediamarkkinoiden valvonnasta (408/2025) on annettu 27.6.2025 ja laki on tullut voimaan 8.8.2025.

4.2.10 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksen mukaisella muutoksella on epäsuoria vaikutuksia kansantalouteen julkisten hankintojen tehostumisen seurauksena tulevan tuottavuuskasvun kautta. Muutos parantaa julkisen hallinnon sekä erityisesti julkisen hallinnon tukipalveluiden kustannustehokkuutta. Vaikutusten realisoiminen vaatii organisaatioiden omia toimia toiminnan muutoksista.

4.2.11 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Hankintatietovarannon avulla parannetaan julkisten varojen käyttöön liittyvien tietojen avoimuutta ja lisätään kansalaisten osallisuutta ja demokraattisen osallistumisen mahdollisuuksia julkisia hankintoja koskevan avoimen tietopalvelun käyttöönotolla. Tämä todennäköisesti lisää kansalaisten osallisuutta myös siten, että kansalaiset voivat löytää ja raportoida mahdollisista havaitsemistaan väärinkäyttötapaauksista tai -epäilyistä. Muutoksen piirissä olevilla julkisilla hankintayksiköillä ei olisi enää jatkossa tarvetta julkaista

ostolaskutietoja omilla verkkosivuillaan, sillä vastaavat tiedot julkaistaisiin kaikille yhteisessä avoimessa tietopalvelussa. Kunta- ja aluepäättäjät voisivat avoimen tietopalvelun avulla vertailla eri kuntien ja hyvinvointialueiden hankintatietoja keskenään ja havaita hankintojen tehostamismahdollisuuksia sekä hyviä käytäntöjä.

Hankintatietovaranto mahdollistaa lisäksi tutkijoiden, median ja yhdistystoimijoiden entistä paremman pääsyn julkisia hankintoja ja ostoja koskeviin tietoihin, mikä luo edellytyksiä laadukkaalle journalismille ja toimivalle kansalaisyhteiskunnalle. Kansalaiset voivat hyödyntää tietoa arvioidessaan julkisten varojen käyttöä ja tuoda omia näkökulmiaan esiin, mikä lisää demokraattista vaikuttamista ja osallisuutta.

Hankintatietovaranto ja avoin tietopalvelu vähentävät julkisiin hankintoihin liittyvää korruption riskiä. Kilpailutustunnisteen avulla hankintayksiköiden tekemät suorahankinnat kyetään erottamaan julkaistavista ostolaskutiedoista, vaikkei hankintayksikkö olisi julkaissut asianmukaisia suorahankintailmoituksia taikka hankinta ylittäisi kansalliset kynnysarvot. Tällä olisi korruptiota ennaltaehkäisevä vaikutus, sillä yksittäisen henkilön mahdollisuudet peitellä edellä mainitut ostot laskutietojen raportoinnista olisivat rajalliset.

Hankintatietovarantoon koottavien tietojen avulla voidaan havaita esimerkiksi toimittajan suosimiseen viittaavia merkkejä, jolloin valvontaviranomaiset voivat arvioida ja selvittää kyseisiä hankintoja. Tarjoustietojen kattava kokoaminen Hilma-palveluun ja sieltä edelleen hankintatietovarantoon parantaisi KKV:n kartellivalvontaa.

Kilpailutustunnisteen 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.

Esityksellä ei ole suoria ympäristö- tai ilmastovaikutuksia, mutta hankintatietovarannon luoma tietopohja mahdollistaa aiempaa paremmin ympäristötavoitteiden toteutumisen seurannan julkisissa hankinnoissa. Avoin data hankinnoista voi paljastaa esimerkiksi, kuinka paljon hankinnoissa käytetään vähähiilisiä vaihtoehtoja, ja näin kannustaa hankintayksiköitä huomioimaan ympäristökriteerit.

4.3 Tietoyhteiskuntavaikutukset

4.3.1 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Ehdotettavaan lainsäädäntöön sisältyy tiedonhallintaa koskevia säännöksiä. Esityksen valmistelun yhteydessä on valmisteltu tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa edellytetty tiedonhallinnan muutosten arviointi. Ehdotettavilla säännöksillä on tunnistettu olevan vaikutuksia tiedonhallinnan järjestämisiin ja vastuisiin.

Ehdotettavilla uusilla säännöksillä ja muutoksilla olemassa oleviin säännöksiin on tunnistettu olevan vaikutuksia asianhallintaan, kuten käsiteltäviin tietoihin ja tietojen luovutukseen sekä julkaisemiseen. Säännöksillä on myös vaikutuksia asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Lisäksi ehdotettavalla lainsäädännöllä on tunnistettu olevan vaikutuksia tiedonsaantiin, kun osittain uusia tapoja saada julkisia tietoja luodaan esitetyillä tavoilla.

Hankintatietovarantoa koskevalla lainsäädännöllä tulee olemaan monen tasoisia vaikutuksia eri toimijoihin. Olennaisia vaikutuksia uudella lainsäädännöllä tulee olemaan Valtiokonttorille,

sillä Valtiokonttorille syntyy lain myötä uusi vaativa viranomaistehtävä, jolla on merkittäviä vaikutuksia tiedonhallinnan eritasoihin tehtäviin ja vastuisiin.

Hankintatietovarantoa koskevalla lainsäädännöllä on arvioitu olevan valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden osalta vaikutuksia liittyen muun muassa kilpailutunnisteen ja salassapitomerkintöjen käyttöönottoon. Lisäksi muutoksia tulee tehdä tietojärjestelmien rajapinnoissa ja organisaatioiden työprosesseissa.

4.3.2 Tiedonhallinnan järjestäminen ja vastuut

Ehdotettavaan lainsäädäntöön sisältyy uusia tehtäviä, joilla on merkitystä tarkasteltaessa tiedonhallinnan järjestämiseen ja vastuisiin liittyviä kysymyksiä. Tiedonhallintaan liittyviä vastuita ja tehtäviä koskevat vaikutukset kohdistuvat pääosin Valtiokonttoriin. Hankintatietovarannon ylläpitoa koskeva viranomaistehtävä, rekisterinpitäjänä toimiminen, tietojen kerääminen, säilyttäminen ja käsittely hankintatietovarannossa, julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ja luovuttaminen hankintatietovarannosta ovat uusia tehtäviä Valtiokonttorille. Valtiokonttorin tehtävistä ja tietojen käsittelyyn kohdistuvista muutoksista sisältyy säännökset ehdotettavaan hankintatietovarantoa koskevaan lakiin sekä Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettaviin muutoksiin.

Uuden tietovarannon käyttöönotosta ja ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuudesta johtuen vaikutuksia kohdistuu myös tietojen toimittajiin. Ehdotettavan hankintatietovarantolain mukaan ostolaskutietojen toimittamisvelvollisia olisivat valtion virastot ja laitokset, Senaatti-konsernin liikelaitokset, Kela, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Hankintatietovarantolain mukaan Valtiokonttori voisi hyväksyä ostolaskutietojen toimittamisen tietovarantoon myös muulta kuin toimittamisvelvollisten joukkoon kuuluvalta hankintayksiköltä. Ehdotettavaan hankintatietovarantolakiin on sisällytetty tarvittavat säännökset ostolaskutietojen tietovarantoon toimittamiseen ja toimitettavan tietosisällön määrittelyyn liittyen.

4.3.3 Tietovarantojen yhteentoimivuus ja hyödyntäminen

Hankintatietovarannon tiedonkeruussa hyödynnetään olemassa olevia palveluita ja järjestelmiä, kuten Hilma-palvelu. Valtion virastojen ja laitosten ostolaskutietojen keräämisessä tullaan käyttämään valtion kirjanpitoyksiköiden käytössä oleva tilausten- ja laskujen käsittelyjärjestelmää Handia, johon tulee tehdä tähän liittyvät muutokset. Muiden kuin valtion yhteistä Handi-järjestelmää käyttävien tiedon toimittajien osalta ostolaskutietojen toimittaminen hankintatietovarantoon tapahtuu hankintatietovarannon tiedonkeruujärjestelmän kautta ja edellyttää tiedon toimittajilta käytössä olevien järjestelmien päivittämistä. Ostolaskutietojen toimittamisessa voitaisiin myös hyödyntää suomi.fi-palveluväylää.

Hankintatietovarannon tiedonkeruussa tullaan myös hyödyntämään julkishallinnon ylläpitämiä tietopalveluita ja -lähteitä, kuten kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalvelu sekä valtion virastojen, laitosten ja rahastojen keskuskirjanpidon tiedot, ja viranomaisrekistereitä, kuten Tilastokeskuksen ylläpitämä yritysrekisteri ja Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon ylläpitämä yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ).

Valtiokonttori vastaa teknisten rajapintojen avaamisesta ja tietojen luovuttamisesta rajapintojen avulla tiedonhallintalain 22 ja 24 §:ssä säädettyä noudattaen. Hankintatietovarannosta tutkijoille tutkimuslupa perustuen luovutettavien tietojen osalta voidaan hyödyntää Tilastokeskuksen tutkijapalveluita, mikä mahdollistaa tietojen yhdistämisen Tilastokeskuksen tutkimusaineistoihin. Hankintatietovarannon yleisessä tietoverkossa julkaistavan tietosisällön

osalta Valtiokonttori voi hyödyntää tutkiahallintoa.fi-palvelua, josta tietoa tarjotaan myös avoimen rajapinnan kautta.

4.3.4 Vaikutukset digitaaliseen turvallisuuteen

Hankintatietovaranto toteutetaan digitaalisen turvallisuuden vaatimusten mukaisesti huomioiden eri turvallisuusluokkiin kuuluvien tietojen asianmukainen käsittely. Hankintatietovarantoon kerättäviin tietoihin on tunnistettu sisältyvän henkilötietoja, julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja sekä turvaluokitteluasetuksen mukaisesti TL IV -luokiteltuja tietoja. Valtiokonttori huomioi hankintatietovarannon tuotannossa koko sen elinkaaren ajan, että tietovaranto mahdollistaa tietoturvallisen tietojen käsittelyn ja että salassa pidettävä tieto ja turvallisuusluokiteltu aineisto on saatavilla vain niille toimijoille, joilla on oikeus tietoon.

Tiedon jakaminen hankintatietovarannosta toteutetaan hallitusti. Vain sellaista tietosisältöä, jota ei ole merkitty salassa pidettäväksi, voidaan julkaista yleisessä tietoverkossa, minkä lisäksi Valtiokonttori voi harkintavaltansa perusteella jättää julkaisematta lähtökohtaisesti julkaistavaksi katsottaviin tietoihin sisältyvän yksittäisen tietosisällön tai tietoyhdistelmän. Turvallisuusluokiteltuja ja salassa pidettäviä tietoja ei julkaista yleisessä tietoverkossa. Henkilötiedoista voidaan julkaista vain tiedot, joiden julkaisemisesta on erikseen säädetty laissa. Henkilötietoja voi hakea julkaistavista tiedoista vain yksittäisinä hakuina, millä estetään massahaut, joiden perusteella pyrittäisiin saamaan henkilötietoja.

Hankintatietovarantoon kerättäviin hankinnoista ilmoittamisen tietoihin ja tarjoustietoihin on tunnistettu sisältyvän henkilötietoja, jotka koskevat hankintaa valmistellutta ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistunutta luonnollista henkilöä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa tai toimittajaa tai tarjoajaa, joka on luonnollinen henkilö. Ostolaskutietoihin voi sisältyä henkilötietoja koskien toimittajan tai hankintayksikön palveluksessa olevaa luonnollista henkilöä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa toimittajaa tai toimittajaa tai tarjoajaa, joka on luonnollinen henkilö. Ostolaskujen hankintatietovarantoon kerättävästä tietosisällöstä ei kuitenkaan tulisi käydä ilmi tuotteen tai palvelun kohteena olevaa luonnollista henkilöä. Ostolaskuilta hankintatietovarantoon kerättävä tietosisältö on sellaista, ettei sen tulisi sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä esimerkiksi sote-asiakastiedoksi luokiteltavaa tietoa.

Valtiokonttori vastaa rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröityjen oikeuksien toteutumisesta. Valtiokonttorin tulee huolehtia mahdollisten hankintatietovarannon kannalta tarpeettomien tietojen muokkaamisesta tai poistamisesta sekä henkilötietoriskin sisältävien palveluluokkien karkeuttamisesta julkisessa raportoinnissa ja tietopyyntöjä koskevissa tilanteissa. Hankintatietovarannon julkaistaviin tietoihin ei saa sisältyä muita henkilötietoja kuin Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettavassa säännöksessä mainitut tiedot, joita ovat hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämien tietojen osalta on kysymys jo muissa palveluissa ja viranomaisten toimesta julkaistuista tiedoista.

Hankintatietovarannon tiedoista ei arvioida aiheutuvan yhteiskunnan kannalta haitallisia kasautumisvaikutuksia. Hankintatietovarantoon kerättäisiin korkeintaan TL IV -luokiteltuja tietoja, jolloin näiden tietojen kasautumisen seurausta, eli tietojen kasautumista vielä korkeampaan turvallisuusluokkaan on jo lähtökohtaisesti rajoitettu ehdotetuin säännösin. Turvallisuusluokitellut tiedot koskevat pääasiassa valtion virastoja, jotka käsittelevät tietoja Handi-järjestelmässä, jossa tietojen käsittelyn, huomioiden järjestelmän sisällä tehtävät

riskienhallintatoimet, ei ole arvioitu aiheuttavan tietojen kasautumista TL IV -tietoja korkeampaan turvallisuusluokkaan.

Turvallisuuden osalta tulee kuitenkin huomioida erityisesti puolustus- ja turvallisuusviranomaisia koskeviin tietoihin liittyvät riskit. Puolustusvoimien osalta on tunnistettu sellaisia ostolaskutietojen keräämiseen liittyviä riskejä, joiden takia Puolustusvoimille ehdotetaan säädettäväksi muita tiedon toimittajia laajempi harkintavalta ostolaskutietojen toimittamisen osalta. Muiden tietojen toimittajien osalta ehdotettava harkintavalta koskee TL IV -luokiteltuja tietoja. Jättämällä tiedon toimittajille harkintavaltaa sekä huolehtimalla salassapitoa ja turvallisuusluokittelua koskevien merkintöjen asianmukaisesta tekemisestä hankintatietovarantoon toimitettaviin ja tallennettaviin tietoihin voidaan varmistaa tietojen turvallinen ja lainmukainen käsittely. Valtiokonttori vastaa siitä, että hankintatietovarantoon toimitettua ja tallennettua tietoa käsitellään turvallisesti ja lainmukaisesti.

Ostolaskutietojen keräämisen, yhdistämisen muihin hankintatietovarannon tietoihin ja näiden tietojen julkaisun ei arvioida aiheuttavan sellaisia tietojen kasautumisia, joiden vuoksi hankintatietovarantoon kerättäviä tietoja tulisi edelleen rajoittaa. Voimassa oleva hankintadirektiivi ja kansallinen hankintalainsäädäntö velvoittavat hankintayksiköitä julkaisemaan muun muassa hankintailmoituksia ja jälki-ilmoituksia Hilma-palvelussa. Palvelun tiedot ovat avoimesti saatavilla ja niiden perusteella selviää esimerkiksi tietoja hankinnan kohteesta, sopimuskaudesta, hankinnan arvosta ja valittavasta toimittajasta. Hankintatietovarannosta julkaistavat ostolaskutiedot kertovat pääosin näitä jo ilmoitettuja ja avoimesti toimittajasuhteita sekä hankinnan tarkempaa ajallista toteutumista. Hankintatietovarannon myötä saataville tulisi kuitenkin myös ostolaskutietoja, joita ei ole aikaisemmin ollut avoimesti saatavilla. Julkaistavien ostolaskutietojen kautta kävisi ilmi uusia toimittajasuhteita niiden hankintojen osalta, jotka liittyvät kynnysarvon alittaviin pienhankintoihin. Hankintatietovarannosta julkaistava tieto on luonteeltaan julkista tietoa, johon liittyvää avoimuutta julkaiseminen lisää.

Esitystä koskevassa riskiarviossa on kiinnitetty huomiota siihen, että jo nykytilassa Hilma-palvelun lisäksi julkisia hankintoja ja julkishallinnon ostolaskuja koskevia tietoja julkaistaan tutkihankintoja.fi ja tutkihallintoa.fi -sivustoilla sekä avoindata.fi-palvelussa. Kunnat julkaisevat ostolaskutietojaan myös omilla internetsivustoillaan. Osaltaan hankintatietovarannon keskitetty tietojen kerääminen ja julkaisu loisi yhtenäisen prosessin ja toimintatapoja, joilla tietojen julkaisuun liittyviä riskejä voidaan edelleen vähentää.

Hankintatietovarantoon kerättäviä tarjoustietoja tai ostolaskutietojen tuoterivitietoja ei julkaistaisi, jolloin niihin ei kohdistuisi avoimen tiedon jakamiseen liittyviä riskejä.

Valtiokonttorille esitettävä tietojen julkaisuun liittyvä harkintavalta lisää olennaisesti mahdollisuuksia reagoida myös uusiin tai aiemmin tunnistamattomiin riskeihin, joita ajan myötä hankintatietovarannon sisältämiin tietoihin tai toimintaympäristöön voisi kohdistua.

Tiedon avoimuuden ei ole arvioitu aiheuttavan riskiä muuhun avoimesti saatavilla olevaan tietoon yhdistettynä. Esityksen mukaisella hankintatietovarannon tietojen avoimuudella voidaan parantaa hallinnon avoimuutta ja julkisuutta, millä on tärkeä vaikutus yhteiskunnan kestävyYTEEN.

4.4 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan maakunnalle ei esitetä säädettäväksi uusia velvoitteita, joten tämän esityksen vuoksi ei ole havaittavissa maakunnan kulutaakan tai hallinnollisen taakan kasvamista. Ehdotettavaan hankintatietovarantolakiin sisältyvä säännös ostolaskutietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon ei koske Ahvenanmaan maakuntaa eikä Ahvenanmaan kuntia ja kuntayhtymiä. Hankintalakiin sekä erityisalojen hankintalakin ehdotettavat muutokset tulisivat kuitenkin soveltumaan myös Ahvenanmaalla EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta Ahvenanmaalla maakuntalain (2017:80) nojalla, ellei tähän säädetä poikkeusta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen järjestämistapa

Esityksen valmistelussa keskeisimmät vaihtoehtoiset toteutustavat ovat liittyneet ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen järjestämistapaan. Tämän ohella vaihtoehtoisia toteutustapoja on pohdittu lukuisten pienempien yksityiskohtien yhteydessä. Esityksen säädökset ja tulevaisuudessa annettavat alemman asteiset säädökset muodostavat kokonaisuuden ja tietyn säännöksen toteuttamatta jättämisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia toisen säännöksen hyödyllisyyteen ja toisaalta hankintatietojen käytettävyyteen keskitetyssä hankintatietovarannossa.

Yhdessä esillä olleessa vaihtoehdossa osittain vastaavat ostolaskutiedot olisi kerätty hankintayksikölle ostolaskuja välittävältä verkkolaskuoperaattorilta. Tässä vaihtoehdossa laissa olisi säädetty hankintayksiköiden käyttämille verkkolaskuoperaattoreille velvoite lähettää julkisten hankintayksiköiden ostolaskut hankintatietovarantoon. Sähköisiä laskuja välittäviltä verkkolaskuoperaattoreilta olisi ollut mahdollista saada hankintatietovarantoon tietoa ilman hankintayksiköiden merkittävää työtä, mikä olisi hallinnollisesti tehokasta. Verkkolaskuoperaattoreilta olisi ollut mahdollista kerätä tietoa myös muita tapoja reaaliaikaisemmin. Tässä ratkaisussa mahdolliset muutokset kerättävään tietosisältöön eivät olisi aiheuttaneet merkittäviä teknisiä kustannuksia hankintayksiköille.

Ratkaisuvaihtoehdon keskeisin haaste esityksen tavoitteiden kannalta olisi ollut, ettei hankintayksiköllä, joka on julkisuuslain mukainen viranomainen, olisi ollut mahdollisuutta vaikuttaa sille tulevan asiakirjan sisältöön ennen niiden toimittamista hankintatietovarantoon. Vaihtoehdossa tietosisällön oikeellisuus riippuu pääosin laskuja lähettävistä toimittajista, eikä hankintayksiköllä olisi mahdollista vaikuttaa hankintatietovarantoon kertyvään sisältöön.

Vaihtoehto olisi ollut ongelmallinen salassa pidettävien tietojen tunnistamisen ja merkitsemisen järjestämisen kannalta. Verkkolaskujen joukossa on myös laskuja toimittajilta, jotka hankintayksikön on esimerkiksi turvallisuusperusteilla salattava. Vaihtoehdossa hankintayksikkö ei ehtisi tehdä tietojen julkisuuden arviointia ennen verkkolaskun toimittamista hankintatietovarantoon. Hankintayksikkö voisi välillisesti vaikuttaa laskun sisällön merkitsemiseen toimittajaa ohjeistamalla, mutta laskujen salassapitoon liittyvät merkinnät olisivat jääneet täysin laskun lähettäneen toimittajan toiminnan varaan, jolla ei olisi oikeudellista velvoitetta tietojen salassapitoa arvioida. Verkkolaskuoperaattorilta toimitettujen laskutietojen salassa pidettävyyden arviointi olisi ollut hankintatietovarannon ylläpitäjänä toimivalle Valtiokonttorille hallinnollisesti erittäin kuormittava ja monin paikoin arviointi ei olisi ollut edes mahdollista, sillä Valtiokonttorilla ei olisi ollut tietoa viranomaistoiminnasta, johon hankittava palvelu tai tavara olisi kohdentunut. Vaihtoehto olisi estänyt tai rajoittanut

merkittävällä tavalla esimerkiksi ostolaskutietojen julkaisua, mikä on hankkeen keskeinen tavoite ja toisaalta hankkeessa tavoiteltavien hyötyjen väylä.

Vastaavalla tavalla edellä esitetyssä toimintatavassa olisi ollut vaikea varmistaa, että laskutietojen mukana tosiasiallisesti välittyisi kilpailutustunniste, joka on esityksen keskeisin ehdotus. Tunnisteen laajalla puuttumisella olisi merkittävä negatiivinen vaikutus esityksen mukaisen kokonaisuuden tuottamiin hyötyihin ja tiedolla johtamisen perusteisiin.

