

Euroopan unionin virallinen lehti

C 98 I



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

66. vuosikerta

16. maaliskuuta 2023

Sisältö

II *Tiedonannot*

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN TIEDONANNOT

Euroopan komissio

2023/C 98 I/01

Komission Tiedonanto – Julkiset hankinnat: data-avaruudella julkiset varat paremmin käyttöön, päätöksenteko datavetoisemmaksi ja tarjouspyynnöt helpommin pk-yritysten ulottuville 1

FI

II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA
VIRASTOJEN TIEDONANNOT

EUROOPAN KOMISSIO

KOMISSIION TIEDONANTO

Julkiset hankinnat: data-avaruudella julkiset varat paremmin käyttöön, päätöksenteko datavetoisemmaksi ja tarjouspyynnöt helpommin pk-yritysten ulottuville

(2023/C 98 I/01)

1. Johdanto eurooppalaiseen julkisten hankintojen data-avaruuteen

EU:ssa joka vuosi yli 250 000 viranomaista käyttää noin 2 biljoonaa euroa (noin 13,6 prosenttia BKT:sta) palveluiden, urakoiden ja tavaroiden hankintaan. Viranomaiset ovat suurimpia ostajia monilla keskeisillä aloilla (esimerkiksi energia, liikenne, infrastruktuuri, jätehuolto, sosiaalinen suojele, terveys, puolustusvoimat ja koulutus) ja vastaavat niin uusien maantieturakoiden kuin koululaisten tablettitietokoneiden ja sairaalalaitteiden hankinnoista.

Hyviä hankintapäätöksiä tekemällä julkinen sektori voi edistää työllisyyttä, talouskasvua ja investointeja Euroopassa ja olla luomassa innovatiivisempaa, kilpailukykyisempää, energiatehokkaampaa ja sosiaalisesti osallistavampaa taloutta. Näin voidaan tukea tärkeitä toimintoja kansallisella ja EU:n tasolla, kuten toipumista pandemiasta, vihreää ja digitaalista siirtymää, EU:n strategista riippumattomuutta ja EU:n digitaalista johtajuutta.

Julkisten hankintojen koko potentiaalin hyödyntäminen edellyttää, että tiedot ovat käytettävissä ja että niitä voi analysoida. Kaikista julkisten ostajien julkaisemista tarjouspyynnöistä kuitenkin vain 20 prosenttia on yhdessä paikassa, jossa ne ovat saatavilla ja haettavissa analysointia varten. Loput 80 prosenttia on hajallaan kansallisella tai alueellisella tasolla ja eri muodoissa tallennettuna, ja niitä on vaikea tai mahdoton hyödyntää poliittisiin tarkoituksiin tai avoimuuden tai varojen käytön parantamista varten. Toisin sanoen julkisia hankintoja koskevaa tietoa on runsaasti, mutta tämä tieto on heikosti veronmaksajien, poliittisten päättäjien ja julkisten ostajien käytettävissä.

Julkisia hankintoja koskeviin tietoihin liittyvän komission aloitteen tarkoituksena on hyödyntää eri puolilla EU:ta olevien tietojen voimaa julkisten hankintojen data-avaruuden (PPDS, Public Procurement Data Space) avulla. Julkisten hankintojen data-avaruus on yksi ensimmäisistä EU:n datastrategian ⁽¹⁾ mukaisista yhteisistä eurooppalaisista data-avaruuksista, jotka keskittyvät tiettyyn alaan.

Data-avaruus mullistaa julkisia hankintoja koskevan tiedon saatavuuden ja käytön:

- Sillä luodaan EU:n tason foorumi, jonka kautta tähän saakka hajallaan EU:n sekä kansallisella ja alueellisella tasolla olleet julkisia hankintoja koskevat tiedot ovat nyt ensimmäistä kertaa käytettävissä.
- Sillä parannetaan huomattavasti tietojen laatua, saatavuutta ja kattavuutta, kun komissio ja jäsenvaltiot tekevät tiivistä yhteistyötä ja kun otetaan käyttöön uudet sähköiset lomakkeet ⁽²⁾, joiden avulla julkiset ostajat voivat antaa tiedot aikaisempaa jäsennellymmiin.

⁽¹⁾ Euroopan datastrategia, COM(2020) 66 final, Bryssel, 19.2.2020.

⁽²⁾ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/1780 vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1986 kumoamisesta, julkaistu 25. lokakuuta 2019. Englanninkielinen asetus ja Excel-tiedostoon koottu liitteen laajennettu versio ovat osoitteessa <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38172>. Sähköisillä lomakkeilla korvataan nykyiset vakiolomakkeet (ks. komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1986, annettu 11 päivänä marraskuuta 2015, <https://simap.ted.europa.eu/standard-forms-for-public-procurement>)

- Runsaaseen tietomäärään yhdistetään analytiikkatyökaluja, jotka sisältävät kehittyntä teknologiaa, kuten koneoppimista (ML, Machine Learning) ja luonnollisen kielen käsittelyä (NLP, Natural Language Processing) hyödyntävää tekoälyä (AI, Artificial Intelligence).

Integroidun tiedon yhdistäminen viimeisimpään tai kehittyvään analytiikkateknologiaan muuttaa julkisia hankintoja ja lisäksi tarjoaa julkisille ostajille, poliittisille päättäjille, yrityksille ja asiasta kiinnostuneille kansalaisille uutta ja arvokasta tietoa.

Jäsenvaltioiden julkiset ostajat saavat parempaa vastinetta rahalle ja lisää välineitä julkisten varojen kohdentamiseksi ensisijaisiin poliittisiin painopistealueisiin, kuten vihreään talouteen ja yhteisötalouteen. Julkisten hankintojen data-avaruudesta saatujen tietojen ansiosta julkisten ostajien on paljon helpompaa esimerkiksi

- muodostaa ryhmiä, jotka ostavat kerralla suuria eriä, ja saada siten edullisemmat hinnat ja parempaa laatua
- laatia tarjoajia ja erityisesti pk- ja startup-yrityksiä paremmin houkuttelevia tarjouspyyntöjä, ja saada siten useampia tarjouksia tarjouspyyntöä kohti
- havaita epäilyttävä toiminta ja torjua siten kilpailunvastaista yhteistyötä, korruptiota sekä muita rikoksia
- verrata itseään paremmin omiin vertaisryhmiinsä ja jakaa tietoja esimerkiksi ympäristöä säästävien, sosiaalisten vastuullisten ja innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen hankkimiseksi
- automatisoida tehtäviä digitalisaation ja sen mukanaan tuoman uuden teknologian avulla ja siten synnyttää huomattavia toiminnallisia säästöjä.

Julkisten hankintojen data-avaruus myös vähentää julkisten ostajien ja jäsenvaltioiden raportointivelvollisuuksiin liittyvää byrokratiaa. Julkisten hankintojen data-avaruuden ansiosta esimerkiksi seuraavat menettelyt kevenevät huomattavasti:

- raportointi ensisijaisten politiikan painopistealueiden (kuten ympäristöä säästävät, sosiaalisesti vastuulliset ja innovatiiviset hankinnat) edistämiseksi, esimerkiksi puhtaista ajoneuvoista annetussa direktiivissä tarkoitettujen puhtaisten ajoneuvojen hankintaa koskevien tavoitteiden noudattamisesta
- elpymis- ja palautumistukivälineen kansallisten suunnitelmien tulosten osoittaminen ja muiden EU:n varojen käytön reaaliaikainen seuranta
- toimeksisaajien ja alihankkijoiden sekä niiden tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyyden seuranta, jonka avulla voidaan varmistaa julkisten hankintamenettelyjen rehellisyys esimerkiksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ⁽¹⁾ edellytetyn mukaisesti.

EU:n sekä kansallisen ja alueellisen tason poliittiset päättäjät saavat runsaasti tietoa, jonka avulla he voivat ennustaa tulevia suuntauksia, esimerkiksi milloin tietty osuus julkisesti hankituista ajoneuvoista on päästöttömiä, ja hallita kriisejä paremmin seuraamalla julkisten ostajien luomia kauppavirtoja lähes reaaliaikaisesti. Näin vahvistetaan EU:n häiriönsietokykyä.

Yritykset ja erityisesti pk-yritykset saavat käyttöönsä helpokäyttöisen portaalin, jonka kautta ne saavat tietoonsa paljon suuremman määrän avoimia tarjouspyyntöjä ja jossa tietojen laatu on parempi. Näin ne voivat helposti tunnistaa niille mahdollisesti soveltuvat tarjouspyynnöt hyvissä ajoin. Analytiikkatyökaluja hyödyntämällä ne voivat suunnitella tulevaa ja kohdentaa resurssit kaikkein lupaavimpiin tarjouspyyntöihin. Tarjoajat voivat esimerkiksi valita ostajat, jotka keskittyvät innovatiivisiin ja vastuullisiin hankintoihin. Yritykset ja erityisesti pk-yritykset hyötyvät myös siitä, että julkiset ostajat hyödyntävät saatavilla olevia uusia tietoja parantaakseen tarjouspyyntöjen saavutettavuutta.

Kansalaiset, kansalaisyhteiskunta, veronmaksajat ja muut asiasta kiinnostuneet sidosryhmät saavat käyttöönsä paljon enemmän julkisia hankintoja koskevia tietoja kuin aiemmin, mikä parantaa julkisiin menoihin liittyvää avoimuutta ja vastuuvälvollisyyttä.

Nämä ovat vain muutamia esimerkkejä siitä, miten julkisia hankintoja koskevia tietoja keräämällä ja analysoimalla voidaan hyödyntää julkisia hankintoja vihreän ja digitaalisen siirtymän nopeuttamisessa ja koronapandemiasta toipumisessa sekä tukea muita poliittisia tavoitteita, kuten sosiaalista osallisuutta ja energiatehokkuutta. Tämä on kuitenkin vasta alkua. Kun otetaan huomioon niiden ekosysteemien suuri määrä, joita julkiset hankinnat koskevat, sekä analysoitavien tietojen määrä, voimme vain aavistella sitä vaikutusta, joka tekoälyllä tulevaisuudessa on.

Julkisten hankintojen data-avaruus toteutetaan vaihe kerrallaan. Tavoitteena on saada perusarkkitehtuuri ja analytiikkatyökalut käyttöön sekä EU:n tasolla julkaistut hankintatiedot järjestelmään vuoden 2023 puoliväliin mennessä. Vuoden 2024 loppuun mennessä kaikki hankkeeseen osallistuvat kansalliset hankintaportaalit ovat yhteydessä toisiinsa, EU:n tasolla julkaistut historiatiedot on integroitu ja analytiikkatyökaluja on enemmän. Vuodesta 2025 alkaen järjestelmä pystyy muodostamaan yhteyksiä muihin ulkoisiin tietolähteisiin.

⁽¹⁾ Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta 12 päivänä helmikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 22 artiklan 2 alakohta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17).

2. Julkisia hankintoja koskevien tietojen nykytilanne

EU:n tasolla julkaistut hankintatiedot

Hankintamenoja säännellään julkisia hankintoja koskevilla direktiiveillä⁽⁴⁾, joissa säädetään hankintamenettelyjen järjestämisestä ja näin tuotettujen tietojen julkaisemisesta arvoltaan suurempien sopimusten osalta⁽⁵⁾, jäljempänä 'EU:n kynnysarvot ylittävä'. EU:n kynnysarvot ylittävien menettelyjen osuus kaikista julkisista hankintasopimuksista on noin 20 prosenttia. Paikallisten, alueellisten ja kansallisten julkisten ostajien on julkaistava tiedot näitä menettelyjä koskevista ilmoituksista ja ratkaisuksista EU:n Tenders Electronic Daily -verkkosivustolla⁽⁶⁾, jäljempänä 'TED', Euroopan unionin julkaisutoimiston⁽⁷⁾ antamien teknisten eritelmiä mukaisesti. Julkaisuvaihtoehto ei tällä hetkellä kata koko hankintaprosessia, erityisesti tarjouskilpailun ratkaisemisen jälkeisiä vaiheita.