Ehdotuksessa osa hankintayksikön saamista ostolaskuista olisi jäänyt keräämättä sen vuoksi, etteivät hankintayksiköt kaikilta osin käytä verkkolaskuja tai voi edellyttää niitä pieniltä toimittajilta. Verkkolaskutuksesta säädetään verkkolaskulaissa, jonka 3 §:n perusteella hankintayksiköllä on velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja. Lain 4 §:n mukaan hankintayksiköllä ja elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada pyynnöstä lasku toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisenä laskuna, mutta verkkolaskua ei ole tämän perusteella pakko käyttää. Lakia sovelletaan hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan, jonka toiminnan tilikauden liikevaihto on enemmän kuin 10 000 euroa, väliseen sähköiseen laskutukseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta tilanteissa, joissa sähköisen laskun käyttö voi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusetuja

Lyhyellä aikavälillä verkkolaskuaste aiheuttaisi sen, että vaihtoehdon mukaisessa mallissa hankintatietovarantoon ei kertyisi kaikkia tavoiteltujen organisaatioiden ostolaskutietoja. Pidemmällä aikavälillä verkkolaskutusaste oletettavasti kohoaa, mutta silloinkin pieni osa laskuista jäisi puuttumaan, mikäli tiedot kerättäisiin verkkolaskuoperaattoreilta

Verkkolaskutusasteesta johtuva laskutietojen puuttuminen olisi johtanut hankintojen valvontatehtävän kannalta tietokapeikkoihin ja olisi saattanut asettaa hankintayksikölle negatiivisen kannustiminen olla käyttämättä verkkolaskuja tilanteissa, joissa se syystä tai toisesta haluaisi välttää hankinnasta seuranneen laskun välittymisen hankintatietovarantoon. Vaihtoehto olisi saattanut johtaa tämän tai aiemmin mainittujen tunnisteiden toimittamisen velvoitteiden välttämisen vuoksi verkkolaskutusasteen laskuun. Tilannetta ei pidetty vaihtoehtoa arvioidessa todennäköisenä, mutta mahdollisena.

Verkkolaskujen tietosisältö ei ole tällä hetkellä eikä välttämättä lähivuosina sisällöllisesti riittävän laadukasta, jotta niiden perusteella voitaisiin tehdä laadukasta julkisten hankintojen tiedolla johtamista.

Verkkolaskuihin perustuvassa ratkaisuvaihtoehdossa on otettava huomioon tiliöintien tai vastaavan selitteen puuttuminen. Verkkolaskuoperaattorilta 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. Kuten esityksessä on tunnistettu, kerättävät tuoterivitiedot eivät ole tiedon laadun kannalta optimaalisia eikä nykytilan tietosisältö riittäisi tavoiteltavaan julkiseen raportointiin. Tekoäly ja koneoppiminen voisivat mahdollistaa kategorisoinnin toimittajan, tilaajan ja muiden laskulla olevien tietojen perusteella, mutta tällä hetkellä tämänkaltaista ratkaisua ei ole saatavilla.

Vaihtoehdon tuottamaa tehokkuutta vähentää osaltaan se, että laskun vastaanottavan hankintayksikkö käsittelee laskun joka tapauksessa osana toimintaansa. Esitetty toteutustapa

välttää virheellisten laskujen moninkertaista käsittelyä, mitä väistämättä syntyisi vaihtoehtoon perustuvassa ratkaisussa.

5.1.2 Ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen soveltamisala

Ostolaskutietojen toimittamistavan lisäksi valmistelussa on arvioitu ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen laajentamista esitettyä laajemmin eri julkisen hallinnon sektoreihin.

Julkisia hankintoja koskevien asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään hankintalain 138 §:ssä, jonka mukaan julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslakia. Vastaava säännös asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta on erityisalojen hankintalain 126 §:ssä sekä PUTU-hankintalain 86 §:ssä.

Mikäli hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia, hankinta-asiakirjat ovat yleisöjulkisia. Muun kuin julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun viranomaisen järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta.

Näin ollen niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkö ei kuulu julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, hankintayksikön järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Esimerkiksi julkisoikeudellisten laitosten, jotka ovat usein yhtiömuodossa toimivia hankintayksiköitä, sekä julkista tukea yli puolet hankintaansa saavan yksikön tulee noudattaa julkisuutta koskevia säännöksiä. Näiden hankintayksiköiden osalta sovellettavaksi tulee kuitenkin julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset, mutta eivät sen sijaan nk. yleisöjulkisuutta koskevat säännökset.

Koska edellä tarkoitettujen hankintayksiköiden hankintoihin liittyvät asiakirjat eivät ole yleisöjulkisia, on esityksessä päädytty rajaamaan tällaiset hankintayksiköt ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Valmistelun aikana arvioitiin myös eri julkishallinnon sektoreiden sisällyttämistä soveltamisalaan niiden hankintavolyymien kautta. Tietoa yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, valtion julkisoikeudelliset säätiöiden, laitoksien ja muiden julkisoikeudellisten rahastojen, sidosyksiköiden, yhteishankintayksiköiden tai muiden julkisessa määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden kirjanpitolaitoksiin perustuvasta hankintavolyymista ei ole saatavilla. Arvioita sektoreiden vuotuisesta kynnysarvon ylittävien hankintojen tuloksena syntyneiden hankintasopimusten vuosittaisesta euromääräisestä volyymista tehtiin hankintailmoitustietojen perusteella. Luvun 2.1. taulukon 1 tietojen perusteella on päädytty esityksen mukaiseen ostolaskutietojen soveltamisalarajaukseen, jossa esitetään yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, valtion julkisoikeudelliset säätiöiden, laitosten ja muiden julkisoikeudellisten rahastojen soveltamisalan ulkopuolelle jättämistä niiden sektorikohtaisen volyymin suhteellisen vähäisyyden vuoksi. Valtion julkisoikeudellisten säätiöiden, laitosten ja muiden julkisoikeudellisten rahastojen osalta arvioitiin, että Kelan hankinnat muodostavat pääosan kyseisen sektorin hankinnoista ja ovat volyymiltaan jo yksistään niin merkittävät, että niiden tulisi sisältyä ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen piiriin.

Hankintailmoituksiin perustuvia volyymeja arvioitaessa on huomattava, että tiedot koskevat kynnysarvon ylittäviä hankintoja ja perustuvat arvioon hankintasopimuksen arvosta. Esitettyjä lukuja tulee siis arvioida suhteellisina arvoina vuotuisesta hankintavolyymista, johon vaikuttaa tavat kilpailuttaa esimerkiksi eri pituisia sopimuksia. Hankintavolyymien tarkastelu hankintailmoitustietojen kautta on riippuvainen ilmoituksilla käytetyistä arvoista ja niiden puuttumisesta. Kuten luvussa 2.1 todetaan, lukuja tarkastellessa on huomioitava, että jälki-ilmoitusten raportointi on puutteellista, ja ennakoidun arvon ilmoittaminen on vapaaehtoista. Tästä syystä taulukossa 5 esitettyjä lukuja tulee pitää lähinnä viitteellisenä arviona sektorikohtaisesta kynnysarvot ylittävien hankintojen volyymeisterä ja taulukko auttaa hahmottamaan volyyymien eroja eri hankintayksikköryhmien välillä. Puuttuvien arvojen määrässä tarkasteltuna hankintayksiköiden välillä ei ole merkittävää eroa, joten suhteellisten erojen arviointi on tässä mielessä perusteltua. Arvio ei ota huomioon esimerkiksi pienhankintojen arvoa, joiden sektorikohtaisen volyymin arviointi ei ole nykytilassa mahdollista.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu, etteivät yhteishankintayksiköiden omat hankinnat ole niin suuria, että yhteishankintayksiköiden sisällyttämistä soveltamisalaan olisi esitetty. Yhteishankintayksiköt lähtökohtaisesti kilpailuttavat hankintayksiköiden puolesta, mutta esimerkiksi hankintailmoitustietoihin perustuva tarkastelu ei anna oikeaa kuvaa yhteishankintayksiköiden omien hankintojen volyyymista, sillä teknisistä syistä volyyymi kohdistuu yhteishankintayksikölle tosiasiallisen hankintayksikön sijaan.

Vaihtoehtoista ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteen organisaatorajausta on pyritty valmistelun aikana arvioimaan myös saavutettavien hyötyjen kautta. Kuten luvussa 4.2 todetaan, nykytilan tiedon laadun ja käytettävyyden puutteiden vuoksi merkittävää osaa hankintatietovarannossa seuraavista suorista ja välillisistä hyödyistä ei voida euromääräisesti arvioida, vaan niistä joudutaan esittämään karkeita arvioita yli organisaatio- ja sektorirajojen. Luvussa 4.2 käytetyn arviointimenetelmän perusteella taulukkoon 5 laskettujen arvioiden kautta valmistelussa on arvioitu, ettei esitetyn organisaatorajauksen ulkopuolelle jätettyjen sektoreiden euromääräiset hyödyt suoraan hankintojen vähentymisestä sekä toistuvien kilpailutuksiin saatavista lisätarjouksista seuraavista hyödyistä ole kovin merkittäviä. Arvio ei ota huomioon niitä hyötyjä, joita luvussa 4.2 on kuvattu.

Taulukko 5. Arvio sektorikohtaisista laskennallisista hyödyistä.

Sektori	Suorahankintojen vähentyminen M€	Kilpailun lisääntyminen EU-kynnysarvon ylittävissä kilpailutuksissa M€
Valtionhallinto	4,58	2,94
Kunnat ja kuntayhtymät	0,7	2,65
Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät	2,98	2,62
Valtion liikelaitokset (pl. Senaatti)	0,01	0,05
Senaatti	0,02	0,46
Julkisoikeudelliset (pl. Kela)	0,01	0,02
Kela	0,25	0,43
Yliopistot	0,23	0,16
Ammattikorkeakoulut	0,02	0,04
Talousarvion ulkopuoliset rahastot	0,001	0,0002

Sektori	Suorahankintojen vähentyminen M€	Kilpailun lisääntyminen EU-kynnysarvon ylittävissä kilpailutuksissa M€
Evangelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko	0,01	0,06

Ehdotuksessa ei ole päädytty esittämään hankintayksiköiden käyttämille sidosyksiköille velvoitetta toimittaa ostolaskutietojaan hankintatietovarantoon. Valmistelussa on arvioitu, että sidosyksiköihin ja niitä käyttäviin hankintayksiköihin kohdistuisi vireillä olevan hankintalain uudistuksen myötä merkittäviä muutoksia. Tätä esitystä valmisteltaessa ei ole tiedossa millaiseksi sidosyksiköiden kenttä, ja niiltä nykyisin tehtävät hankinnat olisivat muodostumassa hankintalain muutosten jälkeen. Valmistelussa on arvioitu, että olisi kannattavaa odottaa, että tietoa hankintalain muutoksen vaikutuksista saataisiin ennen kuin sidosyksiköille esitettäisiin ostolaskutietojen toimittamisvelvoitetta.

Valmistelun aikana on arvioitu, että sidosyksiköiden ostolaskutietojen toimittamiseen liittyy samanaikaisten sääntelymuutosten lisäksi muitakin seikkoja, joiden vuoksi on päädytty olla esittämättä ostolaskutietojen toimittamisvelvoitetta sidosyksiköille.

Sidosyksiköt ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolisia eivätkä käytä salassapitomerkintöjä, mutta Valtiokonttorin asiakirjoina saadut tiedot olisivat julkisuuslain piirissä, mistä seuraisi Valtiokonttorille työtä erityisesti tietoja luovuttaessa. Mikäli Valtiokonttorilla olisi velvoite myös julkaista sidosyksiköiltä kerätyt ostolaskutiedot, on Valtiokonttori arvioinut tarvitsevänsä noin yhden henkilötyövuoden panoksen laskutietojen julkisuuden arviointiin ja tietopyyntöjen käsittelyyn.

Sidosyksiköt ovat täysin hankintayksiköiden omistamia, mutta näiden omistajissa on hankintayksiköitä julkisenhallinnon eri sektoreilta. Mikäli sidosyksiköille esitettäisiin ostolaskutietojen toimittamisvelvoitetta, tultaisiin hankintatietovarantoon keräämään välillisesti myös muiden kuin toimittamisvelvoitteen alaisten hankintayksiköiden ostoihin liittyviä sidosyksiköiden ostoja. Valmistelussa tämän ei ole arvioitu olevan haaste, mutta poikkeavan osittain esitetystä soveltamisalasta. Erillisen säännöksen tietyn omistuspohjan omaavien sidosyksiköiden ostolaskutietojen toimittamisvelvoitteesta on arvioitu monimutkaistavan sääntelyä ja mahdollisesti aiheuttavan negatiivisia vaikutuksia omistuspohjan keinotekoisien muokkaamisen kautta.

Ehdotuksen soveltamisalarajauksen myötä olisi mahdollista arvioida esimerkiksi kuntien tekemien sidosyksiköiden hankintojen volyymia ja sitä, mihin kunta sidosyksikköhankeja käyttää. Hankintayksikön ja sidosyksikön välinen hankinta on kilpailuttamaton, mutta sidosyksikkö voi tuottaa tämän hankinnan kohteena olevan palvelun omana tuotantonaan tai hankkimalla palvelun osin tai kokonaan markkinoilta. Ilman sidosyksiköiden ostolaskuaineistoja ei voida havaita, mikä osuus sidosyksikköhankinnoista viime kädessä hankitaankin markkinoilta. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että ensivaiheessa soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden ostolaskutietojen kautta ilmenevä sidosyksikköhankintojen volyymi olisi parannus nykytilaan, jossa tätä tietoa ei ole kattavasti saatavilla. Hankinta- ja jälki-ilmoitusten kautta voidaan toisaalta arvioida sidosyksiköiden tekemien kynnysarvon ylittävien hankintojen volyymia. Näitä tietoja voitaisiin yhdistää ehdotuksen mukaisesti kerättyihin ostolaskutietoihin, jolloin olisi mahdollista karkeasti arvioida sidosyksiköiden oman tuotannon osuutta kokonaistuotannosta.

Hankintatietovarantoa koskenutta arviomuistiota lausuttaessa lausunnonantajat esittivät, että eräät pienet hankintayksiköt, jotka eivät toimi suoraan valtion, hyvinvointialueiden tai kuntien budjettirahoituksen alla, tulisi rajata hankintatietovarantoon liittyvän sääntelyn ulkopuolelle. Hankintalain 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään hankintayksiköistä, jotka eivät itsessään ole kohdissa 1 - 4 lueteltuja julkisia hankintayksiköitä (kuten valtion, hyvinvointialueiden, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset tai julkisoikeudelliset laitokset), mutta jotka saavat hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta kohdissa 1 - 4 mainituilta tahoilta. Esimerkiksi yhdistykset, säätiöt tai yksityiset toimijat voivat kuulua tähän ryhmään, jos ne saavat julkista tukea hankintaan.

Arvion mukaan nämä toimijat ovat:

- Erittäin heterogeenisiä: mukana voi olla pieniä yhdistyksiä, yksityisiä säätiöitä, oppilaitoksia tai yksittäisiä projekteja toteuttavia tahoja.
- Rahoitukseltaan epävakaita: usein kyse on kertaluonteisista tai projektiluonteisista hankinnoista, jotka eivät toistu säännöllisesti.
- Toiminnaltaan rajattuja: näiden toimijoiden hankinnat liittyvät usein tiettyyn projektiin tai ajanjaksoon, eivätkä ne muodosta jatkuvaa hankintatoimintaa.

Heterogeenisuuden vuoksi näiden toimijoiden hallinnolliset rakenteet ja hankintaosaaminen vaihtelevat suuresti. Tämä voi johtaa siihen, että hankintoja ei kilpailuteta asianmukaisesti tai ne jäävät kokonaan ilmoittamatta. Toisaalta väliaikaisluonteisen rahoituksen vuoksi valmistelussa ei ole tarkoituksen mukaista, että avustusta saaneen organisaation tulisi rakentaa kyvykkyydet toimittaa ostolaskutietoja hankintatietovarantoon esimerkiksi vuoden ajan. Avustusten saajien joukossa on myös organisaatioita, jotka saavat säännönmukaisesti osan rahoituksestaan avustuksina. Vaikka näiden organisaatioiden saama rahoitus on sinällään merkittävää, esitystä valmisteltaessa ei näiden yksittäisten organisaatioiden ole nähty muodostavan hankintojen analysoinnin kannalta kriittistä joukkoa.

Esitetyn organisaatorajauksen laajentamisen kustannuksia toimittamisvelvoitteisille sektoreille ei ole valmistelun aikana tarkemmin arvioitu. Karkea arvio on, että kustannukset vastaisivat organisaatiokohtaisesti noin pienen tai keskisuuren kunnan kohtaamia kehittämiskustannuksia ja jatkuvia kustannuksia. Valtiokonttori on arvioinut osaltaan laajentamisen aiheuttamia kustannuksia.

Valtiokonttori on arvioinut, että sektorikohtaiset laajennukset aiheuttaisivat n. 75 000 euron kehittämiskustannukset sektorikohtaisen ostolaskutietojen keruun mahdollistamiseksi ja tietojen mallintamiseksi hankintatietovarannossa. Niiden talousarvion ulkopuolisten rahastojen, jotka käsittelevät tietoja Handi-järjestelmässä, sisällyttäminen soveltamisalarajaukseen ei Valtiokonttorin arvion mukaan vaikuta merkittävästi Valtiokonttorin kehittämis- tai ylläpitokustannuksiin.

Taulukosta 6 käy ilmi Valtiokonttorin esittämä arvio hankintatietovarannon vuosittaisista ylläpitokustannuksista esitetyn soveltamisalarajauksen ulkopuolelle jätettyjen organisaatioiden osalta.

Taulukko 6. Hankintatietovarannon ylläpitokustannukset vaihtoehtoisen organisaatorajauksen osalta.

Sektorit	Ylläpito € / vuosi
Sidosyksiköt	303 000
Korkeakoulut	69 000
Seurakunnat	64 500
Valtion julkisoikeudelliset laitokset, rahastot ja säätiöt sekä Handin ulkopuoliset talousarvion ulkopuoliset rahastot	61 800
Yhteensä	498 300

Edellä todetun mukaisesti sidosyksiköiden laskutietojen julkisuuden arviointi aiheuttaisi Valtiokonttorille merkittävää hallinnollista kuormaa ja paikoin Valtiokonttorilla ei olisi mahdollisuutta niitä arvioida. Muiden sektoreiden osalta tietojen käsittely vaatisi huomattavasti pienemmän henkilötyöpanoksen vuosittain.

Arvio hankintatietovarannon ylläpitokustannuksista on osin riippuvia kerättävien organisaatioiden määrästä. Merkittävin muutos sektorin sisäisestä organisaatorajauksesta saataisiin sidosyksiköiden osalta. Nykyinen arvio perustuu noin 1 000 organisaation tietojen keräämiseen. Mikäli sidosyksiköistä olisi n. 400, arvio vuosittaisista ylläpitokustannuksista olisi n. 190 000 euroa.

Koska kaikista Suomen hankintayksiköistä ei ole saatavilla listaa, Valtiokonttori ei ole voinut arvioida niiden määrää tai laatua. Näin ollen Valtiokonttori ei ole voinut esittää arviota nykyisen soveltamisalan ja edellä kuvattujen sektoreiden ulkopuolelle jäävien organisaatioiden sisällyttämisen kustannuksista. Näitä organisaatioita on kuitenkin merkittävä määrä ja ne ovat hyvin heterogeenisiä. Näin ollen Valtiokonttori on karkeasti arvioinut kustannustason olevan vähintään laajaa sidosyksiköiden tietojen vastaava.

5.1.3 Siirtymäajat

Ostolaskutietojen toimittamisen voimaantulon porrastamista pidemmälle arviointiin osana esityksen valmistelua. Esityksen mukaista siirtymäaikaa on siirretty myöhemmäksi suhteessa aiemmin hankintatietovarantoa koskeneessa arviomuistiossa esitettyyn vaihtoehtoon, jossa tietojen toimittaminen alkaisi välittömästi lain voimaantulosta. Valtion virastojen ja laitosten ostolaskutietoja on aiemmin julkaistu Tutkihankintoja.fi-palvelussa, joten kyvykkyudet ovat pääosin olemassa, joskin nykytilassa aivan kaikki virastot eivät palvelussa julkaise. Hieman lain voimaantulosta siirretty velvoitteen alkamispäivämäärä mahdollistaisi käytössä olevan Handi-järjestelmän integraatoratkaisun tarkoituksenmukaisen päivittämisen ja antaisi Valtiokonttorille aikaa varmistaa hankintatietovarannon riittävä tietoturva.

Valmistelussa on arvioitu, että hyvinvointialueilla on volyyminsa puolesta kuntia enemmän mahdollisuuksia vastata ostolaskutietojen toimittamiseen liittyviin vaatimuksiin. Toisaalta työryhmän arvioinnin perusteella on päädytty arvioon, ettei hyvinvointialueilla olisi valmiuksia toimittaa esityksen mukaisia ostolaskutietoja vielä alkuvuodesta 2027. Kunnilla taas on arvioitu olevan hyvin erilaiset valmiudet toimittaa ostolaskutietoja ja ottaa käyttöön esitetyt tunnisteet. Arvio on, että kunnat kokonaisuutena vaativat hyvinvointialueita enemmän aikaa ostolaskutietojen toimittamiseen liittyvään valmisteluun. Jotta Valtiokonttori voi varmistaa tietojen toimittamiseen vaadittavan käytännön tuen, hyvinvointialueiden ja kuntien tietojen toimittamista on porrastettava. Valtiokonttori on arvioinut, että tähän vaadittaisiin vähintään neljännesvuosi.

Jotta Valtiokonttori voi varmistaa pakolliseen tietojen toimittamiseen vaadittavan käytännön tuen, on vapaaehtoisia tietojen toimittamista siirrettävä muita organisaatioita myöhempään

ajankohtaan. Valtiokonttorin arvio on, että vuosi kuntien ja kuntayhtymien tietojen keruun aloittamisesta olisi riittävä aika varmistaa prosessien toimivuus ja korjata mahdolliset akuutisti ilmenneet haasteet. Tämän vuoksi esityksessä on päädytty esittämään vapaaehtoisen tietojen toimittamisen alkamisajankohdaksi 1.1.2029.

Velvoitteiden voimaantulon viivästyttäminen aiheuttaisi sen, että nykytilassa tunnistettujen hankintatietojen hyödyntämiseen liittyvien haasteiden purkaminen viivästyisi. Tällä olisi negatiivisia vaikutuksia hankintayksiköiden oman toiminnan kehittämiseen, hankintojen valvonnan vahvistamiselle ja toisaalta voimaantuloaikojen siirtäminen myöhempään ajankohtaan viivästyttäisi julkisista hankinnoista etsittävien kustannussäästöjen realisoitumista.