Nykyiset TED-sivustolla ilmoitusten julkaisemista varten olevat lomakkeet korvataan pian sähköisillä lomakkeilla⁽⁸⁾. Sähköisiä lomakkeita voidaan käyttää vapaaehtoisesti 14. marraskuuta 2022 alkaen. Nykyiset vakiolomakkeet poistetaan käytöstä 25. lokakuuta 2023, ja sähköisten lomakkeiden käytöstä tulee pakollista EU:n kynnysarvot ylittävissä hankintamenettelyissä.

Sähköisten lomakkeiden avulla hankintatietoja voidaan kerätä jäsenllymmin. Tietojen jäsenlly kerääminen on avainasemassa, kun halutaan parantaa tietojen laatua ja kattavuutta. Nämä ominaisuudet ovat olennaisen tärkeitä data-analytiikan luotettavuuden kannalta. Sähköisissä lomakkeissa on esimerkiksi kentät, joihin kirjataan jäsenllysti tiedot ympäristöstä säästävistä, sosiaalisesti vastuullisista ja innovatiivisista hankinnoista (myös siitä, onko noudatettu puhtaita ajoneuvoja koskevaa direktiiviä). Tämä ei ole mahdollista nykyisissä ilmoituksissa.

Sähköisten lomakkeiden käyttöönotto mahdollistaa myös tietojen tallentamisen koko hankintaprosessin ajalta. Tätä varten sähköisiä lomakkeita laajennetaan siten, että ne sisältävät ensimmäistä kertaa myös vapaaehtoiset lomakkeet hankinnan kohteena olevan työn valmistumista koskevia ilmoituksia varten (eli tarjouskilpailun ratkaisemisen jälkeiset tiedot, kuten lopullinen hinta, käytetyt alihankkijat, todellinen valmistumiseen kuluva aika ja tehdyt valitukset).

Jäsenvaltioiden tasolla tuotetut ja julkaistut hankintatiedot

Jäljelle jäävät 80 prosenttia hankintasopimuksista on EU:n kynnysarvot alittavia julkisia hankintamenettelyjä. EU:n tasolla tällaisista menettelyistä ei veloiteta julkaisemaan tietoja TED-sivustolla eikä niihin sovelleta yhteisiä standardeja. Se, miten julkiset ostajat keräävät ja julkaisevat tietoja näistä menettelyistä, riippuu kansallisista säännöistä ja jäsenvaltion hallinnollisesta organisaatiosta. Tämän seurauksena on useita toisistaan poikkeavia hankintaportaaleja, kynnysarvoja ja standardeja⁽⁹⁾, mikä vaikeuttaa tietojen hyödyntämistä varojen käytön avoimuuden parantamiseksi ja poliittisiin tarkoituksiin.

3. Julkisia hankintoja koskevien tietojen koko potentiaalinen hyödyntämisen edut

Integroidun data-avaruuden luominen EU:n kynnysarvot ylittäviä ja alittavia julkisia hankintoja koskeville tiedoille ja sen täydentäminen kehittyneitä teknologioita hyödyntävillä analytiikkatyökaluilla hyödyttää julkisia ostajia, poliittisia päättäjiä EU:n tasolla ja kansallisella tasolla, yrityksiä, tutkijoita ja veronmaksajia.

⁽⁴⁾ Julkisia hankintoja koskeva direktiivi 2014/24/EU, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskeva direktiivi 2014/25/EU, käyttöoikeussopimusten tekemistä koskeva direktiivi 2014/23/EU, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamista puolustus- ja turvallisuusalalla koskeva direktiivi 2009/81/EY.

⁽⁵⁾ EU:n lainsäädännössä vahvistetaan yhdenmukaistetut vähimmäissäännöt tarjouspyynnöille, joiden rahallinen arvo ylittää tietyn määrän ja joiden oletetaan herättävän rajat ylittävää kiinnostusta (https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en).

⁽⁶⁾ Tarkemmin sanottuna *Euroopan unionin virallisen lehden* täydennysosa. Sivuston osoite: <https://ted.europa.eu>

⁽⁷⁾ <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/sending-electronic-notice>

⁽⁸⁾ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/1780 vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1986 kumoamisesta, julkaistu 25. lokakuuta 2019. Englanninkielinen asetus ja Excel-tiedostoon koottu liitteen laajennettu versio ovat osoitteessa <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38172>. Täytäntöönpanoasetusta on juuri päivitetty 24 päivänä marraskuuta 2022 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/2303 erityisesti innovatiivisten, ympäristöstä säästävien ja sosiaalisesti vastuullisten hankintojen jäsenlly raportoinnin mahdollistamiseksi.

⁽⁹⁾ Jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittää (kansallisesti) ilmoitettavien hankintojen kynnysarvot. Monissa jäsenvaltioissa kynnysarvoja ei ole tai ne ovat suhteellisen alhaisia, jolloin tietoja saadaan kerättyä kattavasti. Toisissa jäsenvaltioissa kynnysarvot taas ovat suhteellisen korkeita, ja niissä maissa tietoja onnistutaan yleensä keräämään varsin ohuelti. Joissain jäsenvaltioissa on jätetty julkisten ostajien päätettäväksi, missä muodossa ne julkaisevat tietoja hankintamenettelyistä, kun taas toisissa on määritetty käytettävä(t) malli(t). Osa malleista sisältää vain muutamia muuttujia, kun taas joissain maissa käytetään laajoja tietolomakkeita, jotka joissain tapauksissa saattavat olla jopa EU:n vakiolomakkeita laajempia. Lisäksi useilla jäsenvaltioilla on kansallisen hankintaportaalin lisäksi useita alueellisia hankintaportaaleja. Kahdella jäsenvaltiolla ei ole keskitettyä hankintaportaalilaikaa.

Jäsenvaltioiden julkiset ostajat tasosta riippumatta saavat paremman vastineen rahalle julkisissa hankintamenettelyissä, koska julkisten hankintojen data-avaruus mahdollistaa datavetoisen tarjouspyyntöjen laatimisen, vertailuanalyysin, tietojen jakamisen, digitalisaation lisäämisen sekä petosten ja kilpailuvastaisen yhteistyön havaitsemisen ja tuo tarjouspyynnöt helpommin myös pk-yritysten saataville.

— Parempi vastine rahalle tarjouspyyntöjen datavetoisen laatimisen avulla

Julkiset ostajat saavat arvokasta tietoa kysynnästä ja voivat ennustaa tulevia suuntauksia tekoälyn ja koneoppimisen avulla. Lisäksi ne saavat tietoa tarjontapuolesta eli tarjoajien aiemmasta suoriutumisesta ja voivat näiden tietojen perusteella arvioida, mitkä tarjoajat ovat tuottaneet rahalle vastinetta.

Näiden tietojen ansiosta julkiset ostajat voivat järjestää hankintamenettelyt tehokkaammin. Ne voivat esimerkiksi muodostaa suuria eriä kerralla ostavia ryhmiä osallistumalla joko keskitetyn hankintaelimen tai tapauskohtaisesti muodostettujen ryhmien toimintaan ja saada siten edullisemmat hinnat ja parempilaatuiset hyödykkeet ja palvelut. Tällä hetkellä tämä mahdollisuus on edelleen suurelta osin hyödyntämättä, erityisesti rajat ylittävässä toiminnassa, koska vain 11 prosenttiin EU-hankinnoista sovelletaan yhteistyömenettelyä.

Eräillä talouden sektoreilla useita yhteishankintamenettelyjä koordinoidaan EU:n tasolla. Yksi konkreettinen esimerkki on Euroopan suurteholaskennan yhteisyrittäjä (EuroHPC-yhteisyrittäjä), jonka yhteishankinnat ja tutkimus- ja kehitysyhteistyö ovat määrältään miljardi euroa. Tämän yhteisyrittäjän puitteissa Ranskan Grand Equipement National de Calcul Intensif (GENCI) ja Saksan Jülichin tutkimuskeskus hankkivat yhdessä kaksi kvanttisimulaattoria (supertietokoneita). Toinen esimerkki on remdesiviiriin (Veklury®) EU-yhteishankinta, jota koordinoi komission terveys hätätilanteiden valmiusviranomaisen (HERA). Veklury® on covid-19-potilaille tarkoitettu viruslääke. Yhteishankintaan osallistuu 22 EU:n jäsenvaltiota ja maata, jotka voivat tilata lääkettä 19. heinäkuuta 2022 allekirjoitetun toisen puitesopimuksen nojalla. Jos tarjouspyyntöjen laatiminen olisi voimakkaammin datavetoista, julkiset ostajat voisivat hyödyntää yhteishankintojen etuja vähemmän näkyvillä aloilla ja ilman EU:n koordinoitua.

— Julkisten menojen kohdentamisen ja tuloksellisuuden parantaminen vertailuanalyysin ja tietojen jakamisen avulla

Koska julkisia hankintoja koskevat tiedot ovat tällä hetkellä hajallaan monissa järjestelmissä ja eri muodoissa, arvokas tieto erityisen onnistuneista tai hyvin kohdennetuista tarjouskilpailuista usein siiloutuu. Julkiset ostajat ovat siksi erittäin kiinnostuneita julkisten hankintojen data-avaruuden tarjoamasta mahdollisuudesta tehdä vertailuja ja oppia toisilta. Tietoja voidaan jakaa joko tarveperusteisesti tai laajemmin koulutuksen ja ohjeasiakirjojen välityksellä.

Tämä koskee erityisesti aloja, joilla pian käyttöön otettavilla sähköisillä lomakkeilla kerätään ensimmäistä kertaa jäsenneilysti tietoa erityisesti ympäristöä säästävästä, sosiaalisesti vastuullisista ja innovatiivisista hankinnoista. Näin voidaan esimerkiksi määrittää, missä hankintamenettelyissä ja miten julkiset ostajat käyttävät ympäristöä säästäviä kriteerejä. Strategisia hankintoja koskevan tiedon jakaminen siilojen kesken auttaa hyödyntämään julkisia varoja paremmin Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja muiden ensisijaisten poliittisten painopistealueiden täytäntöönpanossa.

Koska julkisten hankintojen data-avaruus lisää järjestelmien välistä yhdenmukaisuutta ja yhteentoimivuutta, tietojen ja resurssien jakaminen voi kattaa myös tekniset työkalut, kuten analyysimallit.

— Digitaalisesta siirtymästä hyötyminen

Julkisten hankintojen data-avaruus edistää julkisten ostajien ja koko julkishallinnon digitaalista siirtymää komission sähköisiä hankintoja koskevan strategian mukaisesti⁽¹⁰⁾. Ajan mittaan tietoja tullaan jakamaan enenevässä määrin automaattisesti useilta julkisilta ostajilta keskitetyimmille tasoille. Tämä tarkoittaa, että julkisten hankintojen data-avaruuden ohessa tulevat kehittyneet analytiikka- ja tekoälytekniikat tarjoavat julkisille ostajille mahdollisuuden automatisoida tarjouskilpailuvaihetta edelleen. Useissa pilottihankkeissa⁽¹¹⁾ on otettu käyttöön esimerkiksi yhteisen hankintasanaston (CPV) koodien automaattinen valinta tarjouspyyntöjä luokiteltaessa. Tämä paitsi säästää resursseja myös edistää osallistumista, koska CPV-koodien virheellinen valinta voi johtaa siihen, että pienempi osa mahdollisista tarjoajista katsoo tarjouspyynnöt niille soveltuviksi.