5.1.4 Muut toimenpiteet

Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa hankintayksiköillä olisi ollut velvoite toimittaa erikseen määritettävät tarjoustiedot hankintatietovarantoon. Velvoitteen myötä hankintayksiköille olisi tullut välillisesti velvoite myös kerätä ja tuottaa määrityksen mukaista rakenteista tarjoustietoa. Vaihtoehtoon arvioitiin aiheuttavan hankintayksiköille merkittäviä muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin ja toisaalta vaihtoehtoon mukaisella välillisellä velvoitteella rakenteisen tiedon tuottamiseksi olisi ollut negatiivisia vaikutuksia kilpailuttamiseen tietyissä hankintakategorioissa. Huomioiden järjestelmien ja prosessien nykytila ja toisaalta säännöksestä seuraavasta velvoitteesta koituvat muutuskustannukset sekä negatiiviset vaikutukset kilpailuttamiseen, valmistelussa päädyttiin esittämään Valtiokonttorille oikeutta saada tarjoustiedot, jolla voidaan kerätä jo kertyneet rakenteiset tiedot, muttei aseteta erityistä velvoitetta sellaisia tuottaa.

Esityksen valmistelussa on arvioitu myös velvoitetta tehdä jälki-ilmoitus puitejärjestelyiden perusteella tehtävistä yksittäisistä hankintasopimuksista. Velvoite tuottaisi tietoja puitejärjestelyiden sisäisten kilpailutusten toimivuudesta. Velvoitteesta olisi aiheutunut hankintayksiköille yhteenlaskettuna n. 1 milj. euron vuotuiset kustannukset, joista noin puolet olisi koitunut kunnille. Velvoitteen aiheuttamien kustannusten nähtiin olevan saavutettavia hyötyjä suuremmat.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Vuonna 2025 Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja julkisten hankinta- ja ostolaskutietojen avoimuudessa ja hyödyntämisessä. Pääosin jäsenvaltiot julkaisevat julkisia hankintoja koskevia tietoja vähintään EU-direktiivien edellyttämällä tavalla, mutta varsinaisten toteutuneiden ostojen (laskujen ja maksutapahtumien) julkinen avaaminen ei ole vielä yleinen käytäntö. Vain muutamit valtiot ja muutamit yksittäiset hallinnot ovat toistaiseksi systemaattisesti julkaisseet ostolaskudataa avoimesti kaikkien saataville. Monissa jäsenvaltioissa ostolaskutiedot ovat paikallisen julkisuuslainsäädännön piirissä olevia asiakirjoja, mutta niiden proaktiivinen julkaiseminen avoimena datana on vapaaehtoista ja toteutuu vaihtelevasti. Yleisiä esteitä ovat muun muassa huoli liikesalaisuuksien ja henkilötietojen suojaamisesta sekä julkaisun tekniset ja hallinnolliset haasteet (esimerkiksi tietojen kokoamiseen ja käsittelyyn liittyvä työ). Usein tietoja hajautuu eri järjestelmiin, eikä yhteisiä standardeja tai tunnisteita, joilla hankinnan elinkaaren eri vaiheisiin liittyvät tiedot yhdistyvät toisiinsa, ole vielä laajalti käytössä. EU-tason politiikassa pyritään kuitenkin edistämään julkisten tietoaaineistojen avaamista: esimerkiksi avoimen datan direktiivillä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä) kannustetaan jäsenmaita lisäämään dynaamisen datan ja taloudelliselta vaikutukseltaan merkittävien tietoaaineistojen tarjontaa. Yleinen kehityssuunta Euroopan unionissa viittaa siihen, että julkisten hankintojen koko

elinkaaren kattavalle data-avoimuudelle on kasvavaa tarvetta ja kiinnostusta. Euroopan komission aloite eurooppalaisesta julkisten hankintojen data-avaruudesta on tästä yksi esimerkki. Euroopan unionin ulkopuolisissa valtioissa, erityisesti OECD-valtioissa, on viime vuosina edistytty julkisia hankintoja koskevien sopimustietojen ja jopa yksittäisten ostolaskujen avaamisessa, vaikka yksityiskohtainen laskudata on yhä harvojen edelläkävijöiden käytäntö. Yleisesti lähes kaikilla edistyneillä mailla on käytössä keskitetty julkinen portaali, jonne hankintatietoja, kuten tarjouspyyntöjä ja kilpailutusten tuloksia raportoidaan avoimesti. Sen sijaan ostolaskutietojen julkaisu avoimena datana on harvinaisempaa ja yleensä vapaaehtoista tai rajattua pilottitoimintaa.

Virossa on käytössä julkisten hankintojen rekisteri Riigihangete Register, jonka kautta voidaan julkaista hankintailmoituksia ja vastaanottaa tarjouksia. Rekisteristä on lisäksi saatavilla tietoa muutoksenhakupäätöksistä, päättyneistä sopimuksista ja niihin mahdollisesti liittyvistä riita-asioista. Rekisteriä voi käyttää myös alle kynnsarvon jäävien sopimusten julkistamiseen. Tarjoukset jätetään pääsääntöisesti rekisterin kautta, mutta hankintaviranomaiset voivat halutessaan käyttää myös muita tarkoitukseen soveltuvia alustoja. Rekisterin käyttöä ohjaavat Viron hankintalaki (Public Procurement Act) ja sen nojalla annetut säädökset.

Riigihangete Register mahdollistaa myös sopimusten toteutuneen arvon seurannan. Toteutunut arvo ilmoitetaan rekisteriin kahdella eri tavalla riippuen hankintaviranomaisen tyypistä. Valtion virastojen osalta sopimukseen liittyvät ostolaskutiedot siirtyvät rekisteriin SAP-järjestelmästä. Hankintaviranomainen lisää sopimuksen toteumapäivän sekä tarvittaessa lisätietoja. Laskujen ja sopimusten yhdistämiseksi hankintaviranomaisen on lisättävä laskulle 15-numeroinen viitekoodi, joka esitetään rekisterissä sopimuksen tietosivulla. Viitekoodi voidaan lisätä myös toimittajan toimesta verkkolaskulle, mikäli näin on sopimuksessa sovittu. Muut kuin valtion virastot täyttävät sopimuksen toteutuneen arvon rekisteriin, kun kyseinen hankintasopimus on toteutettu sekä tarjoajan että hankintaviranomaisen toimesta ja sopimus merkitään päättyneeksi.

Norjassa valtiovarainhallinnon virasto DFØ on asettanut tavoitteekseen luoda kokonaisvaltaisen tietolähteen julkisista hankinnoista ja parantaa datan saatavuutta. Norjan avoimen hallinnon toimintaohjelmassa 2023 - 2027 DFØ on sitoutunut yhdistämään hankintojen tarjous-/sopimustiedot sekä todelliset ostot ja kulutustiedot yhtenäiseksi avoimeksi dataksi. DFØ on perustanut avoimen datan alustan ja selvittänyt oikeudellisia kysymyksiä, jotta kirjanpito- ja laskutiedot voidaan liittää hankintatietoihin. Tavoitteena on, että julkaistusta datasta ilmenee esimerkiksi kuka ostaa ja mitä, keneltä ostetaan, sopimuksen arvo sekä lopulta myös paljonko on maksettu – näin kansalaiset ja media voivat seurata sopimusten toteutumista (onko esim. laskutettu yli sovitun) ja vertailla hankintojen tehokkuutta.

Slovakiassa säädettiin vuonna 2011 laki, joka velvoittaa kaikki julkiset organisaatiot julkaisemaan käytännössä kaikki hankintasopimukset, tilaukset ja ostolaskut avoimesti. Ministeriöiden, virastojen ja muiden julkisyhteisöjen tekemät sopimukset kootaan keskitettyyn sopimusrekisteriin (CRZ), ja uusi sopimus tulee voimaan vasta, kun siihen liittyvä tiedot on julkaistu verkossa. Ostolaskut ja tilaustiedot julkaistaan puolestaan kunkin organisaation omilla verkkosivuilla. Kyseisten tietojen avoimuus on parantanut julkisen talouden valvontaa ja läpinäkyvyyttä Slovakiassa. Yhtenäisiä tunnisteita, joilla yksittäiset ostot voisi suoraan yhdistää tiettyihin hankintasopimuksiin, ei kuitenkaan ole kattavasti käytössä, vaan tietoja yhdistellään eri menetelmin.

Sloveniassa julkisyhteisöillä ja valtionyhtiöillä on lainsäädännöllinen velvoite toimittaa maksutapahtumia ja laskuja koskevat tiedot sähköisiin viranomaisjärjestelmiin, joista ne kerätään automaattisesti Erar-nimiseen läpinäkyvyyspalveluun. Erar on korruptionvastaisen viranomaisen (Komisija za preprečevanje korupcije) ylläpitämä keskitetty verkkopalvelu, joka

näyttää kaikki julkisyhteisöjen ja valtionyhtiöiden rahansiirrot. Kansalaiset, media ja viranomaiset voivat sen avulla seurata reaaliaikaisesti, mille toimittajille julkisia varoja päätyy ja kuinka paljon. Järjestelmä hyödyntää sähköisen laskujenvaihdon tietoja sekä yhdistää mukaan myös tietoja esimerkiksi virkamiesten sidonnaisuuksista, vastaanotetuista lahjoista ja lobbauksesta. Tämä kokonaisuus on merkittävästi lisännyt julkisten menojen läpinäkyvyyttä ja mahdollistanut tehokkaamman valvonnan. Erar tarjoaa käyttäjäystävällisiä raportointi- ja visualisointityökaluja, mutta hankintojen, sopimusten ja maksujen yhdistäminen tapahtuu eri menetelmin. Järjestelmästä on ollut monia konkreettisia hyötyjä, joista yksi on kilpailun lisääntyminen. Ennen uudistusta julkisissa tarjouskilpailuissa oli keskimäärin vain 1,6 tarjoajaa, mutta vuoteen 2014 mennessä keskiarvo nousi 3,7 tarjoajaan per kilpailutus. Sähköinen hankintajärjestelmä ja avoimuus ovat tuoneet keskimäärin yhden lisätarjoajan per tarjouskierros, mikä on laskenut sopimusten hintoja. Transparency International Slovakian datanalyyysi paljasti, että yli puolessa sairaaloiden hankinnoista oli aiemmin vain yksi tarjouksen jättäjä, ja vertailu osoitti yksin tarjottujen sopimusten olevan n. 20 prosenttia kalliimpia kuin kilpaillut sopimukset.

Italiassa julkisilla organisaatioilla on lainsäädännöllinen velvoite toimittaa hankintoja, sopimuksia ja ostoja koskevia tietoja keskitettyyn SIOPE-tietojärjestelmään. Tietoja julkaistaan koko maan laajuisessa avoimessa SoldiPubblici-tietopalvelussa. SoldiPubblici-palvelun avulla käyttäjät voivat vertailla julkisten organisaatioiden varojen käyttöä esimerkiksi alueellisesti interaktiivisen karttanäkymän avulla ja ladata aineistot jatkohyödyntämistä varten. Italiassa on käytössä myös yhtenäinen hankintakohtainen tunniste, CIG-koodi (Codice Identificativo di Gara). Lainsäädäntö velvoittaa hankintayksiköt hankkimaan ANACin (Autorità Nazionale Anticorruzione) myöntämän CIG-koodin ennen hankintamenettelyn aloittamista, ja sitä käytetään sopimus- ja maksutietojen yhdistämiseen eri järjestelmissä. Hankintayksiköt tekevät tunnistehakemuksen ANACin järjestelmässä ennen hankintamenettelyn käynnistämistä. CIG-koodi on pakollinen kaikissa julkisissa hankinnoissa, ja sen käyttö on edellytys muun muassa sopimusten rekisteröinnille.

Ukrainassa on kehitetty ProZorro-niminen julkisten hankintojen järjestelmä, jota pidetään kansainvälisesti edistyksellisenä. ProZorro kattaa koko hankintasyklin suunnittelusta sopimuksen toteutukseen. Järjestelmä on jo tuonut reaaliaikaista läpinäkyvyyttä tarjouskilpailuihin ja sopimuksiin, mutta maa havaitsi tarpeen linkittää myös maksetut suoritukset mukaan. Vuonna 2019 Ukraina käynnisti hankkeen integroida ProZorro taloushallinnon ja valtion kassan järjestelmiin, jotta jokaisen hankintasopimuksen maksut voidaan rekisteröidä ja näyttää julkisesti. Tavoitteena on, että kukin hankintasopimus sisältää tiedon toteutuneista maksuista (mitä summia toimittajalle on maksettu), mikä mahdollistaa hankintojen täyden seurannan tarjouspyynnöstä maksettuun laskuun asti. Ukrainan hallituksen mukaan sopimusmaksuista tehdään täysin läpinäkyviä ja automaattinen tietojenvaihto havaitsee poikkeamat reaaliajassa. ProZorron ympärille on myös rakennettu DoZorro-portaali, jossa kansalaiset voivat antaa palautetta ja raportoida epäilyttävistä hankinnoista suoraan valvontaviranomaisille – yhdistetty data tehostaa näin myös valvontatoimia. Ukrainan terveydenhuollon hankinnoissa on raportoitu jopa 40 prosentin hintojen alenemisia tietyissä lääkkeissä, kun kaikki sairaaloiden ostot ja hinnat tulivat näkyviin ja hankintayksiköt pystyivät tekemään parempaa suunnittelua datan pohjalta.

Yhdysvalloissa julkisen sektorin ostolasku- ja hankintatietoja kootaan keskitetysti USAspending.gov-portaaliin, joka on liittovaltion virallinen avoin tietokanta kaikista liittovaltion menoista. Liittovaltion toimijoilla on lainsäädännöllinen velvoite toimittaa tietoja palveluun. Portaali mahdollistaa esimerkiksi sopimusten, toimittajien ja maksusuoritusten hakemisen ja yhdistelyn, ja sen kautta kansalaiset sekä valvontaviranomaiset voivat seurata julkisten varojen käyttöä ylätasolla. Käyttäjillä ei ole pääsyä yksityiskohtaisiin ostolaskujen

rivitietoihin. Järjestelmä hyödyntää yhtenäisiä tunnisteita (kuten Award ID -tunnusta), joiden avulla maksutiedot linkitetään suoraan vastaaviin hankintasopimuksiin ja -kohteisiin. Lisäksi useissa osavaltioissa ja kaupungeissa on omia open checkbook -portaaleja, joissa julkiset organisaatiot julkaisevat menotositteensa, mutta liittovaltion tasolla varsinainen laskukohtainen maksudata on saatavilla pääosin aggregoituna osana USAspending-järjestelmän tietoja.

Etelä-Koreassa on käytössä julkisten hankintojen tietojärjestelmä KONEPS, joka kattaa julkisten hankintojen koko elinkaaren tarjouspyynnöistä sopimuksiin ja aina laskujen maksamiseen saakka. Kaikki valtion ja julkisten organisaatioiden hankintatieto on saatavilla reaaliaikaisesti yhden keskitetyn portaalin kautta, mikä on lisännyt julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä merkittävästi. Julkisilla organisaatioilla on lainsäädännöllinen velvoite käyttää KONEPS-järjestelmää, jota ylläpitää valtion hankintapalveluvirasto. Tietojen yhdisteleminen on mahdollistettu erilaisten tunnisteiden kautta tietojärjestelmässä. Toimittajat rekisteröityvät tietojärjestelmään kerran. KONEPS on ensisijaisesti hallinnon ja toimittajien työkalu eikä avoin tietokanta, joten pääsy hankintoja ja ostoja koskeviin tietoihin on rajattu.

Kanadan liittovaltion hallinto julkaisee tiedot kaikista yli 10 000 Kanadan dollarin arvoisista hankintasopimuksista. Julkaistavat tiedot sisältävät muun muassa sopimuksen arvon, keston, kuvauksen sekä toimittajan nimen, ja ne ovat kaikkien liittovaltion julkishallinnon organisaatioiden osalta haettavissa Open Government -portaalissa. Tietojen julkaisemisesta on säädetty lainsäädännössä ja erillisessä ohjeistuksessa, jotka edellyttävät, että liittovaltion virastot ilmoittavat sopimustietonsa avoimesti erikseen määritellyissä määräajoissa. Jokaiselle sopimukselle on määritetty tunnistetiedot ja esimerkiksi sopimusten muutokset raportoidaan samaan tietovarantoon. Kuka tahansa voi selata ja ladata sopimustietoja tietokannasta. Varsinaisia ostolaskukohtaisia maksutietoja Kanada ei kuitenkaan toistaiseksi julkaise avoimena datana, vaan läpinäkyvyys keskittyy hankintojen sopimusvaiheeseen.

Australiassa liittovaltion tasolla on käytössä AusTender-portaali, joka tarjoaa keskitetyn julkaisukanavan kaikille valtion hankintasopimuksille. Australiassa valtion virastot on säädöksillä velvoitettu raportoimaan tiedot tekemistään sopimuksista AusTender-järjestelmään, mikäli sopimuksen arvo ylittää erikseen määritellyn kynnysarvon. Sopimusilmoitukset tulee julkaista viimeistään 42 päivän kuluessa sopimuksen tekemisestä, ja niissä on ilmoitettava keskeiset tiedot kuten hankintayksikkö, toimittaja, sopimuksen arvo, sopimuksen kesto, sopimuksen kuvaus ja luokittelu. Eri toimijat voivat tarkastella ja ladata tietoja verkossa. Australia on avannut AusTender-datan myös koneluettavassa muodossa. Hankintajärjestelmässä käytetään yhtenäisiä tunnisteita hankintaprosessin eri vaiheissa: esimerkiksi tarjouskilpailuilmoituksen tunnus (ATM ID) kytketään julkaistuun sopimusilmoitukseen, jolloin tarjousvaiheen ja sopimusvaiheen tiedot voidaan yhdistää. Huomionarvoista on myös, että jos jokin julkinen osto toteutetaan ilman erillistä sopimusta (esimerkiksi kertahankinta luottokortilla yli kynnysarvon), viraston on raportoitava se AusTenderiin erillisenä sopimusilmoituksena. Eräille organisaatioille on myös säädetty poikkeavia, suurempia kynnysarvoja.

Uusi-Seelanti julkaisee valtion hankintojen sopimustiedot keskitetysti Government Electronic Tenders Service (GETS) -järjestelmän kautta. Säädökset velvoittavat, että jokaisen valtion viraston on julkaistava GETS-portaalissa hankinnan tulositilaus 30 arkipäivän kuluessa sopimuksen allekirjoittamisesta. Ilmoituksessa esitetään keskeiset sopimustiedot ja yrityksen yksilöivä NZBN-tunnus, mikäli se on saatavilla. Julkaistut sopimusilmoitukset kootaan yhteen avoimena datana neljännesvuosittain. Vaikka GETS-järjestelmän kautta avataan hankintojen sopimusvaiheen tiedot laajasti, varsinaisten ostolaskujen tai toteutuneiden maksujen julkaisua ei tehdä. Valtiossa kehitys keskittyy tällä hetkellä sopimustietojen parempaan hyödynnettävyyteen ja eri tietolähteiden yhdisteltävyyteen.

Myös muualla maailmassa on otettu vastaavia harppauksia. Latinalaisessa Amerikassa esimerkiksi Chile ja Kolumbia julkaisevat hankintatietonsa oletusarvoisesti julkisina, ja tietoja on saatavilla hankintojen koko elinkaaresta.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierros alkoi...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki hankintatietovarannosta

1 §. *Hankintatietovaranto.* Hankintatietovarannon yleisenä tarkoituksena on koota mahdollisimman laajasti julkisen sektorin tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin eritellymminkin hankintatietovarannon tehtävistä.

Hankintatietovarannon ensimmäisenä tehtävänä olisi mahdollistaa hankinta- ja ostolaskutietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen. Hankintatietovaranto sisältäisi nykyistä kattavammat tiedot julkisista hankinnoista ja erityisesti hankintailmoitusten perusteella jätetyistä tarjouksista. Hankintatietovaranto tarjoaisi myös järjestelmän ostolaskutietojen yhtenäiseen kokoamiseen ja käsittelyyn. Tietoja julkaistaisiin avoimesti ja laajasti sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoiden hyödynnettäväksi.

Hankintatietovarannon toisena tehtävänä olisi parantaa hankinta- ja ostolaskutietojen yhdenmukaisuutta, avoimuutta ja analysointia. Hankintatietovaranto yhdistäisi julkisyhteisöjen ostolaskutiedot ja hankintatiedot koko hankinnan elinkaaren ajalta siten, että tiedot ovat yhdisteltävissä ja vertailtavissa. Hankintatietovarannon avulla erityisesti Valtiokonttori sekä muut julkisen sektorin viranomaiset voisivat parantaa hankinta- ja ostolaskutietojen laatua ja käyttää tietoja aiempaa tehokkaammin omien palvelutehtäviensä toimeenpanossa.

Hankintatietovarannon kolmantena tehtävänä olisi tehostaa julkisia hankintoja ja hallinnon toimintaa sekä edistää oikeaan ja riittävään tietoon perustuvaa julkisten hankintojen kehittämistä ja päätöksentekoa. Hankintatietovaranto tarjoaisi siten myös laajan tietopohjan, jota voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tutkimuksessa, kehitettäessä julkisten hankintojen ohjausta tai tarkistettaessa lainsäädäntöä.

Ostolasku on yleisen määritelmän mukaan myyjän ostajalle lähettämä asiakirja, joka sisältää tiedot toimitetuista tuotteista tai palveluista, hinnat, määrät ja maksettavan kokonaissumman. Julkisen sektorin ostolaskujen määritelmää ei ole säännelty yhtenäisesti. Esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien ostolaskudataa on kuitenkin kerätty jo kehityshankkeiden yhteydessä ja ostolaskudataa julkaistaan vaihtelevasti avoindata.fi-palvelussa.