⁽¹⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=FI> Yksi julkisten hankintojen data-avaruuden onnistuneen luomisen edellytyksistä on, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön automaattiset tietojen keräysmekanismit, jotka ensi vaiheessa välittävät tietoja kansallisista portaaleista ja sopimusrekistereistä (lisätietoja jäljempänä sivulla 12).

⁽¹¹⁾ European Commission & Deloitte (2020). Study on uptake of emerging technologies in public procurement. Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/emerging-technologies_en

- Kilpailunvastaisen yhteistyön, korruption ja petosten torjunta ja julkisten varojen tuhlaamisen välttäminen

Vuosittain osa julkisista varoista menetetään petosten, korruption ja muun laittoman toiminnan takia. Tästä syystä EU:n lainsäädännössä, ja erityisesti elpymis- ja palautumistukivälinettä⁽¹²⁾ koskevassa asetuksessa, veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä kyseisestä tukivälineestä myönnettyihin varoihin liittyvien petosten, korruption ja eturistiriitojen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. Yhdessä tekoäly- ja koneoppimistekniikoiden kanssa julkisten hankintojen data-avaruudessa saatavilla olevan tiedon runsaus auttaa julkisia ostajia havaitsemaan mahdollisen kilpailunvastaisen yhteistyön, kuten tarjouskeinottelun ja korruption. Näillä kehittyvillä tekniikoilla voidaan tunnistaa väärinkäytöksiin viittaavat käyttäytymis- ja kulutusmallit ja ilmoittaa niistä lisätutkimuksia varten.

Konkreettinen esimerkki tietojen ja analytiikan käytöstä kilpailunvastaisen yhteistyön ja petosten torjunnassa on EU:n rahoittama TheyBuyForYou-hanke. Slovenian julkisia hankintoja koskevia tietoja käsiteltiin koneoppimistekniikoilla (valvotut, valvomattomat ja tilastolliset) mahdollisten petosmallien tunnistamiseksi. Hanke osoitti, että tietojen hyödyntäminen tällä tavoin oli tehokasta ja vaikuttavaa. Näin suurten tietomäärien käsitteleminen manuaalisesti olisi käytännössä mahdotonta.

Lisäksi julkisten hankintojen data-avaruuden tietojen yhdistäminen muihin jo saatavilla oleviin tietolähteisiin auttaisi viranomaisia ymmärtämään paremmin hankintamenettelyihin osallistuvien omistusrakennetta ja määrittämään niiden tosiasialliset omistajat ja edunsaajat.

- Kilpailun tukeminen parantamalla mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin

Julkisten hankintojen päätavoitteena on edistää kilpailua, jotta julkiset varat käytetään mahdollisimman tehokkaasti. Tämä on entistäkin tärkeämpää nyt, kun julkiset menot ovat kasvaneet koronaviruspandemian jälkimainingeissa ja puolustusmenoja kasvatetaan.

Tästä huolimatta 60 prosentissa jäsenvaltioista yli 20 prosenttiin tarjouspyynnöistä tulee vain yksi tarjous. Kilpailua ei siis ole. Julkisten hankintojen data-avaruus auttaa julkisia ostajia ja poliittisia päättäjiä havaitsemaan tiettyjä malleja ja ymmärtämään, miten erityisesti pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin voidaan parantaa.

- Innovatiivisia, ympäristöä säästäviä ja sosiaalisesti vastuullisia hankintoja koskevan raportoinnin helpottaminen

Julkisten hankintojen data-avaruus vähentää julkisia ostajia ja jäsenvaltioita koskeviin raportointivelvollisuuksiin liittyvää byrokratiaa (esimerkiksi innovatiivisista, ympäristöä säästävistä ja sosiaalisesti vastuullisista hankinnoista raportointi).

Vielä toistaiseksi julkiset ostajat voivat antaa tietoa ympäristöä säästäviä, innovatiivisia ja sosiaalisesti vastuullisia hankintoja koskevien kriteerien noudattamisesta vain jäsenetelemättömällä tavalla⁽¹³⁾. Sähköisissä lomakkeissa on näitä kriteereitä varten omat, helpokäyttöiset kentät.

Pakollisten ympäristöä säästävien hankintojen osalta esimerkkinä voidaan mainita tarkistettu puhtaita ajoneuvoja koskeva direktiivi⁽¹⁴⁾. Direktiivissä määritetään kansalliset tavoitteet puhtaiden ajoneuvojen julkisille hankinnoille kysynnän lisäämiseksi ja vähäpäästöisten ja päästöttömien ajoneuvojen käyttöönoton nopeuttamiseksi. Sähköisissä lomakkeissa näitä tietoja varten olevien kenttien kautta kerätyt ja julkisten hankintojen data-avaruudessa analysoidut tiedot helpottavat huomattavasti jäsenvaltioille direktiivissä säädettyä raportointivelvollisuutta ja mahdollistavat näiden tavoitteiden täsmällisen seurannan.

- EU-rahoituksen käytön ja kulutuksen seuraaminen

Sähköisissä lomakkeissa on myös kentät EU:n eri rahastoille ja ohjelmille. Näin julkisten hankintojen data-avaruus auttaa jäsenvaltioita seuraamaan näiden varojen käyttöä ja kulutusta ja raportoimaan niistä. Tämä koskee myös elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa myönnettyjä varoja, joita käytetään esimerkiksi vetyvoimaloiden tai vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivien linja-autojen kaltaisiin investointihankkeisiin käyttäen julkista hankintamenettelyä⁽¹⁵⁾. Lisäksi jäsenvaltiot voivat helpommin seurata asiaankuuluvia toimeksisaajia, alihankkijoita ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia.

⁽¹²⁾ Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta 12 päivänä helmikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 22 artiklan 2 kohdan b alakohta.

⁽¹³⁾ Nykyisissä (EU:n) vakiolomakkeissa ei ole kenttiä, jotka mahdollistaisivat tällaisen raportoinnin. Kuten edellä mainittiin, muutamat kansalliset lomakkeet ovat jopa EU:n vakiolomakkeita laajempia myös ympäristöä säästävien, innovatiivisten ja sosiaalisesti vastuullisten hankintojen osalta.

⁽¹⁴⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive_en

⁽¹⁵⁾ Elpymis- ja palautumistukivälineen investointihankkeiden yleinen seuranta toteutetaan elpymisen ja palautumisen tulostaulun puitteissa FENIX-tietokannan pohjalta.

Julkisten hankintojen data-avaruus tarjoaa EU:n ja kansallisen tason poliittisille päättäjille tehokkaan välineen, jolla seurata, vertailla ja analysoida julkisia menoja kaikkialla EU:ssa.

Kun julkisilla ostajilla on käytössään helpommin käytettävä ja jäsennellympi raportointimenetelmä, poliittisten päättäjien on helpompi suorittaa valvontaa tehokkaasti. Jäsentelemättömän tekstin analysoiminen vie paljon aikaa ja virheiden mahdollisuus on suuri. Lisäksi, kuten suurin osa julkisia hankintoja koskevista tiedoista, tiedot jakautuvat useisiin eri järjestelmiin. Kun otetaan käyttöön sähköiset lomakkeet ja foorumi, jonka kautta pääsee tutustumaan sekä kynnysarvon ylittäviä että alittavia hankintoja koskeviin tietoihin, poliittiset päättäjät voivat seurata ja edistää ensisijaisten poliittisten painopistealueiden täytäntöönpanoa tehokkaammin. Näin ne voivat arvioida julkisten toimien tehokkuutta julkisissa hankinnoissa ja myös muilla aloilla, ja tarvittaessa mukauttaa niitä täydellisten ja lähes reaaliaikaisten tietojen perusteella.

Julkisten hankintojen data-avaruus tarjoaa poliittisille päättäjille tietoa tulevien kriisien vaikuttavampaa hallintaa varten, mikä parantaa häiriönsietokykyä. Koronapandemian kaltaiset maailmanlaajuiset kriisit ovat korostaneet digitalisaation merkitystä myös julkisissa hankinnoissa. Julkiset hankinnat ovat pääasiallinen kanava lääkinnällisten laitteiden ja lääkkeiden hankinnassa. Sähköiset hankinnat ja julkisia hankintoja koskevien tietojen saatavuus ovat jo nopeuttaneet kiireellisesti tarvittavien lääkintätarvikkeiden ja -resurssien, kuten henkilönsuojainten, jakelua terveyskriisin ensimmäisinä kuukausina. Reaaliaikaisemmat ja korkealaatuisemmat tiedot voisivat mahdollistaa kriittisten tarvikkeiden alkuperän jäljittämisen ja jopa sellaisen luokitusjärjestelmän käyttöönoton, jossa julkiset ostajat voivat ilmoittaa tuotteidensa laadun alkuperän ja/tai toimittajan mukaan (nykyisten laatumerkintöjen lisäksi, jotka osoittautuivat toisinaan epäluotettaviksi).

Viime aikoina Ukrainan sota on häirinnyt toimitusketjuja, johtanut energian hintojen jyrkkään nousuun, saanut monet jäsenvaltiot kasvattamaan puolustusmenojaan ja ajanut miljoonia pakolaisia etsimään suojaa. Julkisten hankintojen data-avaruuden avulla voidaan ymmärtää paremmin tämän kehityksen vaikutusta sisämarkkinoihin, erityisesti kun tiedot yhdistetään muihin markkinatietoihin, kuten raaka-aineita koskeviin tietoihin. Julkisten ostajien sisämarkkinoilla sekä sisämarkkinoiden ja kolmansien maiden välillä hankkiman tavara- ja palveluvirran seuranta lähes reaaliaikaisesti ja hyvin yksityiskohtaisesti antaa poliittisille päättäjille uutta tietoa kriisien hallinnan tehostamiseksi, ja parantaa siten EU:n häiriönsietokykyä.