Julkisen hankinnan käsite määräytyy pääosin siten kuin hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa säädetään. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa puolustus- ja turvallisuushankintansa sekä näihin hankintoihin sovellettavista periaatteista ja menettelyistä säädetään lisäksi PUTU-hankintalailla. Kansallinen hankintalainsäädäntö perustuu EU:n direktiiveihin, joiden tulkintaa ohjaavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä komission antamat delegoidut säädökset ja täytäntöönpanoasetukset.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin Valtiokonttorin tehtävään hankintatietovarannon ylläpitäjänä siten kuin Valtiokonttorista annetun lain 2 §:ssä ehdotetaan erikseen säädettäväksi. Ylläpitotehtävä tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi teknisluonteisia tehtäviä, jotka liittyvät tietojen kokoamiseen, tietojen laadun valvontaan ja parantamiseen sekä tietojen julkaisuun. Valtiokonttorilla olisi kuitenkin tietyiltä osin oikeus myös tietojen sisällön laadun kehittämiseen, esimerkiksi tietojen yhdistämiseen ja muokkaamiseen sekä tarpeettomien tietojen poistamiseen. Valtiokonttori toimisi myös Valtiokonttorista annetussa laissa säädettävällä tavalla rekisterinpitäjänä siltä osin, kuin tietovarantoon tallennettaisiin henkilötietoa.

Tietojen kokoamiseksi laissa säädettäisiin tarkemmin ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuudesta hankintatietovarantoon sekä siitä, miten julkisia hankintoja koskevat tiedot koottaisiin tietovarantoon. Tietojen julkaisussa Valtiokonttori voisi ensisijaisesti hyödyntää tutkiahallintoa.fi-palvelua.

2 §. *Ostolaskutietojen toimittaminen tietovarantoon.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, millä julkisen sektorin viranomaisilla, laitoksilla ja muilla toimijoilla olisi velvollisuus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toimittaa ostolaskutiedot Valtiokonttorille tallennettaviksi hankintatietovarantoon. Säännöksen soveltamisalan laajuus ehdotetaan säädettäväksi siten, että se kattaisi hallitusohjelman mukaisesti laajasti keskeiset julkisyhteisöt. Tiedon toimittamisvelvollisia olisivat valtion virastot ja laitokset, Senaattikonsernin liikelaitokset, Kela, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Soveltamisalan sääntelyssä on otettu huomioon julkisyhteisön hankintatoimen volyymi sekä se, että julkisyhteisöllä on riittävät tekniset ja muut valmiudet tietojen toimittamiseen. Toimittamisvelvollisuus ei koskisi Ahvenanmaan maakuntaa eikä Ahvenanmaan kuntia ja kuntayhtymiä.

Hankintatietovarantoon toimitettavilla ostolaskutiedoilla tarkoitettaisiin tietoja, jotka koskevat ostolaskuja sekä julkisten hankintojen vuokra- ja leasing sopimusten laskuja. Tiedot tulisi toimittaa tuotteiden ja palveluiden ostoon liittyvistä laskuista. Lisäksi tiedot tulisi toimittaa laskuista, jotka liittyvät julkiseen hankintaan vuokralla tai leasingilla. Leasing ja vuokraus ovat hankintalainsäädännössä esille tuotuja tapoja toteuttaa tavarahankinta ja niitä käytetään laajamittaisesti esimerkiksi ICT-laitteiden, koneiden, ajoneuvojen ja rakennusten hankinnoissa. Vuokra- ja leasing sopimuksiin liittyvien laskujen osalta toimittamisvelvoite koskisi julkisiin hankintoihin liittyvien vuokra- ja leasinglaskujen tietoja, mutta tietojen toimittaja voisi oman valintansa mukaan toimittaa myös muiden kuin julkisiin hankintoihin liittyvien vuokra- ja leasinglaskujen tiedot.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edelleen pääkohdittain siitä, mitä ostolaskutietoja toimittamisvelvollisuus koskisi. Ostolaskutietojen tulisi sisältää mahdollinen kilpailutustunniste ja erikseen määriteltävät otsikko-, tiliöinti- ja tuoterivitiedot. Kilpailutustunniste on hankintalainsäädännön mukaisten kynnysarvojen ylittävän hankinnan yksilöivä tunniste. Kilpailutustunniste olisi lähtökohtaisesti pakollinen EU-kynnysarvon ja kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa.

Otsikko-, tiliöinti- ja tuoterivitiedot ovat keskeisiä laskun sisältöä eri tarkkuustasoilla kuvaavia tietoja. Otsikkotiedot yhdistävät laskun yleisellä tasolla tiettyyn toimittajaan ja hankintaan. Tiliöintiritivitiedot kuvaavat puolestaan sitä, mihin tarkoitukseen hankinta liittyy. Tuoterivitiedot sisältävät esimerkiksi tuotteen tai palvelun nimeä tai yksikköhintaa koskevia tietoja, jotka mahdollistavat edelleen tarkemman analyysin hankinnan sisällöstä ja kilpailutuksen toteutumisesta.

Tiedon toimittajan olisi tehtävä otsikko- ja tiliöintirivitietoihin merkintä salassapidosta siltä osin kuin tieto on julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettävä. Yksityiskohtainen merkintä olisi tarpeellinen muun muassa hankintatietovarannon julkaistavien tietojen erittelyssä.

Tiedon toimittajan tulisi myös vastata toimitettujen tietojen oikeellisuudesta. Hankintayksiköllä tai tiedon tuottajalla on vastuu siitä, että annettavat tiedot ovat paikkansapitäviä, ajantasaisia ja luotettavia. Tämä vastuu korostuu erityisesti julkisissa hankinnoissa, joissa tiedon pohjalta tehdään päätöksiä, seurataan varojen käyttöä ja arvioidaan vaikuttavuutta. Tiedon toimittaja voisi kuitenkin toimittaa tiedot hankintatietovarantoon sellaisena kuin ne ovat sen taloushallinnon järjestelmissä.

Tietojen toimittamisvelvollisuuteen ja soveltamisalan piiriin kuuluvien tietojen tarkempaan erotteluun liittyy haasteita niissä tilanteissa, joissa hankintayksikön ostolaskulla on useaan hankintasopimukseen liittyviä ostoja. Tässä laskutustavassa eri hankintasopimuksiin liittyviä yksittäisiä toimituksia, tilauksia tai tapahtumia yhdistetään yhdeksi laskuksi tietyllä aikavälillä. Useaan hankintasopimukseen liittyviä ostoja sisältävät laskut eivät kuitenkaan noudata nykyistä verkkolaskutuksen Eurooppa-normia. Ohjeistuksella ja toimintatapojen kehittämisellä voidaan tulevaisuudessa pyrkiä vaikuttamaan tietojen laatuun ja raportointikelpoisuuteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että Valtiokonttorin saamat ostolaskutietojen tuoterivitiedot olisivat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdissa säädetään liikesalaisuuksia koskevasta salassapidosta. Hankintatietovarantoon toimitettaviin ostolaskutietojen tuoterivitietoihin sisältyy merkittävä määrä salassa pidettävien liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja koskien muun muassa yksikköhintoja sekä muita hinnoitteluun ja kaupankäyntiin liittyviä yksityiskohtia. Lisäksi tuoterivitiedoissa voi olla tuotteeseen tai palveluun liittyviä tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Vaikka tietyiltä osin olisikin mahdollista todeta yksiselitteisesti, että tuoterivitiedot ovat salassa pidettäviä liikesalaisuuksia, jäljelle jää tilanteita, joissa tällaisen arvion tekeminen ei olisi Valtiokonttorille käytännössä mahdollista, mikä aiheuttaisi näin riskin liikesalaisuuksien suojan toteutumiselle. Huomioiden Valtiokonttorin käytössä olevat tiedot Valtiokonttorilla ei olisi mahdollisuutta arvioida yksittäisten tuoterivitietojen salassapitoa. Sääntelyn selkeyden vuoksi sekä liikesalaisuuksien suojan varmistamiseksi on perusteltua säätää siitä, että Valtiokonttorin saamat ostolaskutietojen tuoterivitiedot ovat salassa pidettäviä. Valtiokonttorin saamien tuoterivitietojen salassapito ei heikennä mahdollisuutta pyytää tietoja tiedon toimittajalta, jolla on parhaat mahdollisuudet arvioida tietojen luovuttamista julkisuuslain nojalla. Valtiokonttorin saamien tuoterivitietojen salassapidosta säättäminen ei johda siihen, että tiedot katsottaisiin laajemmin salassa pidettäviksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuudesta niiden tarkemman sisällön perusteella. Ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuus ei koskisi asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja turvaluokitteluasetuksen 3 §:n 1 momentin 1) - 3) -kohtien mukaisesti luokiteltuja. Ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuutta ei voida näiden korkean turvallisuusluokituksen tietojen osalta pitää perusteltuna, vaikka yleisenä tavoitteena onkin, että hankintatietovarannon tietosisältö olisi mahdollisimman kattava.

Pykälän 3 momentti koskisi tiedon toimittajan harkintavaltaa. Tiedon toimittajalla olisi harkintavaltaa sellaisten tietojen osalta, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien mukaan salassa pidettäviä ja turvaluokitteluasetuksen mukaan TL IV -luokiteltuja. Kysymys olisi tapauskohtaisesta harkinnasta, mutta se voisi myös kohdistua esimerkiksi tietyn hankkeen tai toimittajan ostolaskuihin. Tiedon toimittaja voisi jättää tiedot toimittamatta, mikäli se katsoisi, että tällaisten TL IV -luokiteltujen tietojen hankintatietovarantoon toimittamiseen

voisi liittyä sellaisia riskejä, joiden vuoksi tietojen toimittamisesta olisi syytä pidättäytyä. Tällaiset riskit voisivat liittyä esimerkiksi maanpuolustukseen, varautumiseen tai yleiseen turvallisuuteen. Puolustusvoimien osalta harkintavalta olisi laajempi ja koskisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja myös silloin kun ne eivät olisi TL IV -luokiteltuja. Puolustusvoimien tietojen osalta ei siis edellytettäisi tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun TL-tietoja koskevan, tietojen paljastumiseen liittyvän vahinkoedellytyksen täyttymistä. Laajempaa harkintavaltaa voidaan pitää perusteltuna huomioiden Puolustusvoimien ostolaskutietojen keräämiseen liittyvät korostuneet riskit liittyen muun muassa valtion turvallisuutta, varustautumista ja varautumista koskeviin tietoihin.

Harkintavallan jättäminen tiedon toimittajalle on perusteltua, kun huomioidaan tiedon toimittajalla oleva kattavampi kuva tietoihin liittyvistä taustatekijöistä ja tietojen toimittamiseen liittyvistä riskeistä. Tiedon toimittajan tulisi kuitenkin ilmoittaa Valtiokonttorille vuosittain viimeistään maaliskuun loppuun mennessä siitä, miltä osin se on jättänyt tietoja toimittamatta edellisen vuoden aikana säännökseen perustuen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin vapaaehtoisuuteen perustuvasta tietojen toimittamisesta hankintatietovarantoon. Valtiokonttori voisi hyväksyä tietojen toimittamisen hankintatietovarantoon myös muulta kuin 1 momentissa mainitulta hankintayksiköltä. Tietojen vapaaehtoinen toimittaminen voisi tulla kysymykseen hankintalain 5 §:ssä, erityisalojen hankintalain 5 §:ssä ja PUTU-hankintalain 4 §:ssä tarkoitetun hankintayksikön osalta. Valtiokonttorilla olisi harkintavaltaa muun muassa tietojen toimittamisen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin, tietojen toimittamisen alkamisajankohtaan ja toimitettaviin tietoihin liittyen. Harkintavallalla varmistettaisiin tietojen toimittamisen tarkoituksenmukaisuus sekä Valtiokonttorin valmius ottaa tietoja vastaan ja mahdollistettaisiin tehokas resurssien käyttö. Valtiokonttori voisi tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin perustuen kieltäytyä hyväksymästä ostolaskutietojen toimittamista. Valtiokonttori määrittäisi tietojen toimittamiseen liittyvät seikat liittyen muun muassa toimitettavien tietojen tietosisältöön ja muotoon, salassapitoon liittyviin vastuisiin ja vaatimuksiin sekä tietojen toimittamisen aikatauluihin.

3 §. Tietovarantoon tallennettavat tiedot. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin hankintatietovarantoon tallennettavien julkisia hankintoja koskevien tietojen ja ostolaskutietojen alasta. Näitä tietoja olisivat momentin 1 kohdan perusteella Hilma-palveluun kertyneet hankinnoista ilmoittamisen tiedot ja muut mahdolliset Hilma-palvelussa olevat julkisia hankintoja koskevat tiedot. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi kilpailutussuunnitelmat ja tarjouspyyntöasiakirjat. Hankintatietovarantoon tallennettavia tietoja olisivat momentin 2 kohdan perusteella myös sähköisessä muodossa internetissä saatavilla olevat tarjouspyynnöt ja muut hankinta-asiakirjat. Tällaisia momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja olisivat hankintalain 69 §:n 1 momentissa ja ehdotettavassa 104 §:n 1 momentissa sekä erityisalojen hankintalain 73 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa asetetut tarjouspyynnöt, neuvottelukutsut ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat. Hankintatietovarantoon tallennettavia tietoja olisivat momentin 3 kohdan perusteella myös Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot. Pykälän 1 - 3 kohdissa tarkoitetut tiedot tallennettaisiin hankintatietovarantoon kaikkien hankintayksiköiden osalta, eikä tietojen tallentamista olisi rajattu koskemaan ainoastaan 2 §:ssä mainittuihin ostolaskutietojen toimittamisvelvollisiin liittyviä tietoja.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan ostolaskutiedoista hankintatietovarantoon tulisi tallentaa otsikko-, tiliöinti- ja tuoterivitiedot sekä kilpailutustunniste ja salassapitomerkinnot. Näiden

tietojen tallentaminen perustuisi lähtökohtaisesti tiedon toimittajien lain 2 §:n mukaisesti toimittamiin ostolaskutietoihin.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan nojalla Valtiokonttori voisi tallentaa hankintatietovarantoon myös muut tietovarannon tehtävien kannalta tarpeelliset tiedot. Hankintatietovarantoon tallennettaisiin kokonaisuudessaan tai osittain valtion kirjanpitoyksiköiden keskuskirjanpidon tietoja sekä kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien taloustietoja niiltä osin, kuin ne ovat kertyneet osana Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista tehtävää. Lisäksi Valtiokonttori voisi käyttää hankintatietovarannon tietojen täydentämiseen Tilastokeskuksen ylläpitämää yritysrekisteriä ja Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon ylläpitämää yritys- ja yhteisötietojärjestelmää (YTJ). Hankintatietovarantoon voitaisiin tuoda myös muita EU-maita koskevia tietoja. Ottaen huomioon tietojen avoimuuteen ja saatavuuteen liittyvän kehityksen ei olisi tarpeenmukaista säätää tyhjentävästi siitä, mistä lähteistä saatavia tietoja hankintatietovarantoon voitaisiin tuoda.

Pykälän 2 momentin perusteella Valtiokonttori antaisi tarkemmat määräykset valtion viraston, laitoksen, Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja Kelan ostolaskutietojen yksityiskohdista, teknisestä kuvauksesta, tietojen toimittamistavasta ja -ajasta, lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti toimittamatta jätettyjen tietojen laajuuden ilmoittamistavasta sekä tietorakenteista. Valtuutussäännöstä voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon se, että ostolaskutietojen yksityiskohdat voivat käytännössä muuttua eikä sääntelytarpeen asiallinen merkitys edellytä sitä, että asiasta tulisi säätää lailla tai asetuksella. Kyse olisi teknisluonteisten yksityiskohtien sääntelyn pitämisestä ajan tasalla.

Pykälän 3 momentin viittaussäännöksen mukaisesti hankintatietovarantoon tallennettavien kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tuottamisesta ja toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista, toimittamisen ajankohdista, tietosisällöstä ja teknisestä kuvauksesta säädetään kuntalain 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:ssä. Näiden säännösten mukaisissa menettelytavoissa käytetyt käsitteet voivat jossain määrin poiketa esimerkiksi valtion virastojen ostolaskutietojen käsittelyssä käytettävistä käsitteistä. Erojen ei kuitenkaan arvioida olevan niin suuria, että ne vaikeuttaisivat merkittävästi kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tallentamista hankintatietovarantoon.

4 §. *Tietovarantoon sisältyvien henkilötietojen säilytysaika.* Valtiokonttori vastaisi arkistohoitajana arkistolain (831/1994) mukaisesti arkistotoimen suunnittelusta ja järjestämisestä, asiakirjojen säilytyksestä ja tietosuojasta sekä myös esimerkiksi tutkimuksellisen vastuun toteutumisesta. Hankintatietovarantoon sisältyvät tiedot ovat käyttötarkoitukseltaan pääasiassa sellaisia, että niitä tarvitaan aikasarjoihin ja vastaavan tyyppiseen pitkäaikaiseen seurantaan. Tältä osin tiedot olisivat pysyvästi säilytettäviä eikä niille ehdoteta säädettäväksi erityistä säilytysaikaa arkistolain säännösten mukaisesti. Ehdotettava sääntely vastaisi sisällöltään sitä menettelyä, jota jo noudatetaan kuntien taloustietojen säilyttämisessä.

Hankintatietovarantoon sisältyy kuitenkin myös henkilötietoja, joiden säilyttämisajasta ja poistamisesta hankintatietovarantoon sisältyvästä rekisteristä ehdotetaan säädettäväksi erikseen. Pykälän nojalla henkilötiedot tulisi normaalisti säilyttää rekisterissä 10 vuotta tiedon toimittamisesta. Henkilötiedot voitaisiin kuitenkin säilyttää tätä pidemmän ajan, jos se olisi välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia. Henkilötiedot olisi kuitenkin myös näissä tilanteissa poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta. Poistaminen tarkoittaisi esimerkiksi tietojen anonymisointia siten, ettei tietoja voitaisi enää katsoa henkilötiedoiksi.

5 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty eduskunnassa. Lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettyjen ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuuden voimaantulosta ehdotetaan säädettyä erikseen porrastetusti sen mukaan, millaiset valmiudet toimittamisvelvollisilla käytännössä on tietojen toimittamiseen.

Valtion virastoilla ja laitoksilla arvioidaan olevan parhaat valmiudet tietojen toimittamiseen, koska niiden ostolaskutietoja on aiemmin julkaistu tutkihankintoja.fi-palvelussa. Toimittamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin virastojen ja laitosten ostolaskutietoihin, joiden tositteiden päivä on 1.1.2027 tai sen jälkeen. Tarkoituksena on, että velvoite tulisi voimaan hieman lain voimaantulon jälkeen siten, että käytössä oleva Handi-integraattoriratkaisu ehditään päivittää ja varmistaa, että Valtiokonttorilla on aikaa varmistaa hankintatietovarannon riittävä tietoturva.

Ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan tämän jälkeen sovellettavaksi hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietoihin, joiden tositteiden päivä on 1.10.2027 tai sen jälkeen. Säännöstä sovellettaisiin edelleen kuntien, kuntayhtymien ja Kelan toimintakulujen ja muiden etuuspalvelujen kuin kuntoutuspalvelujen koskeviin ostolaskuihin ja Senaatti-konsernin liikelaitosten ostolaskutietoihin, joiden tositteiden päivä on 1.1.2028 tai sen jälkeen. Voidaan arvioida, että hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymillä on ostolaskutietojen suuremman volyymin vuoksi hieman paremmat mahdollisuudet vastata ostolaskutietojen toimittamiseen liittyviin vaatimuksiin kuin muilla edellä mainituilla tiedon toimittajilla. Kelan kuntoutuspalveluja koskevien ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuus koskisi kuitenkin vasta niitä ostolaskutietoja, joiden tositteiden päivä on xx (täydentyy myöhemmin) tai sen jälkeen. Ehdotettava pidempi säännöksen voimaantuloaika johtuu kuntoutuspalveluja koskevasta erillisestä ostolaskujärjestelmästä, jonka uudistaminen siten, että sen kautta voidaan toimittaa tietoja hankintatietovarantoon, edellyttää normaalia pidempää siirtymäaikaa.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaista vapaaehtoista ostolaskutietojen toimittamista sovellettaisiin ostolaskutietoihin, joiden tositteiden päivä on 1.1.2029 tai sen jälkeen. Tietojen toimittamismahdollisuus tulisi mahdollistaa toimittamisvelvollisia organisaatioita myöhempään ajankohtaan, jotta Valtiokonttori voi varmistaa ensin pakolliseen tietojen toimittamiseen vaadittavan käytännön tuen.

7.2 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

60 §. Hankintailmoitusten julkaiseminen. Pykälän 6 momenttiin lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräyksenantovaltuus. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä yksityiskohtaisemmin uusista sähköisistä hankintojen ilmoittamisen tietokentistä sekä sähköisistä ilmoituslomakkeista. Tällaiset muutokset olisivat teknisiä ja tultaisiin toteuttamaan direktiivin sallimissa rajoissa. Ilmoitusvelvoitteita ja sähköisiä menettelytapoja koskevien säännösten sisältöön on odotettavissa muutoksia hankintojen tietotarpeen sekä Euroopan komission toteuttamien muutosten vuoksi. Valtiokonttorin määräyksellä täsmennettäisiin myös EU:n täytäntöönpanoasetuksista tulevia velvoitteita siten, että myös yksityiset kilpailuttamisjärjestelmien tarjoajat saisivat yksiselitteisen kuvauksen siitä, millaisia tietokenttiä järjestelmän tulee sisältää, jotta se täyttää hankintalaista ja EU:n sääntelystä tulevat velvoitteet. Esimerkiksi hankintojen ilmoituslomakkeet ovat jatkuvan kehityksen kohde, eikä lomakkeiden sisällöstä olisi tarkoituksenmukaista säätää lailla, mutta lomakkeita olisi käytettävä yhtenäisellä tavalla Hilma-palvelussa.

Määräyksenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Valtiokonttorin määräyksillä voitaisiin reagoida hankinnoista ilmoittamiseen liittyen tunnistettaviin tietotarpeisiin. Määräyksenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Tietoja koskevilla määräyksillä mahdollistettaisiin kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuuden parantaminen ja tietojen saatavuus Hilma-palveluun.

Lisäksi säännöstä tarkennettaisiin siten, että Hilma-palvelussa julkaistavien ilmoitusten tulisi sisältää Hilma-palvelussa pakolliseksi määritellyt tiedot.

69 §. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, ettei tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Silloin kun tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat asetetaan saataville sähköisessä muodossa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, hankintayksikkö ei saisi edellyttää yksinkertaista sähköistä rekisteröitymistä tai palveluun kirjautumista hankinta-asiakirjojen saamiseksi, vaan asiakirjojen tulisi olla saatavilla ilmoituksessa mainitussa internetosoitteessa ilman minkäänlaista rekisteröitymistä tai kirjautumista.