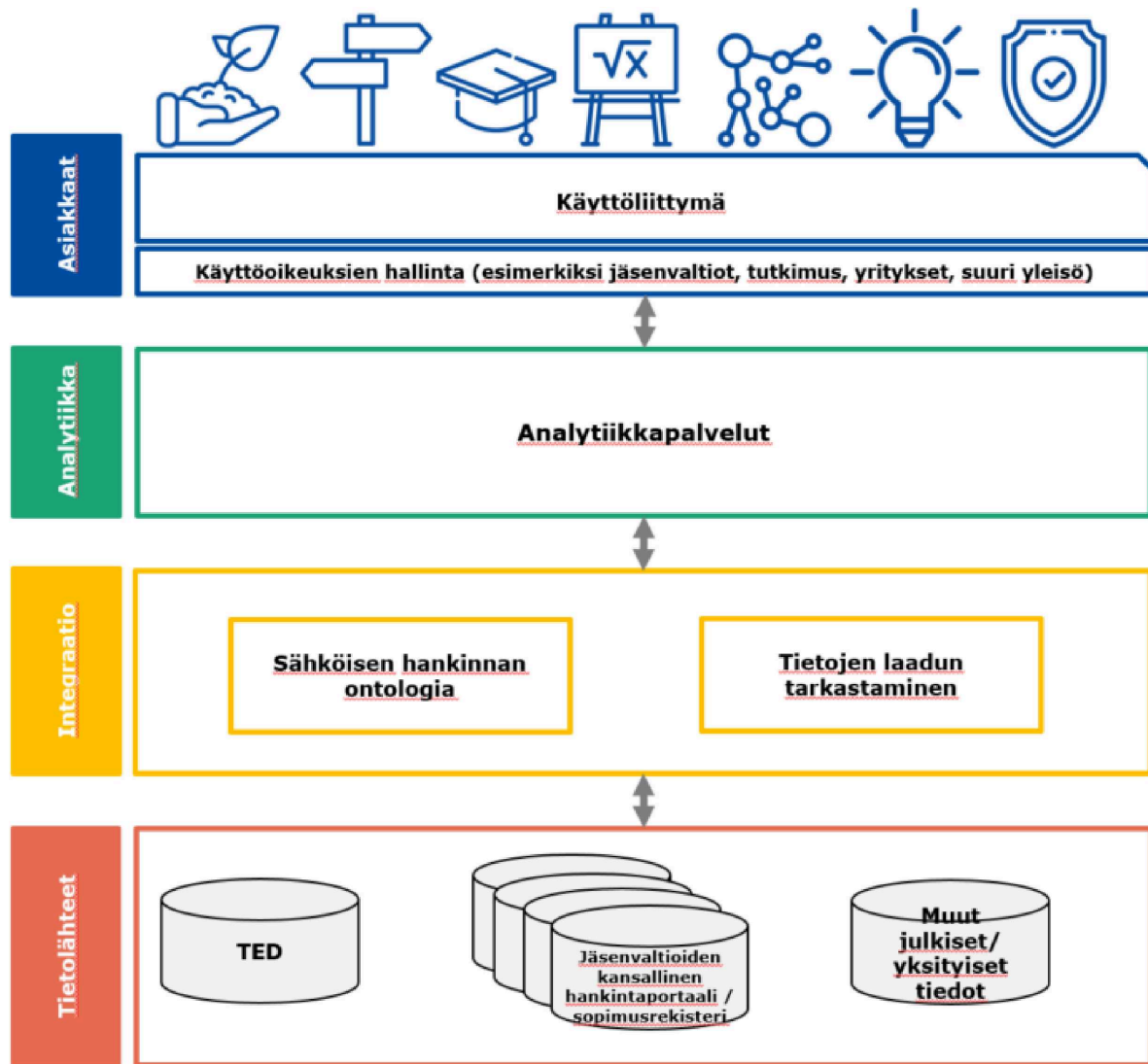
Yrityksillä eli mahdollisilla tarjoajilla on mahdollisuus osallistua paljon suurempaan määrään avoimia tarjouskilpailuja, joiden tietojen laatu on parempi kaikkialla Euroopassa. Uuden käyttöliittymän avulla yritykset voivat helposti tunnistaa niille soveltuvat tarjouspyynnöt hyvissä ajoin. Uudet analytiikkatyökalut yhdessä aiempien ja tämänhetkisten tietojen kanssa auttavat niitä suunnittelemaan toimintaansa, havaitsemaan markkinoiden kehityssuuntauksia (esimerkiksi kestävämmät hankinnat) ja tekemään tarjouksia strategisemmin (esimerkiksi ostajien profiilit ja tarjouspyynnöt pitkällä aikavälillä).

Tämä yksinkertaistettu keskitetty pääsy tietoihin ja analytiikkatyökalut ovat erityisen tärkeitä tasapuolisten toimintaedellytysten luomisessa pk-yrityksille. Pk-yrityksillä ei ole riittävästi resursseja seurata useita portaaleja, joissa julkaistaan ilmoituksia niille soveltuvista tarjouspyynnöistä. Lisäksi niukat resurssit ja vain oman alan asiantuntemus mahdollistavat tarjouksen tekemisen vain, kun todennäköisyys voittaa kyseinen tarjouskilpailu on suuri. Julkisten hankintojen data-avaruus mahdollistaa juuri tämän. Esimerkiksi tietylle alalle erikoistuneet pk-yritykset voivat valita ostajat, jotka keskittyvät innovatiivisiin ja vastuullisiin hankintoihin, ja selvittää, miten ne ovat järjestäneet tarjouskilpailuja aiemmin. Pk-yritykset hyötyvät myös siitä, että julkiset ostajat hyödyntävät käytettävissään olevia uusia tietoja tuodakseen tarjouspyynnöt helpommin pienten yritysten ulottuville.

Veronmaksajat, heitä edustavat liitot, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset ovat vaatineet suurempaa avoimuutta julkisten menojen hallinnoinnista. Julkisten hankintojen data-avaruus tarjoaa niiden saataville asianmukaiset tiedot, mikä parantaa julkisten ostajien vastuuvollisuutta. Tutkijoilla ja datatoimittajilla on pääsy paljon suurempaan määrään korkealaatuisia tietoja, joiden avulla he voivat toteuttaa omia hankkeitaan ja auttaa luomaan uutta tietoa. Tiedeyhteisön pääsy julkisten hankintojen data-avaruuteen mahdollistaa analytiikkaa koskevan innovoinnin ja lisää ajan myötä julkisten hankintojen data-avaruuden analytiikkatyökaluja.

4. Julkisten hankintojen eurooppalaisen data-avaruuden käsite

Aidosti integroidun data-avaruuden kehittäminen julkisia hankintoja koskeville tiedoille edellyttää yhteistyötä EU:n, jäsenvaltioiden ja kaikkien julkisten ostajien tasolla kaikkialla EU:ssa. Julkisten hankintojen data-avaruus koostuu neljästä tasosta.