Muutoksella pyritään varmistamaan, että hankinta-asiakirjat ovat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien tutustuttavissa ilman erillisiin järjestelmiin rekisteröitymistä. Muutoksella pyritään siten toteuttamaan hankintadirektiivin 53 artiklan mukainen hankinta-asiakirjojen saatavuus. Ehdotettu muutos tukee avoimuuden ja yhdenvertaisuuden lisäksi hankintojen kehittämistä parhaiden käytäntöjen tunnistamisen kautta sekä mahdollistaa tietojen keräämisen tehokkaasti hankintatietovarantoon.

101 §. Hankinnasta ilmoittaminen. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti koskien muualla kuin Hilma-palvelussa julkaistuja ilmoituksia, joissa ei saisi olla muita tietoja kuin internetosoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa. Säännöksen mukaan Hilma-palvelussa julkaistavien ilmoitusten tulisi sisältää Hilma-palvelussa pakolliseksi määritellyt tiedot.

Lisäksi 4 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorille määräyksenantovaltuus. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä yksityiskohtaisemmin sähköisistä hankintojen ilmoittamisen tietokentistä sekä sähköisistä ilmoituslomakkeista. Tällaiset muutokset olisivat teknisiä. Hankintojen ilmoituslomakkeet ovat jatkuvan kehitystyön kohde, eikä lomakkeiden sisällöstä olisi tarkoituksenmukaista säätää lailla, mutta lomakkeita olisi käytettävä yhtenäisellä tavalla Hilma-palvelussa.

Määräyksenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Valtiokonttorin määräyksillä voitaisiin reagoida hankinnoista ilmoittamiseen liittyen tunnistettaviin tietotarpeisiin. Määräyksenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Tietoja koskevilla määräyksillä mahdollistettaisiin kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuuden parantaminen ja tietojen saatavuus Hilma-palveluun.

104 §. Tarjouspyyntö ja tarjous. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättävän vaatimus hankinta-asiakirjojen asettamisesta ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa, mikäli hankintamenettelyn tietojenvaihto toteutetaan käyttäen sähköistä muotoa. Kansallisten menettelyjen tietojenvaihtoa koskevan 103 §:n 2 momentin mukaan, jos

hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto toteutetaan sähköisiä välineitä käyttäen, sovelletaan, mitä 62 §:ssä säädetään. 62 §:n 2 momentissa säädetään edellytyksistä hankintamenettelyyn liittyvän tietojenvaihdon toimittamisesta postitse tai muulla soveltuvalla toimitustavalla taikka näiden ja sähköisten välineiden yhdistelmänä. Nyt 104 §:n 1 momenttiin ehdotetulla lisäyksellä ei olisi vaikutusta 103 §:n ja 62 §:n soveltamiseen.

Ehdotuksessa hankinta-asiakirjojen tulee olla saatavilla siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu, ja hankintailmoituksesta tulee mainita internetosoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Silloin kun tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat asetettaisiin saataville sähköisessä muodossa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, hankintayksikkö ei saisi edellyttää yksinkertaista sähköistä rekisteröitymistä tai palveluun kirjautumista hankinta-asiakirjojen saamiseksi, vaan asiakirjojen tulisi olla saatavilla ilmoituksessa mainitussa internetosoitteessa ilman minkäänlaista rekisteröitymistä tai kirjautumista.

Muutoksella pyritään varmistamaan, että hankinta-asiakirjat ovat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien tutustuttavissa ilman erillisiin järjestelmiin rekisteröitymistä myös kansallisissa hankinnoissa. Ehdotettu muutos tukee avoimuuden ja yhdenvertaisuuden lisäksi hankintojen kehittämistä parhaiden käytäntöjen tunnistamisen kautta sekä mahdollistaa tietojen keräämisen tehokkaasti hankintatietovarantoon kansallisista hankinnoista.

174 §. Siirtymäsäännökset. Pykälään lisättäisiin uusi 7 momentti, jossa olisi siirtymäsäännös, jonka mukaan 69 §:n 1 momentin ja 104 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävää säännöstä sovellettaisiin 1.7.2027 alkaen. Myöhempi soveltamisaika jättäisi aikaa rekisteröitymistä tai kirjautumista edellyttävien järjestelmien päivittämiselle.

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

64 §. Hankintailmoitusten julkaiseminen. Pykälän 6 momenttiin lisättäisiin säännös, jossa Valtiokonttorille säädettäisiin määräysenantovaltuus. Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä yksityiskohtaisemmin uusista sähköisistä hankintojen ilmoittamisen tietokentistä sekä sähköisistä ilmoituslomakkeista. Tällaiset muutokset olisivat teknisiä ja tultaisiin toteuttamaan direktiivin sallimissa rajoissa. Ilmoitusvelvoitteita ja sähköisiä menettelytapoja koskevien säännösten sisältöön on odotettavissa muutoksia hankintojen tietotarpeen sekä Euroopan komission toteuttamien muutosten vuoksi. Valtiokonttorin määräyksellä täsmennettäisiin myös EU:n täytäntöönpanoasetuksista tulevia velvoitteita siten, että myös yksityiset kilpailuttamisjärjestelmien tarjoajat saisivat yksiselitteisen kuvauksen siitä, millaisia tietokenttiä järjestelmän tulee sisältää, jotta se täyttää hankintalaista ja EU:n sääntelystä tulevat velvoitteet. Esimerkiksi hankintojen ilmoituslomakkeet ovat jatkuvan kehitystyön kohde, eikä lomakkeiden sisällöstä olisi tarkoituksenmukaista säätää lailla, mutta lomakkeita olisi käytettävä yhtenäisellä tavalla Hilma-palvelussa.

Määräysenantovaltuus mahdollistaisi Valtiokonttorin antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Valtiokonttorin määräyksillä voitaisiin reagoida hankinnoista ilmoittamiseen liittyen tunnistettaviin tietotarpeisiin. Määräysenantovaltuuden nojalla Valtiokonttori voisi määrätä esimerkiksi jälki-ilmoituksella ilmoitettavista tiedoista siten, että ilmoitukselle tulisi täyttää tiedot tarjoajista sekä liittää hankintapäätös ja perustelumuistio. Tietoja koskevilla määräyksillä mahdollistettaisiin kilpailutuksia ja hankintoja koskevien tietojen avoimuuden parantaminen ja tietojen saatavuus Hilma-palveluun.

Lisäksi säännöstä tarkennettaisiin siten, että Hilma-palvelussa julkaistavien ilmoitusten tulisi sisältää Hilma-palvelussa pakolliseksi määritellyt tiedot.

73 §. *Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, ettei tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen saisi edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Silloin kun tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat asetetaan saataville sähköisessä muodossa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, hankintayksikkö ei saisi edellyttää yksinkertaista sähköistä rekisteröitymistä tai palveluun kirjautumista hankinta-asiakirjojen saamiseksi, vaan asiakirjojen tulisi olla saatavilla ilmoituksessa mainitussa internetosoitteessa ilman minkäänlaista rekisteröitymistä tai kirjautumista.

Muutoksella pyritään varmistamaan, että hankinta-asiakirjat ovat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien tutustuttavissa ilman erillisiin järjestelmiin rekisteröitymistä. Muutoksella pyritään siten toteuttamaan erityisalojen hankintadirektiivin 73 artiklan mukainen hankinta-asiakirjojen saatavuus. Ehdotettu muutos tukee avoimuuden ja yhdenvertaisuuden lisäksi hankintojen kehittämistä parhaiden käytäntöjen tunnistamisen kautta sekä mahdollistaa tietojen keräämisen tehokkaasti hankintatietovarantoon.

133 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa olisi siirtymäsäännös, jonka mukaan 73 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymistä ja kirjautumista edellyttämistä kieltävää säännöstä sovellettaisiin 1.7.2027 alkaen. Myöhempi soveltamisaika jättäisi aikaa rekisteröitymistä tai kirjautumista edellyttävien järjestelmien päivittämiselle.

7.4 Laki Valtiokonttorista

2 §. Pykälän 1 momentin 8 kohtaa tarkennettaisiin kirjauksella sähköisestä järjestelmästä. Tällä varmistetaan hankintadirektiivin johdanto-osan (kappale 52) mukainen tavoite siitä, että sähköisten välineiden käyttäminen viestinnässä kaikissa menettelyn vaiheissa, myös osallistumishakemusten toimittamisessa ja erityisesti tarjousten toimittamisessa (sähköiset tarjoukset) olisi säädettävä pakolliseksi. Hankintadirektiivin 22 artiklan mukaan kaikessa direktiivin mukaisessa viestinnässä ja tietojenvaihdossa, erityisesti tarjousten sähköisessä toimittamisessa, käytetään sähköisiä viestintämuotoja. Hankintadirektiivin sanamuoto edellyttää sellaista laajamittaista sähköistä tietojen vaihtoa, joka kattaa hankintaprosessin sähköisten hankintailmoitusten lisäksi muitakin osia, muun muassa kaikki hankinta-asiakirjat ja tarjousten vastaanotto.

Hankintalain 4 §:ssä määritellään sähköinen muoto viestintämuodoksi, jossa käytetään sähkötekniisiä tietojen käsittely- ja tallennusvälineitä, mukaan lukien digitaalinen kompressio, ja jossa tietoja levitetään, välitetään tai vastaanotetaan johtoja pitkin, radioteitse, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla. Lisäksi samassa pykälässä määritellään yleisellä viestintäverkolla tarkoitettavan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, entinen tietoyhteiskuntakaari) 3 §:n 43 kohdassa tarkoitettua viestintäverkkoa, jota käytetään viestintäpalvelujen tarjontaan ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille sekä sähköisellä viestintäpalvelulla palvelua, joka muodostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä viestintäverkoissa sekä siirto- ja lähetyspalvelua joukkoviestintäverkoissa.

Hankintalain 69 §:ssä säädetään siitä, että hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Varmistaakseen tarjouspyyntöjen saatavuuden ilman rekisteröitymistä, on tärkeää, että viranomaisen tarjoaa palvelun, joka tämän mahdollistaa.

Valtiokonttori toimisi hankintalainsäädännössä tarkoitetun järjestelmän ylläpitäjänä ja järjestelmään sisältyvien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä. Henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin tarkemmin lain 2 b §:ssä.

Pykälän 1 momentin *11 kohtaa* muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin Valtiokonttorin tehtävästä toimia hankintatietovarannon ylläpitämisestä vastaavana viranomaisena sekä henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä. Henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin tarkemmin lain 2 b §:ssä.

Hankintatietovarannon ylläpitotehtävä sisältäisi tietovarannon tietojen keräämiseen ja säilyttämiseen liittyvät tehtävät, tietovarannon hyödyntämiseen liittyvän ohjeistus- ja neuvontatehtävän sekä teknisen ylläpitotehtävän. Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon ylläpitäjänä tietovarannon yleisestä toiminnasta, toimintavarmuudesta ja tietoturvallisuudesta sekä tietojen tallentamisesta tietovarantoon tietojen käsittelyä, luovutusta ja julkaisua varten. Lisäksi ylläpitotehtävään sisältyisi vastuu tietovarannon käytettävyydestä, tietojen eheydestä ja muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Ylläpitäjän tulee huolehtia tietovarannon teknisestä toteutuksesta asianmukaisesti niin suunnitellessaan, rakentaessaan kuin ylläpitäessään palveluja. Valtiokonttori saisi muokata ja yhdistellä tietovarannon tietoja niiden laadun ja hyödynnettävyyden parantamiseksi sekä poistaa tarpeettomia tietoja. Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon tietoihin kohdistuvien tutkimuslupahakemusten käsittelystä, tutkimuslupan myöntämisestä sekä tietojen luovuttamisesta tutkimuslupaan perustuen.

Voimassa olevan lain 11 kohta siirrettäisiin *uudeksi 12 kohdaksi* ja kohtaa tarkennettaisiin viittaamaan muissa kuin 1–11 kohdissa tarkoitettuihin tehtäviin. Sisällöltään kohta säilyisi ennallaan.

2 b §. Pykälän *1 momenttiin* lisättäisiin säännös, jonka mukaan Valtiokonttorilla olisi 2 §:n 1 momentin 8 ja 11 kohdissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseksi oikeus käsitellä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valtiokonttori toimisi sähköistä järjestelmää ja hankintatietovarantoa koskien tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä.

Sähköisen järjestelmän käyttäjiä koskevat tiedot sisältävät henkilötietoja. Rekisteröity on järjestelmää käyttävä luonnollinen henkilö. Sähköisen järjestelmän kautta toimitetuissa hankinnoista ilmoittamisen tiedoissa, tarjouspyynnöissä ja tarjouksissa voi olla henkilötietoja, kuten luonnollisen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolloin rekisteröity on kyseinen luonnollinen henkilö. Sähköisen järjestelmän ja siihen liittyvien palvelujen ylläpitotehtävä perustuu lain 2 §:n 1 momentin 8 kohtaan. Valtiokonttorille laissa säädetyn tehtävän hoitaminen edellyttää järjestelmän käyttäjiä koskevien käsittelemistä. Tehtävän hoitaminen edellyttää myös järjestelmässä oleviin hankinnoista ilmoittamisen tietoihin, tarjouspyyntöihin ja tarjouksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyä.

Sähköisen järjestelmän yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn soveltuvat oikeusperusteena yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta. Näistä ensin mainitun mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Valtiokonttorin tehtäväksi on Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetty ylläpitää sähköistä hankintailmoitusjärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja. Säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että Valtiokonttorin tehtävänä on ylläpitää hankintalain 60 §:n, erityisalojen hankintalain 64 §:n sekä PUTU-

hankintalain 28 §:n mukaista sähköistä järjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä toimia järjestelmää koskevana rekisterinpitäjänä. Siten sähköiseen järjestelmään liittyvän henkilötietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperuste olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan, jonka perusteella rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Käsittelyyn voidaan kuitenkin katsoa samanaikaisesti liittyvän myös e alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttöä.

Hankintatietovarannon osalta henkilötietoja sisältyy tietovarantoon kerättäviin hankinnoista ilmoittamisen tietoihin sekä tarjoustietoihin. Henkilötietoja ovat hankintaa valmistelleen ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistuneen luonnollisen henkilön nimi ja yhteystiedot, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan ja tarjoajan tunnistetiedot ja tiedot toimittajasta tai tarjoajasta, joka on luonnollinen henkilö. Hankintatietovarantoon kerättävät ostolaskutiedot voivat sisältää henkilötietoja, joista luonnollinen henkilö on suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa. Ostolaskutiedoissa voi olla tuotteen tai palvelun toimittajaan liittyviä henkilötietoja, jotka koskevat toimittajan palveluksessa olevaa luonnollista henkilöä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa toimittajaa tai toimittajaa, joka on luonnollinen henkilö. Esimerkiksi tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan nimestä ja y-tunnuksesta ovat henkilötietoja, joita hankintatietovarantoon kerättäviin ostolaskutietoihin sisältyy. Ostolaskutiedoista voi myös selvittää hankintayksikön palveluksessa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja, kuten tuotteen tai palvelun tilanteen henkilön nimi.

Ostolaskujen hankintatietovarantoon kerättävä tietosisältö on sellaista, josta ei tulisi käydä ilmi tuotteen tai palvelun kohteena olevaa luonnollista henkilöä, eikä kerättävien tietojen tulisi sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä esimerkiksi sote-asiakastiedoksi luokiteltavaa tietoa. Esimerkiksi ostolaskujen liitteillä olevia tietoja ei kerättäisi hankintatietovarantoon, vaan kerättävä tietosisältö rajattaisiin tiettyihin otsikko-, tiliöintirivi- ja tuoterivitietoihin, joihin ei tietosuoja-asetuksen säännökset huomioiden tulisi laskutuksessa ylipäänsä sisällyttää tuotteen tai palvelun kohteena olevaa henkilöä koskevia henkilötietoja. Sen poissulkeminen, ettei hankintatietovarantoon toimitettaviin ostolaskutietoihin missään tilanteessa sisältyisi tuotteen tai palvelun kohteena olevaan henkilöön liittyviä tietoja, ei kuitenkaan ole täysin mahdollista, kun huomioidaan hankintayksiköiden ja niiden toimittajien väliset laskutuskäytännöt sekä se, ettei Valtiokonttorilla olisi käytännössä mahdollisuutta estää tällaisten tietojen toimittamista hankintatietovarantoon. Valtiokonttorin tulisi poistaa tai muokata tarpeettomat ostolaskutiedot siten, etteivät ne olisi hankintatietovarannossa yhdistettävissä tiettyyn henkilöön eikä tietojen palauttaminen takaisin tunnistettavaan muotoon olisi hankintatietovarannossa enää mahdollista. Lisäksi harvinaisissa yksittäistapauksissa olisi mahdollista, että ostolaskutietojen ja AURA-palveluluokan perusteella voisi esimerkiksi paikallistuntemuksen avulla päätellä saatuun palveluun tai tuotteeseen liittyviä seikkoja, vaikka henkilön suora tunnistaminen hankintatietovarannon tiedoista ei olisi mahdollista. Valtiokonttorin tulisi huolehtia henkilötietoriskin sisältävien palveluluokkien karkeuttamisesta julkisessa raportoinnissa ja tietopyyntöihin vastattaessa.

Hankintatietovarannon henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Käyttötarkoitus liittyy tärkeään yleiseen etuun. Hankintatietovarantoon kerättävä ja tallennettava tietosisältö on rajattu siten, ettei henkilötietoja käsitellä enempää kuin on välttämätöntä. Henkilötietojen käsittely on tietosuoja-asetuksessa tarkoitettulla tavalla tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena tavoitteeseen nähden. Henkilötietojen käsittelyn voidaan myös katsoa täyttävän tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen. Käsittely ei ole alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimatonta ja se

voidaan katsoa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla hyväksyttäväksi, välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi toimeksi jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvän tärkeän tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtiokonttori noudattaisi hankintatietovarannon henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Valtiokonttori huolehtisi hankintatietovarannon kannalta tarpeettomien tietojen muokkaamisesta tai poistamisesta sekä henkilötietoriskin sisältävien palveluluokkien karkeuttamisesta julkisessa raportoinnissa ja tietopyyntöjä koskevissa tilanteissa. Hankintatietovarannon henkilötietojen säilytysajasta sekä hankintatietovarannon julkaistaviin tietoihin sisältyvistä henkilötiedoista säädettäisiin erikseen. Valtiokonttori vastaisi rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta. Rekisteröidyllä ei olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, sillä vastustamisoikeus ei koske lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, Tilastokeskukselle, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, Oikeuskanslerinvirastolle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät hankintatietovarannon tiedot. Luovutettavien tietojen tulisi olla kyseiselle viranomaiselle säädettyjen tehtävien toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Tiedonsaantioikeuden säätämistä kyseessä oleville viranomaisille voidaan pitää perusteltuna huomioiden viranomaisille säädetty muun muassa asioiden valmistelua, tiedontuottamista ja valvontaa koskevat tehtävät ja viranomaisten tarpeet saada tehtäviinsä liittyen tietoa julkisista hankinnoista ja ostoista.

Pykälän 2 momentti säilyisi ennallaan.

Pykälän 3 ja 4 momenttia tarkennettaisiin momenteissa viitatus taloustietovarannon osalta. Kuntien lisäksi taloustietovaranto koskee myös hyvinvointialueita, joita koskeva maininta sisällytettäisiin säädökseen.

Pykälään lisätään uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin Valtiokonttorin tehtävästä julkaista hankintatietovarannon julkiseksi määritellyt ostolaskutietojen otsikko- ja tiliointirivejä koskevat tiedot sekä julkisista hankinnoista ilmoittamisen tiedot yleisessä tietoverkossa. Valtiokonttorille jätettäisiin harkintavaltaa tilanteissa, joissa yksittäisen julkiseksi katsottavan tietosisällön tai tietoyhdistelmän julkaiseminen yleisessä tietoverkossa vaarantaisi yleisesti suojattavan edun tai tiedon julkaisulla olisi ilmeinen markkinoiden toimintaa häiritsevä vaikutus. Valtiokonttorilla olisi mahdollisuus käyttää harkintavaltaa myös tilanteissa, joissa yksittäinen tieto olisi julkista, mutta näiden tietojen muodostama kokonaisuus aiheuttaisi ilmeistä haittaa esimerkiksi varautumiselle tai yleiselle turvallisuudelle. Tällaisessa tilanteessa voisi olla kysymys turvallisuusluokittelemattomasta, mutta salassa pidettävästä tietokasaumasta, johon kuuluvat yksittäiset julkiset tiedot, voitaisiin jättää julkaisematta. Turvallisuusluokiteltuja ja salassa pidettäviä tietoja ei julkaistaisi missään tilanteessa. Hankintatietovarannon tietojen julkaisemisessa olisi aiheellista huomioida tiedon avoimuuteen ja julkisesti saataville asettamiseen liittyvät riskit suhteessa turvallisuuteen silloinkin, kun kysymys olisi julkisista tiedoista. Tietojen julkaisemiseen liittyvän harkintavallan jättämistä Valtiokonttorille voidaan pitää perusteltuna, kun huomioidaan Valtiokonttorille hankintatietovarannon tiedoista muodostuva kokonaiskuva sekä Valtiokonttorin mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa tietojen julkaisemiseen liittyvien turvallisuusnäkökohtien huomioimiseksi.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin myös siitä, mitä henkilötietoja saataisiin julkaista osana hankintatietovarannon julkaistavia tietoja sekä henkilötietoja koskeviin hakuihin liittyvästä rajoituksesta. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisen asiakirjan antamistavasta ja rajoituksesta, joka liittyy henkilötietoja sisältävien asiakirjojen antamiseen viranomaisen henkilörekisteristä. Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännös rajoittaa lähtökohtaisesti henkilötietojen julkaisemista yleisen tietoverkon kautta.

Hankintatietovarannon tavoitteena on julkisia hankintoja koskevien tietojen avoimuuden lisääminen. Hankintatietovaranto parantaisi julkisia hankintoja koskevan tiedon löytymistä ja mahdollisuuksia tarkastella julkisten varojen käyttöä. Hankintatietovarannon julkaistavat tiedot voisivat sisältää hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot, kuten hankintaa valmistelleen ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistuneen luonnollisen henkilön nimen ja yhteystiedot tai tiedon yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Lisäksi hankintatietovarannon julkaistavat tiedot voivat sisältää ostolaskutietoihin sisältyvät yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan ja tarjoajan nimen ja y-tunnuksen. Nämä tiedot ovat henkilötietoja, joten niiden saataville asettamisesta yleisen tietoverkon kautta on tarpeen säätää laissa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että henkilötiedoista saadaan julkaista hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja ostolaskutietoihin sisältyvät yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimi ja y-tunnus sen estämättä, mitä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Lisäksi 5 momentissa säädettäisiin, että henkilötietoja voi hakea julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina. Ehdotettava rajausta estäisi esimerkiksi erilaiset massahaut, joiden perusteella pyrittäisiin saamaan henkilötietoja.

2 e §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 2 e §* Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta julkisia hankintoja koskeviin tarjoustietoihin. Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja, jotka ovat tarpeellisia Valtiokonttorille laissa säädetyn hankintatietovarantoa koskevan tehtävän hoitamista varten. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi hankintayksiköihin ja niille kilpailutusjärjestelmää sopimukseen tai lakisääteeseen tehtävään perustuen toimittaviin tahoihin, joille kertyy tarjoustietoja. Tarjoustiedoilla tarkoitetaan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa määriteltyjä tietoja, jotka tarjoaja antaa tarjouksessaan, mukaan lukien liitteet sekä järjestelmässä tai sähköisessä muodossa annetut kenttäkohtaiset tiedot, jotka liittyvät esimerkiksi hankinnan kohteeseen, ehtoihin, hinnoitteluun ja kilpailutukseen osallistumiseen. Kilpailutusjärjestelmä on internetissä toimiva tekninen alusta tai palvelu, jota hankintayksiköt voivat hyödyntää julkisten hankintojen kilpailutuksessa, mukaan lukien tarjousten vastaanottaminen.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden perusteella kerättäisiin tietoja ensi sijassa sellaisilta kilpailutusjärjestelmätoimittajilta, joille kertyy paljon tietovarannon kannalta olennaisia tarjoustietoja. Tietojen kerääminen tapahtuisi ensi sijassa rakenteisessa muodossa automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntäen, eikä tietojen täyttämistä manuaalisesti tai luovuttamista yksittäisinä asiakirjoina edellytettäisi. Valtiokonttori voisi kuitenkin edellyttää kilpailujärjestelmätoimittajaa tai hankintayksikköä toimittamaan tarjoustietoja sisältävät liitteet. Valtiokonttori toteuttaisi tietojen pyytämisen ja keräämisen siten, että siitä aiheutuisi mahdollisimman vähän työtä kilpailutusjärjestelmätoimittajalle ja hankintayksikölle. Lähtökohtaisesti tietoja pyydetäisiin kerran vuodessa. Valtiokonttorilla olisi oikeus saada

tarjoustiedot myös niiltä osin kuin ne koskevat ennen säännöksen voimaantuloa tehtyjä hankintoja.

Tarjoustiedot sisältävät salassa pidettäviä tietoja kuten liikesalaisuuksia ja henkilötietoja, esimerkiksi tarjoajan palveluksessa olevan luonnollisen henkilön yhteystiedot ja yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan tarjoajan tunnistetiedot tai tiedot tarjoajasta, joka on luonnollinen henkilö. Valtiokonttorilla olisi oikeus saada myös nämä tiedot osana tarjoustietoja. Tiedonsaantioikeus liittyisi Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetyn tehtävän hoitamiseen. Henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Henkilötietojen käsittelystä hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi säädettäisiin 2 b §:n 1 momentissa. Tarjoustietoja ei sisällytettäisi hankintatietovarannon julkaistaviin tietoihin.

Valtiokonttorin saamat tarjoustiedot olisivat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdissa säädetään liikesalaisuuksia koskevasta salassapidosta. Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden nojalla saamiin tarjoustietoihin tulisi sisältymään merkittävä määrä salassa pidettävien liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja koskien esimerkiksi hinnan muodostumista, yksikköhintoja ja muita kaupankäynnin yksityiskohtia, minkä lisäksi tarjoustiedoissa voisi olla esimerkiksi yrityskokemukseen (know-how) ja tekniseen salaisuuteen liittyviä salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Vaikka tietyiltä osin olisikin mahdollista todeta yksiselitteisesti, että tarjoustiedot ovat salassa pidettäviä liikesalaisuuksia, jää jäljelle tilanteita, joissa tällaisen arvion tekeminen ei olisi Valtiokonttorille käytännössä mahdollista, aiheuttaen näin riskin liikesalaisuuksien suojan toteutumiselle. Ottaen huomioon Valtiokonttorin käytössä olevat tiedot Valtiokonttorilla ei olisi mahdollisuutta arvioida yksittäisten tarjoustietojen salassapitoa. Sääntelyn selkeyden vuoksi sekä liikesalaisuuksien suojan varmistamiseksi on perusteltua säätää siitä, että Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot ovat salassa pidettäviä. Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden nojalla saamiin tarjoustietojen salassapito ei heikennä asianosaisen oikeutta saada hankintayksiköltä tietoja, jotka ovat voineet vaikuttaa sen asian käsittelyyn. Asianosainen ja muut tarjoustietoihin oikeutetut tahot voivat pyytää tietoja hankintayksiköltä, jolla on parhaat valmiudet arvioida tietojen luovuttamisen edellytyksiä julkisuuslain nojalla. Valtiokonttorin saamien tarjoustietojen salassapidosta säätäminen ei johda siihen, että tiedot katsottaisiin laajemmin salassa pidettäviksi.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettavan hankintatietovarantolain 3 §:ään ehdotetaan Valtiokonttorille määräyksenantovaltuutta. Lisäksi hankintatietovarantolain 3 §:ssä olisi viittaussäännös kuntalain 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:ssä säädettyyn.

Hankintatietovarantolain 3 §:n 2 momentissa annettaisiin Valtiokonttorille määräyksenantovaltuus, jolla määrättäisiin tarkemmin valtion viraston ja laitoksen, Senaattikonsernin liikelaitoksen ja Kelan ostolaskutietojen yksityiskohdista, teknisestä kuvauksesta, tietojen toimittamistavasta ja -ajasta, lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti toimittamatta jätettyjen tietojen laajuuden ilmoittamistavasta sekä tietorakenteista. Valtuutussäännöstä voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon se, että ostolaskutietojen yksityiskohdat voivat käytännössä muuttua eikä sääntelytarpeen asiallinen merkitys edellytä sitä, että asiasta tulisi säätää lailla tai asetuksella. Kyse olisi teknisluonteisten yksityiskohtien sääntelyn pitämisestä ajan tasalla.

Hankintatietovarantolain 3 §:n 3 momentin viittaussäännöksen mukaan tietovarantoon tallennettavien kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tuottamisesta ja toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista, toimittamisen

ajankohdista, tietosisällöstä ja teknisestä kuvauksesta säädetään kuntalain 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:ssä.

Hankintatietovarantoa koskevalla alemman asteisella sääntelyllä määriteltäisiin ostolaskutietojen toimittamisen osalta muun muassa toimittamisen ajankohdat ja menettelytavat. Ostolaskutietojen toimittamisen olisi tarkoitus olla kuukausittaista ja tapahtua alemman asteisella sääntelyllä määriteltynä ajankohtina. Mikäli tulevaisuudessa olisi esimerkiksi joidenkin tietojen toimittajien osalta mahdollista siirtyä reaaliaikaisempaan tietojen toimittamiseen, voitaisiin myös tämä huomioida alemman asteisella sääntelyllä. Alemman asteisella sääntelyllä määriteltäisiin myös tarkemmin se, mitä hankintatietovarantolain 2 §:ssä mainitut ostolaskutietojen otsikko-, tiliöintirivi- ja tuoterivitiedot sisältäisivät.

Hankintalain 60 §:ään ja 101 §:ään sekä erityisalojen hankintalain 64 §:ään ehdotetaan Valtiokonttorille määräysenantovaltuutta.

Hankintalain 60 §:n 6 momenttiin ehdotettavan muutoksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta. Hankintalain 101 §:ään lisättäväksi ehdotettavan 4 momentin mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa käytettävistä lomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta. Erityisalojen hankintalain 64 §:n 6 momenttiin ehdotettavan muutoksen mukaan Valtiokonttori voisi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavat Valtiokonttorin määräysenantovaltuudet koskevat hankintojen ilmoituslomakkeita koskevia teknisluonteisia seikkoja. Lomakkeet ovat jatkuvan kehitystyön kohteena eikä niiden sisällöstä ole tarkoituksenmukaista säätää lailla. Valtiokonttorin määräysenantovaltuus on kuitenkin tarpeellinen, jotta voidaan varmistaa, että lomakkeita käytetään yhtenäisellä tavalla Hilma-palvelussa. Ehdotettavat määräysenantovaltuudet mahdollistaisivat Valtiokonttorin antaa määräyksiä myös hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, mikä mahdollistaisi hankinnoista ilmoittamiseen liittyen tunnistettaviin tietotarpeisiin reagoimisen.

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2026. Lakeihin sisältyisi kuitenkin useita siirtymäsäännöksiä. Siirtymäsäännökset on määritelty arvioimalla organisaatioryhmien valmiutta toimittaa tietovarannon tietoja, mutta kuitenkin pyrkimällä kohti esityksen tavoitteita mahdollisimman ripeässä ajassa.

Hankintatietovarannosta annetun lain voimaantulosäännöksen mukaan velvoitetta ostolaskutietojen toimittamiseen sovelletaan:

- 1) valtion virastojen ja laitosten ostolaskuihin, joiden tositepäivä on 1.1.2027 tai sen jälkeen;
- 2) hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskuihin, joiden tositepäivä on 1.10.2027 tai sen jälkeen;
- 3) kuntien ja kuntayhtymien, Kelan toimintakuluja ja muita etuuspalveluja kuin kuntoutuspalveluja koskeviin ostolaskuihin sekä Senaatti-konsernin liikelaitosten ostolaskuihin, joiden tositepäivä on 1.1.2028 tai sen jälkeen;

4) 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin ostolaskuihin, joiden tositemääräys on 1.1.2029 tai sen jälkeen; sekä

5) Kelan kuntoutuspalveluja koskeviin ostolaskuihin, joiden tositemääräys on xx (täydentyy myöhemmin) tai sen jälkeen.

Hankintalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 174 §:ään lisättäisiin uusi 7 momentti, jossa olisi siirtymäsäännös, jonka mukaan 69 §:n 1 momentin ja 104 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävää säännöstä sovellettaisiin vasta 1.7.2027 alkaen. Vastaava siirtymäsäännös säädettäisiin erityisalojen hankintalain muuttamisesta annettuun lakiin.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen lakien toimeenpanoa seuraa hankintatietovarantolain osalta valtiovarainministeriö ja hankintalain ja erityisalojen hankintalain osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Lakien toimeenpanosta vastaa Valtiokonttori, joka toimii hankintatietovarannon ylläpitäjänä ja rekisterinpitäjänä. Valtiokonttori myös tukee soveltamisalaan kuuluvia organisaatioita muutoksen toteuttamisessa. Muutostyön tukemisen johdosta voidaan arvioida mahdollisen hallinnollisen taakan lisääntymistä.

Seurannassa arvioidaan julkisten hankintojen kehittymistä ja avoimuutta suhteessa lain tavoitteisiin ja arvioituihin vaikutuksiin. Lain voimaantulon ja siirtymäsäännösten jälkeen on keskeistä seurata, miten tietoja hyödynnetään niin päätöksenteossa, hankintayksiköissä kuin myös tutkimuksen ja median saralla. Lisäksi on tarpeen seurata, tehdäänkö jälki-ilmoituksia aiempaa enemmän.

Myöhemmässä vaiheessa on mahdollisuus laajentaa soveltamisalaa ja toimitettavia tietoja. Lisäksi PUTU-hankintalain osalta tulisi tehdä kokonaistarkastelu, jossa otettaisiin huomioon tuleva komission ehdotuksen pohjalta annettava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi PUTU-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalaalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta) muuttamisesta, eForms-asetuksen edellyttämät muutostarpeet samoin kuin PUTU-hankintojen suhde tietovarantohankkeeseen, kun EU:n uuden PUTU-direktiivin kansallinen täytäntöönpano tulee ajankohtaiseksi.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaukset koskien julkisten hankintojen uudistusta toteutetaan hankintalain uudistamisen yhteydessä ([työ- ja elinkeinoministeriön hanke](#)). Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle marraskuun lopussa 2025. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan 1.1.2026. Mainittu esitys otetaan huomioon tätä esitystä valmisteltaessa.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 xx lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä (täsmällinen lisätalousarvio tarkentuu, kun vuoden 2026

talousarvioiden aikataulut ovat selvillä vuoden 2026 alussa). Esityksessä on arvioitu, että uudistuksesta aiheutuu kertaluonteisia kehittämiskustannuksia, jotka liittyvät ensisijaisesti ostolaskutietojen toimittamiseen. Muutuskustannukset aiheutuvat vuosille 2026 - 2027.

Hankintatietovarannon ylläpito olisi Valtiokonttorille uusi viranomaistehtävä. Hankintatietovarannon ylläpitovaiheen arvioidaan alkavan vuonna 2027. Tiedonkeruujärjestelmän, hankintatietovarannon ja tutkiahallintoa.fi-palvelun julkisen raportoinnin Valtiokonttorille aiheuttamat kustannukset ovat vuodesta 2027 alkaen 1,08 milj. euroa. Ylläpitovaiheen kustannuksia esitetään vuosien 2027 - 2030 julkisen talouden suunnitelmaan.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 ja 4 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa maakunnan hallitusta sekä maakunnan viranomaisia, laitoksia ja julkisia tahoja, sekä kuntia, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu näin ollen julkisia hankintoja ja maakunnan julkisyhteisöjä koskeva sääntely, ja siten lainsäädäntövalta maakunnan viranomaisten ja julkisten tahojen kuulumisesta hankintatietovarannon soveltamisalaan on maakunnalla, lukuun ottamatta Ahvenanmaan valtionvirastoa, joka on valtion yleinen aluehallintoviranomainen Ahvenanmaalla ja hoitaa osan niistä tehtävistä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan maakunnassa.

Ahvenanmaan julkisia hankintoja koskevien kansallisten lakien soveltamisesta annetun maakuntalain mukaan Ahvenanmaalla sovelletaan EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta hankintalakia, erityisalojen hankintalakia sekä lakia ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011). Maakuntalain 2 §:n mukaan edellä mainittujen lakien muutoksia sovelletaan Ahvenanmaalla niiden voimaantulosta valtakunnassa, jollei maakuntalain säännöksistä muuta johdu. Tässä esityksessä esitetään muutoksia sellaisiin edellä mainittujen lakien säännöksiin, joista maakuntalaissa ei säädetä poikkeavasti. Näin ollen hankintalakiin sekä erityisalojen hankintalakiin tehtävät muutokset soveltuisivat myös Ahvenanmaalla EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta maakuntalain nojalla, ellei tähän säädetä poikkeusta.

Hallituksen esitykseen ei sisälly esityksiä, jotka olisivat Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta ongelmallisia. Esitykseen ei sisälly myöskään ehdotuksia, jotka kuuluvat itsehallintolain mukaisesti maakunnan toimivaltaan.

12.2 Tiedonsaantioikeus

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotetun säännöksen mukaan Valtiokonttorilla olisi salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta. Valtiokonttorilla olisi säännöksen nojalla oikeus saada julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja, jotka ovat tarpeellisia Valtiokonttorille laissa säädettävän hankintatietovarantoa koskevan tehtävän hoitamista varten. Tarjoustiedoilla tarkoitetaan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa määriteltyjä tietoja, jotka tarjoaja antaa tarjouksessaan, mukaan lukien liitteet sekä järjestelmässä tai sähköisessä muodossa annetut kenttäkohtaiset tiedot, jotka liittyvät esimerkiksi hankinnan kohteeseen, ehtoihin, hinnoitteluun ja kilpailutukseen osallistumiseen. Kilpailutusjärjestelmätoimittaja ei voisi

kieltäytyä luovuttamasta tietoja Valtiokonttorille esimerkiksi sen perusteella, että se katsoisi kysymyksen olevan yksinomaan hankintayksikölle kuuluvista tiedoista. Tietojen luovuttamisesta ei voisi myöskään kieltäytyä kilpailutusjärjestelmän käyttöä koskevan sopimuksen ehtoihin vedoten. Valtiokonttorilla olisi oikeus saada tarjoustiedot myös niiltä osin kuin ne koskevat ennen säännöksen voimaantuloa tehtyjä hankintoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan sääntelyä, joka koskee viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä, kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2 - 3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin välttämättä yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot ovat olennainen osa hankintatietovarannon tietopohjaa. Tietoja tarvitaan, jotta hankintatietovarannolla tavoiteltavat hyödyt voidaan saavuttaa. Julkisten hankintojen onnistuminen on riippuvainen riittävästä kilpailusta, mutta tarjoustien vähäisen määrän on tunnistettu aiheuttavan merkittäviä ongelmia kilpailutuksissa. Tarjoustien määrän lisääminen ja sitä kautta kilpailun lisääntyminen edellyttää sitä, että julkisten hankintojen tarjouksista saadaan kattavasti tietoa. Tarjoustietojen perusteella voidaan tunnistaa kilpailutuksen vaikutuksia ja onnistumista. Tieto on erityisen oleellista hankintatietovarantoa hyödyntäville tutkijoille. Lisäksi tieto on välttämätön lainsäädännön arviointiin ja valmisteluun liittyvässä vaikutusten arvioinnissa. Ilman tarjoustietojen laajamittaista keräämistä ja yhdistämistä hankintatietovarannon muuhun tietoon, ei riittävän kattavaa kuvaa kilpailutusten tilanteesta ole mahdollista saada eikä kilpailutuksen vaikutuksia voida luotettavasti selvittää.

Tiedonsaantioikeuden ja sitä vastaavan tietojen luovuttamisvelvoitteen kohdistumista hankintayksikköön sekä sen kilpailutusjärjestelmätoimittajaan voidaan pitää perusteltuna, sillä kilpailutusjärjestelmää toimittavalle kertyy kootusti suuria määriä julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja. Kilpailutusjärjestelmä on internetissä toimiva tekninen alusta tai palvelu, jota hankintayksiköt voivat hyödyntää julkisten hankintojen kilpailutuksessa, mukaan lukien tarjoustien vastaanottamisessa. Tarjoustietojen kerääminen kilpailutusjärjestelmätoimittajilta on lähtökohtaisesti tehokkaampaa kuin tietojen kerääminen yksittäisiltä hankintayksiköiltä. Tarjotessaan kilpailutusjärjestelmää hankintayksiköiden hyödynnettäväksi niiden kilpailuttaessa julkisia hankintojaan, kilpailutusjärjestelmätoimittajille kertyy käytännössä laaja julkisia hankintoja koskeva tietoaaineisto. Siltä osin kuin tietoaaineisto sisältää tarjoustietoja, on se hankintatietovarannon kannalta merkityksellinen, eikä samojen tietojen kerääminen yhtä suurina tietoaaineistoina ole mahdollista muuta kautta. Edellä mainittu huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että tiedonsaantioikeus säädetään siten, että se kohdistuu hankintayksikön lisäksi hankintayksikölle kilpailutusjärjestelmää toimittavaan tahoon.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeutta tarjoustietoihin voidaan pitää tarpeellisenä ja oikeasuhteisena tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä kilpailutusjärjestelmää toimittavalle taholle aiheutuvaa työtä voida pitää kohtuuttomana suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Tietojen hankintatietovarantoon keräämisen tavoitteena on julkisten hankintojen onnistumisen parantaminen ja kilpailun lisääminen yleisen edun vuoksi. Kilpailutusjärjestelmiä koskeva liiketoiminta pohjautuu käytännössä julkisten hankintojen kilpailutusvelvoitteelle, josta

kilpailutusjärjestelmiä toimittavat tahot hyötyvät. Siten voidaan pitää kohtuullisena sitä, että näihin tahoihin kohdistetaan velvoite luovuttaa niille julkisista hankinnoista kertyneitä tarjoustietoja.

Tiedonsaantioikeuden kohteena oleva tietosisältö olisi laissa tyhjentävästi kuvattu ja tiedonsaantioikeus koskisi hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän kannalta tarpeellisia tietoja. Kysymys ei olisi väljistä tai yksilöimättömistä tiedonsaantioikeuksista, vaan tiedonsaantioikeuden kohde ja tietosisältö olisi laissa tarkasti määritelty. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä viranomaisen tiedonsaantioikeudesta säätämislle ilmenevät edellytykset.

12.3 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suoja on osa yksityiselämän suojaa, joka on perustuslain 10 §:ssä ja Suomea sitovissa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18 ja 19/1990) sekä EU:n perussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa (EYVL 18.12.2000, C 364/1) taattu perusoikeus. Henkilötietojen suoja on yksilön perusoikeus ja lisäksi henkilötietojen suoja kuuluu perustuslain 10 §:n 1 momentin nojalla lain alaan. EU:n yleinen tietosuoja-asetus perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUVL 26.10.2012, C 326/47) 16 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan (PeVL 28/2016 vp, s. 5).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4 - 5).

Salassapidettävän tiedon luovuttamista perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnoissaan PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 62/2018 vp. Lausunnoissa on korostunut luovutettavien tietojen arkaluontoisuus, niiden suojaaminen, tietojen välttämättömyys käyttötarkoitukseensa sekä luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain ensisijaisuutta suhteessa erityislainsäädännön sääntelyyn ja pitänyt erityislainsäädännössä säätämistä suotavana ainoastaan silloin, kun se on esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiseksi välttämätöntä. Lisäksi tarkempi sääntely on mahdollista ainoastaan tietosuoja-asetuksessa

säädetyt kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 3 - 5, ja siinä mainitut muut lausunnot, erityisesti PeVL 2/2018 vp ja PeVL 31/2017 vp).

Ehdotettu lainsäädäntö on yhteensopiva tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa. Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä tämän esityksen mukaisiin tietoihin sisältyviä henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyt mukaisesti, koska käsittely on tarpeen esityksessä ehdotetun rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevat määräykset liittyvät henkilötietojen käsittelyn laillisuuteen. Ne määrittelevät, miten kansallinen tai unionin lainsäädäntö voi tarkentaa asetuksen tämän esityksen osalta 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja oikeudellisia perusteita henkilötietojen käsittelylle. Käsittely on laillista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta). Kansallinen tai unionin lainsäädäntö voi tarkentaa ja täsmentää käsittelyn oikeudellista perustaa. Kansalliset lait tai EU-lainsäädäntö voivat sisältää erityisiä säännöksiä, jotka määrittävät, miten ja millä edellytyksillä henkilötietojen käsittely on sallittua.