Tietolähteet

Tietolähteet muodostavat yhden tason ja sisältävät ne tietolähteet, joista julkisten hankintojen data-avaruus kerää tietoja. Ensisijaisia tietolähteitä on kolme:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston hallinnoima TED-portaali tarjoaa sopimuksentekoa edeltävää vaihetta koskevia tietoja pääosin EU:n kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Jotkin jäsenvaltiot julkaisevat vapaaehtoisesti ilmoituksia EU:n kynnysarvon alittavista hankintamenettelyistä jo nyt. Tämä helpottuu entisestään, kun sähköisiin lomakkeisiin lisätään myös vapaaehtoisia lomakkeita. Lisäksi sähköisillä lomakkeilla voi ilmoittaa tulevaisuudessa vapaaehtoisesti myös hankinnan kohteena olevan työn valmistumisesta, jotta saadaan kerätyksi tiedot julkisten hankintojen koko elinkaaren ajalta, myös tarjouskilpailun ratkaisemisen jälkeen.
- Jäsenvaltioiden julkisten hankintojen portaalit, jotka sisältävät viimeisimmät tiedot tarjouspyynnöistä⁽¹⁶⁾. Ensimmäisessä vaiheesta näistä saadaan pääasiassa tietoja EU:n kynnysarvojen alapuolelle jäävistä hankinnoista ennen tarjouskilpailun ratkaisemista siltä osin kuin jäsenvaltiot ovat näitä tietoja keränneet (lisätietoja on edellä sivulla 4). Jäsenvaltiot voivat edelleen päättää itse, mitä tietoja ne haluavat jakaa julkisten hankintojen data-avaruuteen (niiden tietojen lisäksi, jotka on julkaistava TED-sivustolla julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaisesti)⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Nämä ovat yleensä kansallisia hankintaportaaleja tai sopimusrekistereitä.

⁽¹⁷⁾ Sähköisten lomakkeiden avulla ilmoituksissa voidaan ensimmäistä kertaa antaa tietoja, joita ei saa julkaista tai joita ei saa julkaista välittömästi. Tämä on tärkeää, jotta julkisille ostajille voidaan antaa takeet siitä, että tiettyjä tietoja ei aseteta julkisesti saataville tai niitä ei julkisteta ennen tiettyä ajankohtaa (esimerkiksi hintoja).

- Julkisten hankintojen data-avaruuteen voidaan liittää muita julkisia ja yksityisiä tietokantoja, mikä mahdollistaa vieläkin laajemman tietojen keräämisen ja ristiintarkastusten tekemisen julkisia hankintoja koskevien tietojen kanssa. Tällaisia tietokantoja ovat esimerkiksi julkiset rekisterit, jotka sisältävät yritystietoja ja tietoja tarjouksen tehneiden yritysten tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista.

Integrointi

Komissio toteuttaa integroinnin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja siinä luodaan yhtenäinen joukko julkisia hankintoja koskevia tietoja, jotka ovat peräisin edellä luetelluista lähteistä. Integroinnissa saadut tiedot kerätään ja ”muunnetaan” ennen kuin ne välitetään edelleen seuraavalle tasolle tai käyttäjälle:

- Tiedot kerätään erityisten, koneellisesti luettavien ⁽¹⁸⁾ rajapintojen kautta ja tietojonoista.
- Sen jälkeen tiedot tarkistetaan vertaamalla niitä tietojen laatua koskeviin sääntöihin. Tietojen kattavuuteen ja laatuun liittyvät puutteet ja ongelmat merkitään tietojen laatua koskevaan tulostauluun, ja tietojen aiotusta käyttötarkoituksesta riippuen poistetaan huonolaatuiset ja päällekkäiset tiedot, jotka saattavat häiritä analyysia. Tietojen laatu on kuitenkin ensisijaisesti julkisten ostajien vastuulla (lisätietoja on jäljempänä sivulla 12).
- Tiedot julkisista hankinnoista julkaistaan eri formaateissa. TED-sivuston tiedot on tällä hetkellä annettu käyttäen vakiolomakkeita, ja myöhemmin otetaan käyttöön sähköiset lomakkeet. Joissakin jäsenvaltioissa käytetään OCDS-formaattia ⁽¹⁹⁾, toisissa taas käytetään erilaisia muita formaatteja. Integroinnissa kaikki tiedot ”muunnetaan” samalle kielelle eli sähköisten hankintojen ontologian mukaisiksi ⁽²⁰⁾. Julkaisutoimisto on kehittänyt ontologian yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ⁽²¹⁾. Tämä on tarpeen, jotta eri lähteistä saadut tiedot voidaan yhdistää toisiinsa ja jotta niitä voidaan käyttää edelleen analytiikassa.

Analytiikka

Komissio rakentaa myös analytiikkatyökaluja, joihin kuuluu kehittyviä teknologioita (AI, ML ja NLP). Jäsenvaltiot voivat perustaa omia analytiikkatasojaan yhdistääkseen julkisten hankintojen data-avaruuden tiedot muihin kansallisiin lähteisiin, jos niistä saadaan arvokasta tietoa ⁽²²⁾.

Asiakas/käyttöliittymä

Loppukäyttäjät pääsevät käyttämään integrointitason tietoja ja/tai analytiikasta saatuja tietoja komission tarjoaman käyttöliittymän kautta. Eri käyttäjäryhmillä (esimerkiksi jäsenvaltioilla, julkisilla ostajilla, yrityksillä, kansalaisilla, kansalaisjärjestöillä, toimittajilla ja tutkijoilla) on erilaiset käyttöoikeudet, joissa erotetaan toisistaan julkiset ja yksityiset tiedot. Lisäksi erotetaan toisistaan julkisten hankintojen data-avaruuteen osallistuvat ja siihen tietoja jakavat jäsenvaltiot (julkisten hankintojen data-avaruuden jäsenet, ks. myös seuraava luku) ja jäsenvaltiot, jotka tarvitsevat enemmän aikaa valmistautuakseen. Tietojen arkaluonteisuus otetaan huomioon määriteltäessä käyttöoikeuksia eri käyttäjäryhmille. Käyttöliittymää testataan käyttäjillä ja se suunnitellaan käyttäjälähtöisesti sen varmistamiseksi, että erityisesti pk-yritykset ja kansalaiset voivat helposti saada tarvitsemansa tiedot. Tällä hetkellä tarkoitus on, että eri käyttäjäryhmät pääsevät tutustumaan tietoihin maksutta.

⁽¹⁸⁾ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/glossary/term/machine-readable>

⁽¹⁹⁾ <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

⁽²⁰⁾ Sähköisten hankintojen ontologia on