Hankintatietovarantoon kerättävien henkilötietojen käsittely

Hankintatietovarannon osalta henkilötietoja sisältyy tietovarantoon kerättäviin hankinnoista ilmoittamisen tietoihin sekä tarjoustietoihin. Henkilötietoja ovat hankintaa valmistelleen ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistuneen luonnollisen henkilön nimi ja yhteystiedot, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan ja tarjoajan tunnistetiedot ja tiedot toimittajasta tai tarjoajasta, joka on luonnollinen henkilö. Ostolaskutiedoissa voi olla tuotteen tai palvelun toimittajaan liittyviä henkilötietoja, jotka koskevat toimittajan palveluksessa olevaa luonnollista henkilöä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa toimittajaa tai toimittajaa tai tarjoajaa, joka on luonnollinen henkilö. Ostolaskutiedoista voi myös selvittää hankintayksikön palveluksessa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja, kuten tuotteen tai palvelun tilanteen henkilön nimi. Edellä kuvatut henkilötiedot on tarkoitus tallentaa hankintatietovarantoon osana julkisista hankinnoista ilmoittamisen tietoja, tarjoustietoja ja ostolaskutietoja ja niitä on tarkoitus käsitellä osana hankintatietovarannon tietoja.

Tietosuoja-asetuksen säännökset huomioiden ostolaskujen hankintatietovarantoon kerättävästä tietosisällöstä ei tulisi käydä ilmi tuotteen tai palvelun kohteena olevaa luonnollista henkilöä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Laskutuksen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että laskutuksessa saa käsitellä ja laskulle saa sisällyttää henkilötietoja vain, jos ne ovat tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla tarpeellisia. Esimerkiksi tuoterivitietoihin saa sisällyttää vain sellaisia henkilötietoja, jotka ovat olennainen osa laskutettavaa tuotetta tai palvelua. Tuotteen tai palvelun saaneen henkilön nimeä tai muita henkilöä koskevia tietoja ei voida pitää sellaisina tietoina, jotka olisivat olennainen osa laskutettavaa tuotetta tai palvelua, eikä tällaisia tietoja tulisi sisältyä laskujen tuoterivitietoihin. Mikäli laskutuksessa on tarpeellista ilmoittaa se, kenelle tuote tai palvelu on hankittu, tulee tämä tehdä esimerkiksi käyttäen sellaista laskuliitettä, jonka käsittely täyttää tietosuoja- ja tietoturva vaatimukset. Ostolaskujen liitteillä olevia tietoja ei tulla keräämään hankintatietovarantoon, vaan hankintatietovarannon kerättävä tietosisältö on rajattu tiettyihin ostolaskun otsikko-, tiliöintirivi- ja tuoterivitietoihin.

Ostolaskuilta hankintatietovarantoon kerättävä tietosisältö on sellaista, ettei sen tulisi sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä esimerkiksi sote-asiakastiedoksi luokiteltavaa tietoa. Tällaisen tiedon kerääminen hankintatietovarantoon ei kuulu hankintatietovarannon tarkoituksiin, eikä hankintatietovarantoa koskevien säännösten

tarkoituksena ole johtaa siihen, että hankintatietovarantoon toimitettaisiin erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa tietoa, josta palvelun tai tuotteen kohteena oleva luonnollinen henkilö on tunnistettavissa. Hankintatietovarannon tiedon toimittajien tulisi toimia siten, ettei hankintatietovarantoon toimitettavaan tietosisältöön sisältyisi erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa tietoa. Ensi sijassa tämä tulisi toteuttaa noudattamalla laskutuksessa tietosuoja-asetuksen säännöksiä, josta seuraisi se, ettei hankintatietovarantoon toimitettaviin ostolaskujen otsikko-, tiliointirivi- ja tuoterivitietoihin sisältyisi erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Toisaalta hankintayksikön ennen tietojen hankintatietovarantoon toimittamista suorittamalla pseudonymisoinnilla voitaisiin rajata riskiä siitä, että sellaiset ostolaskutiedot, joihin alun perin on hankintayksikön käsittelyssä sisältynyt henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, katsottaisiin hankintatietovarannossa edelleen henkilötiedoiksi tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviksi tiedoiksi.

Ottaen kuitenkin huomioon hankintayksiköiden ja niiden toimittajien väliset laskutuskäytännöt, ei voida täysin poissulkea mahdollisuutta, että joissakin hankintatietovarantoon toimitettavissa ostolaskutiedoissa voisi olla tuotteen tai palvelun kohteena olevaan henkilöön liittyviä tietoja. Valtiokonttorilla ei olisi käytännössä mahdollisuutta estää tällaisen tiedon toimittamista hankintatietovarantoon. Tällaisten tilanteiden takia Valtiokonttorin tulisi voida käsitellä tietoja siten, että tiedot voitaisiin muokata tai poistaa. Jotta tietosuoja-asetuksen mukainen käsittely voitaisiin varmistaa hankintatietovarannossa, Valtiokonttorin tulisi toteuttaa toimenpiteet, joilla tiedot muokattaisiin siten, etteivät ne olisi hankintatietovarannossa yhdistettävissä tiettyyn henkilöön. Kun huomioidaan se, ettei näiden henkilötietojen säilyttämiselle hankintatietovarannossa olisi tarvetta, Valtiokonttorin tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa tietojen muokkaaminen siten, ettei tietojen palauttaminen takaisin tunnistettavaan muotoon olisi hankintatietovarannossa enää mahdollista. Lähtökohtana hankintatietovarantoon toimitettavien tietojen osalta on kuitenkin pidettävä sitä, ettei hankintatietovarantoon toimiteta tuotteen tai palvelun kohteena olevaan henkilöön liittyviä tietoja, jolloin tällaisia tilanteita ei syntyisi kuin hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Tietyissä olosuhteissa olisi mahdollista, että ostolaskutiedot yhdessä AURA-palveluluokan kanssa voisivat muodostaa kokonaisuuden, jonka perusteella voisi päätellä tiettyyn henkilöön liittyviä tietoja. Tämä voisi tapahtua sellaisissa palveluluokissa, joiden tarkoittaman palvelun asiakkaana tai kohteena on vain muutamia henkilöitä. Henkilön suora tunnistaminen hankintatietovarannon tiedoista ei olisi mahdollista, mutta esimerkiksi paikallistuntemuksella voisi olla mahdollista päätellä henkilön saaman palvelun kustannuksia ja tietyissä tapauksissa esimerkiksi tietoja apulaitteesta. Hyvinvointialueiden myötä tällaiset tilanteet ovat harvinaisia, mutta eivät poissuljettuja. Tällaisissa tilanteissa henkilötietoihin liittyvää riskiä olisi mahdollista rajoittaa tehokkaasti karkeuttamalla palveluluokkatietoja ennen tietojen julkaisemista. Vastaava toimintatapa on käytössä nykyisessä kuntien ja hyvinvointialueiden talousraportoinnissa, jossa henkilötietoriskin sisältävät palveluluokat tarkistetaan asiakastilastojen avulla ja karkeutetaan julkisessa raportoinnissa. Henkilötietoriskin sisältävät palveluluokkatiedot tulisi karkeuttaa myös tilanteessa, jossa tietoja luovutettaisiin vastauksena tietopyyntöön.

Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Valtiokonttorin tehtävästä toimia hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä. Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:n 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että Valtiokonttorilla olisi oikeus käsitellä lain 2 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetun sähköiseen järjestelmään liittyvän tehtävän ja 11 kohdassa tarkoitetun hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Ehdotus olisi saman sisältöinen kuin Valtiokonttorilla jo nykyisen lain 2 b §:ssä säädetty oikeus käsitellä henkilötietoja kuntien taloustietovarantoa sekä valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevien tehtävien

toteuttamiseksi. Hankintatietovarannon yleisessä tietoverkossa julkaistavaan tietosisältöön sisältyvistä henkilötiedoista säädettäisiin erikseen Valtiokonttorista annetussa laissa. Hankintatietovarannon henkilötietojen säilytysajasta säädettäisiin hankintatietovarantolaissa. Oikeus käsitellä tietoja peruisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Käsittelyssä tulee noudattaa, mitä tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säädetään. Esityksellä säädettäisiin käsittelyn oikeusperusteesta ja 6 artiklan 3 kohdan tarkoittamalla tavalla erityisistä säännöksistä, joilla mukautetaan tietosuoja-asetuksen sääntelyä.

Rekisterinpitäjän vastuiden ja velvoitteiden osalta noudatettaisiin tietosuoja-asetuksessa säädettyä. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu riskiperusteinen lähestymistapa edellyttää, että rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät arvioivat ja hallitsevat henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä suhteessa kyseisen käsittelyn luonteeseen, laajuuteen, asiayhteyteen ja tarkoituksiin. Erilaisiin henkilötietojen käsittelytoimiin liittyy eriasteisia riskejä rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille, ja näitä riskejä tulee hallita asianmukaisilla teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä. Tietosuoja-asetuksen 24 artikla korostaa, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet varmistaakseen ja osoittaakseen, että käsittely tapahtuu asetuksen mukaisesti. Riskiperusteinen lähestymistapa edellyttää riskiarviointia, suojatoimia, jatkuvaa seurantaa, dokumentointia ja raportointia sekä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suojaamista. Valtiokonttori valtion virastona huolehtii sille tältä osin kuuluvista velvoitteista asianmukaisesti.

Hankintatietovarannon henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Käyttötarkoitus liittyy tärkeään yleiseen etuun. Hankintatietovarannon tavoitteet koskevat julkisten hankintojen kehittämisen tietojohdantamista ja tietojen käyttöä viranomaisten valvonta-, suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin julkisten varojen lain mukaisen ja tehokkaan käytön varmistamiseksi julkisissa hankinnoissa. Jotta hankintatietovarannolle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa ja hankintatietovarantoon kerättyjen tietojen perusteella voidaan muodostaa oikeellinen kokonaiskuva julkisista hankinnoista, on välttämätöntä kerätä ja käsitellä kattavasti julkisia hankintoja koskevia tietoja sekä ostolaskutietoja, mukaan lukien niihin sisältyvät henkilötiedot. Tietosisältö on rajattu siten, ettei henkilötietoja käsitellä enempää kuin on välttämätöntä. Henkilötietojen käsittely on tietosuoja-asetuksessa tarkoitettulla tavalla tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena tavoitteeseen nähden.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan 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. Jos tietoja käsitellään muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen, tietojen toissijaisen käytön on täytettävä tietosuoja-asetuksessa asetetut edellytykset. 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. Kansallisen lainsäädännön tulisi muodostaa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tällaiseksi tavoitteeksi on säädetty muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai

rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta hankintatietovaranto olisi tietovarantoon kerättävien hankinnoista ilmoittamisen tietojen, tarjoustietojen ja ostolaskutietojen sisältämien henkilötietojen myöhempää käyttöä, ensisijaisen käyttötarkoituksen ollessa julkisten hankintojen ja ostojen toteuttaminen. Käsittely täyttäisi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen eikä olisi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimatonta. Hankintatietovarannon osalta henkilötietojen myöhempi käyttö voidaan katsoa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla hyväksyttäväksi, välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi toimeksi jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvän tärkeän tavoitteen saavuttamiseksi. Hankintatietovarantoa koskeva lainsäädäntö ei edellytä uusien henkilötietojen keräämistä.

Hankintatietovarantoon kerättäviä henkilötietoja käytetään viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Julkisia hankintoja koskevia tietoja sekä ostolaskutietoja, mukaan lukien niihin sisältyvät henkilötiedot, on välttämättömä käsitellä ehdotetussa laajuudessa, jotta voidaan muodostaa oikeellinen kokonaiskuva julkisista hankinnoista ja tuottaa hankintatietovarannon avulla kattavaa tietoa julkisten varojen lain mukaiseen ja tehokkaaseen käyttöön liittyen. Julkisten hankintojen kehittämiseen liittyvä tietojohdaminen ja tietojen käyttö viranomaisten valvonta-, suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin julkisten varojen lain mukaisen ja tehokkaan käytön varmistamiseksi julkisissa hankinnoissa ovat yleisen tietosuoja-asetuksen sekä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttäviä perusteita sekä täyttävät edellytyksen yleiseen julkiseen etuun liittyvän tärkeän tavoitteen saavuttamisesta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden muutoksen voidaan katsoa olevan yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa ja perusteltavissa välttämättömyys- sekä yleisen julkisen edun perusteella.

Rekisteröityjen oikeuksista huolehditaan käyttötarkoituksen muutoksen näkökulmasta. 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. Hankintatietovarantoon julkisia hankintoja ja ostolaskutietoja koskien kerättävä tietosisältö on sellaista, ettei sen tulisi sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä esimerkiksi sote-asiakastiedoksi luokiteltavaa tietoa. Hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa Valtiokonttori voisi kuitenkin joutua poistamaan tai muokkaamaan tuotteen tai palvelun kohteena olevaan henkilöön liittyviä tietoja hankintatietovarantoon toimitetuista ostolaskutiedoista, mikäli tietojen toimittaja olisi toimittanut hankintatietovarantoon tällaisia tietovarannon kerättävään tietosisältöön kuulumattomia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on 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). Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp s. 14) todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Europan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Tiedon käsittely yleisen edun mukaisiin

tarkoituksiin ei ole ongelmallista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 3/2004 vp s. 2/II).

Edellä esitetyillä perusteilla esitetään, että uudella lainsäädännöllä olisi mahdollista riittävällä tavalla turvata perustuslain 10 §:ssä yksityiselämän suojalle asetetut edellytykset ottaen huomioon sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus sekä tietovarantoon tulevien henkilötietojen määrä ja laatu. Lisäksi edellä on esitetty perusteet sille, että henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviin syihin perustuvina ja oikeasuhtaisina.

Henkilötietojen julkaisu

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

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 yleiseen tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I).

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Valtiokonttorin tehtävästä julkaista hankintatietovarannon ostolaskutietojen otsikko- ja tiliöintirivitiedot ja julkisista hankinnoista ilmoittamisen tiedot yleisessä tietoverkossa, niiltä osin kuin niitä ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Julkaistavat tiedot olisivat saatavilla yleisessä tietoverkossa siten, että kuka tahansa pääsee vapaasti ja maksutta tarkastelemaan julkaistuja tietoja. Ehdotettavan säännöksen nojalla Valtiokonttori voisi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä luovuttaa hankintatietovarantoon sisältyviä henkilötietoja yleisen tietoverkon välityksellä. Julkaistavista henkilötiedoista säädettäisiin lain tasolla perustuslain 80 §:n 1 momentin ja 10 §:n 1 momentin mukaisesti. Julkaistavina henkilötietoina tulisivat säännöksen mukaan kysymykseen hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Hankinnoista julkaistuihin ilmoituksiin voi sisältyä henkilötietoja, kuten hankintaa valmistelleen ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistuneen luonnollisen henkilön nimi ja yhteystiedot, tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta ja tiedot toimittajasta tai tarjoajasta, joka on luonnollinen henkilö, ja nämä jo julkaistut tiedot voitaisiin julkaista hankintatietovarannon julkaistavina tietoina. Lisäksi voitaisiin julkaista ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana

toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan nimi ja y-tunnus on katsottu tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuiksi henkilötiedoiksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO 2025:14.

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettavan säännöksen mukaan henkilötietoja voisi hakea vain yksittäisinä hakuina, mikä vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä (PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp, PeVL 17/2016 vp, PeVL 2/2017 vp). Hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältävien luonnollisia henkilöitä tai yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavia koskevien henkilötietojen osalta olisi kysymys jo julkaistujen tietojen julkaisemisesta osana hankintatietovarannon julkaistavia tietoja. Siltä osin kuin kysymys olisi ostolaskutietoihin sisältyvästä yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan nimestä ja y-tunnuksesta, toimittajaa koskevien tietojen julkaiseminen parantaisi hankintojen ja ostojen avoimuutta ja asettaisi toimittajat samaan asemaan riippumatta siitä, missä oikeudellisessa muodossa toimittaja harjoittaa toimintaa. Hankintatietovarannon tietojen julkaisemisen tarkoituksena on parantaa hankintojen avoimuutta ja julkista kontrollia läpinäkyvyyttä lisäämällä. Tätä voi pitää yleisen edun mukaisena tavoitteena ja oikeutettuna päämääränä, joka toteuttaa myös perustuslain 12 §:ään sisältyvää julkisuusperiaatetta. Henkilötietojen käsittely on rajattu välttämättömään ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena.

12.4 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 välttämättömiin syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Vaitiolovelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain 23 §:ssä. Asiakirjojen salassapidosta säädetään pääsääntöisesti julkisuuslain 24 §:ssä, jossa on luettelo salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Sama asiakirja voi olla eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Kukin viranomainen harkitsee itse tapauskohtaisesti esimerkiksi vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisen edellytykset.

Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslakia säädettäessä on lähdetty siitä, että tiedolla on merkittävä asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Erilaiset tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luovutettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan vallankäytön ja sen valvonnan perusteita. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa

niihin. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksesta niihin. Pohjoismaissa kansanvaltaan perustuvan hallintotavan on katsottu edellyttävän, että kaikki voivat asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Keskeisten päätösten tulisi perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle. (HE 30/1998 vp, s. 9)

Julkisuuslain 6 luvussa säädetään salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja niiden välisestä suhteesta sekä salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellosta. Lain 22 §:ssä on perussäännökset asiakirjan salassapidon perusteista ja salassapitovelvollisuuden sisällöstä. Vaitiolovelvollisuuden perusteista ja vaitiolovelvollisista sekä hyväksikäyttökiellosta säädetään 23 §:ssä. Vaitiolovelvollisuuden ajallisesta ulottuvuudesta säädetään julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa. Pykälän mukaan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta on viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp) edellä mainittua kieltoa on edelleen täsmennetty. Esitöiden mukaan vaitiolovelvollisuus jatkuu senkin jälkeen, kun palvelussuhde, 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 asiakirjapyyntöön johdosta tekemässä julkisuuslain säännöksiin perustuvassa julkisuusarvioinnissa oli lähtökohtana arvioinnin asiakirja- ja tietokohtaisuus sekä se, että julkisuuden rajoituksia ei julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon ottaen tullut tulkita laaventavasti. Yrityksen salassapitotahdolla ja esittämällä selvityksellä ei ollut ratkaisevaa asemaa arvioitaessa sitä, sisältääkö pyydetty asiakirja liikesalaisuuksia, vaan salassapidon perusteita oli arvioitava objektiivisesti. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain nojalla annetut salassapitomääräykset eivät olleet sitovia ratkaistaessa julkisuuslain nojalla samoja asiakirjoja koskevaa asiakirjapyyntöä hallintoviranomaisessa ja käsiteltäessä asiakirjapyyntöasiaa koskevia valituksia hallintotuomioistuimissa.

Hankintalain 138 §:ssä säädetään asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta. Sen mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja asiakirjoista perittäviin maksuihin sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan julkisuuslakia, 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.

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 (julkisuuslain 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 käsitteeltä 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 viranomaisella 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 niiltä osin kuin kyseessä on julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitetut salassa pidettäväksi määritellyt tiedot, jotka voivat liittyä esimerkiksi liikesalaisuuteen, yksityiselämän suojaan tai kansalliseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, tai Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot, joiden salassapidosta ehdotetaan säädettyä erikseen Valtiokonttorista annetussa laissa tai Valtiokonttorin saamat ostolaskujen tuoterivitiedot, joiden salassa pidosta säädetäisiin erikseen ehdotettavassa hankintatietovarantolaissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettyä salassa pidettäväksi Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot sekä ostolaskutietojen tuoterivitiedot. Valtiokonttori tulisi keräämään julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettavan uuden 2 e §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla. Tuoterivitietojen toimittamisesta Valtiokonttorille osana tietovarantoon toimitettavia ostolaskutietoja ehdotetaan säädettyä hankintatietovarantolain 2 §:ssä. Tarjoustietoihin ja tuoterivitietoihin liittyen on tunnistettu riski siitä, että Valtiokonttorin tarjoustietoja koskevan tiedonsaantioikeuden sekä ostolaskutietojen hankintatietovarantoon toimittamista koskevan säännöksen nojalla saamat tiedot tulevat sisältämään merkittävän määrän liikesalaisuuksien suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Julkisuuslain 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 terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaistoiminnassa käsiteltävien julkisyhteisöjen omien liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohtiin ei sisälly liikesalaisuuksien salassapidon osalta lisäedellytyksiä, vaan liikesalaisuuksia koskevat tiedot kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Julkisuuslain esitöiden mukaan ”Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun know how’n suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla kuten lääkäreillä ja asianajajilla siitä riippumatta harjoittavatko he liiketoimintaa.” (HE 30/1998 vp, s. 95). Liikesalaisuuslain (595/2018) säätämisen yhteydessä julkisuuslain termistöksi on muutettu liikesalaisuuslain kanssa yhteneväisesti ”liikesalaisuus”. Liikesalaisuuslain 2 §:n mukaisella liikesalaisuuden määritelmällä ei ole tarkoitettu muuttaa vallinnutta oikeustilaa siitä, mitä on pidettävä liikesalaisuutena. Liikesalaisuuslain 2 §:n mukaista liikesalaisuuden määritelmää sovelletaan myös arvioitaessa, onko kyseessä julkisuuslain mukainen liikesalaisuus. Kuitenkin määritelmän c kohdan osalta määritelmässä tarkoitettut toimenpiteet julkisuuslakia sovellettaessa arvioitaisiin objektiivisesti viranomaisen toimesta eikä näin ollen edellytyksenä ole liikesalaisuuden haltijan subjektiivisen salassapitotahdon selvittäminen rikoslaissa tarkoitetulla tavalla. (HE 49/2018 vp, s. 124)

Tarjoustietoihin sisältyy liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja, jotka koskevat hinnan muodostumista, yksikköhintoja ja muita kaupankäynnin yksityiskohtia, minkä lisäksi tarjoustiedoissa voi olla esimerkiksi yrityskokemukseen (know how) ja tekniseen salaisuuteen liittyviä liikesalaisuuksia. Myös ostolaskujen tuoterivitietoihin sisältyy merkittävä määrä liikesalaisuuksia koskien muun muassa yksikköhintoja sekä muita hinnoitteluun ja kaupankäyntiin liittyviä yksityiskohtia. Tuoterivitiedoissa voi myös olla tuotteeseen tai palveluun liittyviä tietoja, jotka ovat liikesalaisuuksia. Kysymys voi myös olla muusta tarjoajan elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, josta tiedon antaminen aiheuttaisi tarjoajalle tai toimittajalle taloudellista vahinkoa. Voidaan arvioida, että merkittävä osa Valtiokonttorin saamista tarjoustiedoista ja ostolaskujen tuoterivitiedoista tulee sisältämään tietoja, joiden osalta julkisuuslain mukaiset perusteet salassapidolle täyttyvät. Vaikka tietyiltä osin olisikin mahdollista todeta yksiselitteisesti, että tuoterivitiedot ja tarjoustiedot ovat salassa pidettäviä liikesalaisuuksia, jää jäljelle tilanteita, joissa tällaisen arvion tekeminen ei olisi Valtiokonttorille käytännössä mahdollista, mikä aiheuttaisi näin riskin liikesalaisuuksien suojan toteutumiselle. Se, sisältyykö tarjoustietoihin tai tuoterivitietoihin liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia tai muuten salassa pidettäviä tietoja, tulee kuitenkin ratkaista jokaisen yksittäisen tapauksen ja tiedon osalta objektiivisesti arvioiden. Huomioiden Valtiokonttorin käytössä olevat tiedot, Valtiokonttorilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta arvioida yksittäisen tarjoustiedon tai tuoterivitiedon salassapitoa. Harkinnan perustaminen ainoastaan yleisluontoisiin näkökulmiin ei varmista riittävää suojaa liikesalaisuuksille, eikä tällaisen harkinnan jättämistä Valtiokonttorille voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden nojalla saamien tarjoustietojen salassapito ei heikennä asianosaisen oikeutta saada hankintayksiköltä tietoja, jotka ovat voineet vaikuttaa sen asian käsittelyyn. Asianosainen ja muut tarjoustietoihin oikeutetut tahot voivat pyytää tietoja hankintayksiköltä, jolla on parhaat valmiudet arvioida tietojen luovuttamisen edellytyksiä julkisuuslain nojalla. Myöskään tuoterivitietojen salassapito ei heikennä mahdollisuutta pyytää tietoja hankintayksiköltä, jolla on parhaat mahdollisuudet arvioida tietojen luovuttamista julkisuuslain nojalla. Valtiokonttorin saamien tietojen salassapidosta säätäminen ei johda siihen, että tiedot katsottaisiin laajemmin salassa pidettäviksi.

Säätelyn selkeyden ja liikesalaisuuksien suojan varmistamiseksi on perusteltua säätää siitä, että Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot sekä Valtiokonttorin saamat ostolaskujen tuoterivitiedot ovat salassa pidettäviä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että erityislain salassapitosäännöksen tulee olla selkeä sisällöltään ja suhteessa julkisuuslakiin (PeVL 62/2018 vp, s. 9). Eduskunta on julkisuuslainsäädännön

kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, s. 1). Valtiokonttorin saamien tarjoustietojen ja tuoterivitietojen salassapidosta säättämisen tarkoituksena on varmistaa liikesalaisuuksien suojan toteutuminen, kun Valtiokonttori kerää tiedonsaantioikeuden nojalla tarjoustietoja sekä vastaanottaa ostolaskutietojen tuoterivitietoja hankintatietovarantoon. Salassapitoa koskevan säännöksen vaikutus rajoittuu vain Valtiokonttorin saamiin tarjoustietoihin ja tuoterivitietoihin, eikä se rajoita mahdollisuutta saada tietoja hankintayksiköltä julkisuuslain nojalla. Tarjoustietojen salassapitoa koskevan säännöksen sijoittamista tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen yhteyteen voidaan pitää perusteltuna, kun huomioidaan Valtiokonttorin hankintatietovarantoon keräämien tarjoustietojen laajuus sekä määrä ja näihin tietoihin sisältyvien salassa pidettävien liikesalaisuuksien merkittävä määrä. Samoin voidaan pitää perusteltuna sijoittaa ostolaskujen tuoterivitietojen salassapitoa koskeva säännös ostolaskujen toimittamisvelvollisuutta koskevan säännöksen yhteyteen. Vaikka tietojen laajuus ja määrä mahdollistavat monet hankintatietovarannolla tavoiteltavat hyödyt, liittyy niihin riskejä siitä, että tarjoustietoja tai tuoterivitietoja pyytämällä julkisuusperiaatteeseen perustuen pyrittäisiin saamaan laajamittaista tai yksityiskohtaista tietoa yritysten liikesalaisuuksiin liittyen tai että siten muuten aiheutettaisiin taloudellista vahinkoa elinkeinonharjoittajille tai hankintayksiköille.

Muilta osin tietojen julkisuus ja salassapito määräytyisi nykyisin voimassa olevien säännösten mukaisesti.

12.5 Omaisuuden suoja

Varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus luetaan vakiintuneesti perustuslain 15 §:ssä turvattu 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 turvattu 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 hallinnollisorganisatoriset tiedot. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yrityssalaisuus voi olla myös yksittäisten tietojen yhdistelmä, kuten tietojen uudenlainen kokonaisuus tai suuri tietojen tallennemäärä kokonaisuutena, vaikka yksittäiset tiedot olisivatkin julkisia. Esimerkiksi Turun hovioikeuden ratkaisu 21.6.2012, dnro R 10/2249, jossa hovioikeus katsoi, että tiedon oli katsottava olevan luonteeltaan yrityssalaisuus, kun se muodostuu sinänsä tunnettujen tietojen, rakenneosien tai osatoimintojen yhdistelystä tai yhteensovittamiseksi uudennlaiseksi tietojen kokonaisuudeksi tai tuotteeksi.

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

Omaisuuuden suojaa koskevaa perustuslain 15 §:ää tulee arvioida suhteessa liikesalaisuuden haltijan oikeuteen itse määrätä siitä, miten liikesalaisuutta käytetään tai miten se ilmaistaan. Viranomaistoiminnassa käsiteltävien asiakirjojen liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään julkisuuslaissa. 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 terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaistoiminnassa käsiteltävien julkisyhteisöjen omien liikesalaisuuksien suojaamisesta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätön liikesalaisuudesta.

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 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 muun muassa 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 arvioitaisiin 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 aiemminkin julkisuuslain perusteella ottaa arvioinnissaan huomioon yrittäjän salassapitotahto (HE 30/1998 vp. 95). Esimerkiksi tapauksessa KHO 8.6.2017/2758 todetaan, että 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 salassapitoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 tai 20 kohdan perusteella.

Hankintoihin liittyen julkisuuslaissa ei määritellä kategorisesti tai säännönmukaisesti mitään tarjousvertailussa tai hankintamenettelyssä muutoin käytettyä tai huomioitua tietoa liikesalaisuudeksi tai toisaalta ehdottoman luovutusvelvollisuuden piiriin. Tietoverien 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.

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 velvoitteen nojalla Valtiokonttorille toimittamien tietojen käsittelystä ja säilyttämisestä Valtiokonttorin lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi. Sääntelyn selkeyden vuoksi ja liikesalaisuuksien suojan varmistamiseksi ehdotetaan edellä osiossa 12.5. kuvatuin perustein säädettäväksi siitä, että Valtiokonttorin saamat julkisten hankintojen tarjouksia koskevat tiedot olisivat salassa pidettäviä. Muilta osin tietojen salassapito ja luovuttaminen hankintatietovarannosta tapahtuisi julkisuuslain määrittämien periaatteiden mukaisesti.

12.6 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. Ehdotettavassa hankintatietovarantolaissa sekä muiden lakien muutoksissa huomioidaan lailla säätämisen velvoite sekä vaatimus asetuksen ja määräyksenantovaltuuksien täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

hankintatietovarannosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Hankintatietovaranto

Hankintatietovarannon tehtävänä on:

- 1) mahdollistaa hankinta- ja ostolaskutietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen;
- 2) parantaa hankinta- ja ostolaskutietojen yhdenmukaisuutta, avoimuutta ja analysointia; ja
- 3) tehostaa julkisia hankintoja ja hallinnon toimintaa sekä edistää oikeaan ja riittävään tietoon perustuvaa julkisten hankintojen kehittämistä ja päätöksentekoa.

Hankintatietovarannon ylläpidosta vastaa Valtiokonttori.

2 §

Ostolaskutietojen toimittaminen tietovarantoon

Valtion viraston ja laitoksen, Senaatti-konsernin liikelaitoksen, Kansaneläkelaitoksen, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän on maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toimitettava ostolaskuja ja julkisten hankintojen vuokra- ja leasingsopimusten laskuja koskevat tiedot (*ostolaskutiedot*) Valtiokonttorille hankintatietovarantoon tallennettaviksi. Ostolaskutietojen tulee sisältää mahdollinen kilpailutustunniste ja erikseen määriteltävät otsikko- ja tiliöintirivitiedot, joissa on merkintä salassa pidosta siltä osin kuin tieto on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n perusteella salassa pidettävä. Lisäksi ostolaskutietojen tulee sisältää erikseen määriteltävät tuoterivitiedot. Tiedon toimittaja vastaa toimitettujen tietojen oikeellisuudesta. Valtiokonttorin saamat ostolaskutietojen tuoterivitiedot ovat salassa pidettäviä.

Tietojen toimittamisvelvoite ei koske asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen (1101/2019) 3 §:n 1 momentin 1) – 3) -kohtien mukaisesti luokiteltuja.

Tiedon toimittaja voi harkinnanvaraisesti jättää toimittamatta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 1 momentin 4) -kohdan mukaisesti luokitellut yksittäiseen ostolaskuun liittyvät asiakirjat ja tiedot. Puolustusvoimat voi kuitenkin harkinnanvaraisesti jättää toimittamatta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien mukaan salassa pidettävät asiakirjat ja tiedot. Tiedon toimittajan tulee ilmoittaa vuosittain viimeistään maaliskuun loppuun mennessä Valtiokonttorille siitä, miltä osin se on jättänyt tietoja toimittamatta edellisen vuoden aikana.

Valtiokonttori voi hyväksyä ostolaskutietojen toimittamisen hankintatietovarantoon muulta kuin edellä 1 momentissa mainitulta hankintayksiköltä.

3 §

Tietovarantoon tallennettavat tiedot

Valtiokonttori tallentaa hankintatietovarantoon seuraavat julkista hankintaa ja ostolaskuja koskevat tiedot:

1) hankintailmoitukset.fi-palveluun kertyneet hankinnoista ilmoittamisen tiedot ja muut mahdolliset hankintailmoitukset.fi-palvelussa olevat julkisia hankintoja koskevat tiedot;

2) sähköisessä muodossa internetissä saatavilla olevat tarjouspyynnöt ja muut hankinta-asiakirjat;

3) Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot;

4) ostolaskutiedoista otsikko-, tiliointi- ja tuoterivitiedot sekä kilpailutustunniste- ja salassapitomerkinnät; ja

5) muut hankintatietovarannon tehtävän kannalta tarpeelliseksi katsottavat tiedot.

Valtiokonttori antaa tarkemmat määräykset valtion viraston ja laitoksen, Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja Kansaneläkelaitoksen hankintatietovarantoon tallennettavien ostolaskutietojen yksityiskohdista, teknisestä kuvauksesta, tietojen toimittamistavasta ja -ajasta, lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti harkinnanvaraisesti toimittamatta jätettyjen tietojen laajuuden ilmoittamistavasta sekä tietorakenteista.

Tietovarantoon tallennettavien kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietojen tuottamisesta ja toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista, toimittamisen ajankohdista, tietosisällöstä ja teknisestä kuvauksesta säädetään kuntalain (410/2015) 120 a §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 120 §:ssä.

4 §

Tietovarantoon sisältyvien henkilötietojen säilytysaika

Jollei laissa toisin säädetä, henkilötiedot säilytetään hankintatietovarantoon sisältyvässä rekisterissä kymmenen vuotta tiedon toimittamisesta. Henkilötiedot voidaan kuitenkin säilyttää tätä pidemmän ajan, jos se on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia. Tieto on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta.

5 §

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 2 §:ssä säädettyä velvoitetta ostolaskutietojen toimittamiseen sovelletaan:

1) valtion virastojen ja laitosten ostolaskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.1.2027 tai sen jälkeen;

2) hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien ostolaskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.10.2027 tai sen jälkeen;

3) kuntien ja kuntayhtymien sekä Kansaneläkelaitoksen toimintakuluja ja muita etuuspalveluja kuin kuntoutuspalveluja koskeviin ostolaskutietoihin sekä Senaatti-konsernin liikelaitosten ostolaskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.1.2028 tai sen jälkeen;

4) tämän lain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin ostolaskutietoihin, joiden tositepäivä on 1.1.2029 tai sen jälkeen; sekä

5) Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluja koskeviin ostolaskutietoihin, joiden tositepäivä on xx (täydentyä myöhemmin) tai sen jälkeen.

2.

Laki

julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 60 §:n 6 momentti, 69 §:n 1 momentti ja 104 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 101 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 499/2021, uusi 4 momentti ja 174 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1250/2021, uusi 7 momentti, seuraavasti:

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa, joiden tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Valtiokonttori voi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

69 §

Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista.

101 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa, joiden tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Valtiokonttori voi antaa

määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa käytettävistä lomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

104 §

Tarjouspyyntö ja tarjous

Hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Jos hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto toteutetaan sähköistä muotoa käyttäen, hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista.

174 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 69 §:n 1 momentin ja 104 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävää säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 64 §:n 6 momentti ja 73 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 133 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

64 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa, joiden tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Valtiokonttori voi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

73 §

Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö ja sen liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista. Jos tarjouskilpailuun kutsutaan ilmoituksella toimittajarekisteristä, hankinta-asiakirjat on asetettava saataville viimeistään, kun tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu on lähetetty.

133 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 73 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävää säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 8 ja 11 kohta sekä 2 b §, sellaisena kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentin 8 ja 11 kohta laissa 591/2024 sekä 2 b § laeissa 1369/2019, 1076/2022 ja 591/2024, sekä lisätään 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1081/2014 ja 591/2024, uusi 11 kohta, jolloin nykyinen 11 kohta siirtyy 12 kohdaksi, sekä lakiin uusi 2 e § seuraavasti:

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

8) ylläpitää julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 60 §:n ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 64 §:n sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 28 §:n mukaista sähköistä järjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä toimia järjestelmää koskevana rekisterinpitäjänä;

11) toimia hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä;

12) hoitaa muut kuin 1–11 kohdassa tarkoitetut virastolle laissa säädetty ja valtiovarainministeriön määräämät viraston toimialaan kuuluvat tehtävät.

2 b §

Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun taloustietovarantoon liittyvän tehtävän, 6 kohdassa tarkoitettujen valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoa koskevien tehtävien, 8 kohdassa tarkoitetun sähköiseen järjestelmään liittyvän tehtävän ja 11 kohdassa tarkoitetun hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja ympäristöministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta hoitamiinsa valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalveluihin sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sisältyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä kunkin ministeriön oman hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Tämän lisäksi valtiovarainministeriöllä on valtion taloudellisen riskienhallinnallisen tilanteen selvittämiseksi ja riskien minimoimiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada mainitut tiedot myös edellä mainittujen ministeriöiden alaisen hallinnon vastuiden osalta. Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Opetushallituksella, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä Suomen Kuntaliitto ry:llä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon tiedot. Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla, Oikeuskanslerin virastolla, Valtiontalouden tarkastusvirastolla ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät hankintatietovarannon tiedot.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve on arvioitava viiden vuoden välein.

Valtiokonttorin on julkaistava muut kuin henkilötietoja sisältävät kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon tiedot yleisessä tietoverkossa. Valtiokonttorin on julkaistava valtionavustustoiminnan tietovarannon tietoja valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa valtionavustuslain 32 d §:ssä säädettyllä tavalla.

Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon sekä valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen käytöstä ei peritä maksua.

Valtiokonttorin on julkaistava hankintatietovarannon ostolaskutietojen otsikko- ja tiliointirivitiedot ja julkisista hankinnoista ilmoittamisen tiedot yleisessä tietoverkossa, siltä osin kuin niitä ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Valtiokonttori voi harkinnanvaraisesti jättää julkaisematta edellä tarkoitetun hankintatietovarantoon sisältyvän yksittäisen tietosisällön tai tietoyhdistelmän, jota ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, hankintatietovarannon henkilötiedoista saadaan julkaista hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot

ja ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Henkilötietoja voi hakea hankintatietovarannon julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina.

2 e §

Edellä 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetyn tehtävän hoitamista varten Valtiokonttorilla on salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta. Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot ovat salassa pidettäviä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

Laki

julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 60 §:n 6 momentti, 69 §:n 1 momentti ja 104 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 101 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 499/2021, uusi 4 momentti ja 174 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1250/2021, uusi 7 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

60 §

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa.

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa, joiden tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Valtiokonttori voi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisesta käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

69 §

69 §

Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut

Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä

Voimassa oleva laki

Ehdotus

hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa.

muodossa. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista.

101 §

101 §

Hankinnasta ilmoittaminen

Hankinnasta ilmoittaminen

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa, joiden tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Valtiokonttori voi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisesta käytettävistä lomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

104 §

104 §

Tarjouspyyntö ja tarjous

Tarjouspyyntö ja tarjous

Hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Jos hankintamenettelyyn liittyvä tietojenvaihto toteutetaan sähköistä muotoa käyttäen, hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

174 §

174 §

Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 69 §:n 1 momentin ja 104 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävää säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 64 §:n 6 momentti ja 73 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 133 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

64 §

64 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa.

Muualla julkaistuissa ilmoituksissa ei saa olla muita tietoja kuin internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi julkaistuissa ilmoituksissa, joiden tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Valtiokonttori voi antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista, ilmoittamisessa

käytettävistä vakiolomakkeista sekä ilmoitusten sisällöstä ja julkaisemisesta.

73 §

Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö ja sen liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. Jos tarjouskilpailuun kutsutaan ilmoituksella toimittajarekisteristä, hankinta-asiakirjat on asetettava saataville viimeistään, kun tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu on lähetetty.

133 §

Siirtymäsäännökset

73 §

Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville

Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö ja sen liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa. *Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista.* Jos tarjouskilpailuun kutsutaan ilmoituksella toimittajarekisteristä, hankinta-asiakirjat on asetettava saataville viimeistään, kun tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu on lähetetty.

133 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain 73 §:n 1 momentin mukaista rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävää säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 8 ja 11 kohta sekä 2 b §,
sellaisena kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentin 8 ja 11 kohta laissa 591/2024 sekä 2 b § laeissa 1369/2019, 1076/2022 ja 591/2024, sekä
lisätään 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1081/2014 ja 591/2024, uusi 11 kohta, jolloin nykyinen 11 kohta siirtyy 12 kohdaksi, sekä lakiin uusi 2 e § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §
Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:
8) ylläpitää sähköistä hankintailmoitusjärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja;

11) hoitaa muut kuin 1–10 kohdassa tarkoitetut virastolle laissa säädettyt ja valtiovarainministeriön määräämät viraston toimialaan kuuluvat tehtävät.

2 b §
Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun taloustietovarantoon liittyvän tehtävän ja 6 kohdassa tarkoitettujen valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoa koskevien tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, työ- ja

2 §
Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

8) ylläpitää julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 60 §:n ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 64 §:n sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 28 §:n mukaista sähköistä järjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä toimia järjestelmää koskevana rekisterinpitäjänä;

11) toimia hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä;

12) hoitaa muut kuin 1–11 kohdassa tarkoitetut virastolle laissa säädettyt ja valtiovarainministeriön määräämät viraston toimialaan kuuluvat tehtävät.

2 b §
Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun taloustietovarantoon liittyvän tehtävän, 6 kohdassa tarkoitettujen valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoa koskevien tehtävien, 8 kohdassa tarkoitetun sähköiseen järjestelmään liittyvän tehtävän ja 11 kohdassa tarkoitetun hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia

elinkeinoministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja ympäristöministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta hoitamiinsa valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalveluihin sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sisältyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä kunkin ministeriön oman hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Tämän lisäksi valtiovarainministeriöllä on valtion taloudellisen riskienhallinnallisen tilanteen selvittämiseksi ja riskien minimoimiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada mainitut tiedot myös edellä mainittujen ministeriöiden alaisen hallinnon vastuiden osalta. Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Opetushallituksella, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä Suomen Kuntaliitto ry:llä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon tiedot.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve on arvioitava viiden vuoden välein.

Valtiokonttorin on julkaistava muut kuin henkilötietoja sisältävät kuntien taloustietovarannon tiedot yleisessä tietoverkossa. Valtiokonttorin on julkaistava valtionavustustoiminnan tietovarannon tietoja valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön

tietoja. Valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja ympäristöministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta hoitamiinsa valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalveluihin sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sisältyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä kunkin ministeriön oman hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Tämän lisäksi valtiovarainministeriöllä on valtion taloudellisen riskienhallinnallisen tilanteen selvittämiseksi ja riskien minimoimiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada mainitut tiedot myös edellä mainittujen ministeriöiden alaisen hallinnon vastuiden osalta. Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Opetushallituksella, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä Suomen Kuntaliitto ry:llä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon tiedot. Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla, Oikeuskanslerin virastolla, Valtiontalouden tarkastusvirastolla ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät hankintatietovarannon tiedot.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve on arvioitava viiden vuoden välein.

Valtiokonttorin on julkaistava muut kuin henkilötietoja sisältävät kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon tiedot yleisessä tietoverkossa. Valtiokonttorin on julkaistava valtionavustustoiminnan tietovarannon tietoja valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa

Voimassa oleva laki

palvelussa valtionavustuslain 32 d §:ssä säädettyllä tavalla.

Kuntien taloustietovarannon sekä valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen käytöstä ei peritä maksua.

Ehdotus

valtionavustuslain 32 d §:ssä säädettyllä tavalla.

Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon sekä valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen käytöstä ei peritä maksua.

Valtiokonttorin on julkaistava hankintatietovarannon ostolaskutietojen otsikko- ja tiliöintirivitiedot ja julkisista hankinnoista ilmoittamisen tiedot yleisessä tietoverkossa, siltä osin kuin niitä ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Valtiokonttori voi harkinnanvaraisesti jättää julkaisematta edellä tarkoitetun hankintatietovarantoon sisältyvän yksittäisen tietosisällön tai tietoyhdistelmän, jota ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, hankintatietovarannon henkilötiedoista saadaan julkaista hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Henkilötietoja voi hakea hankintatietovarannon julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina.

2 e §

Edellä 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetyn tehtävän hoitamista varten Valtiokonttorilla on salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta. Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot ovat salassa pidettäviä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .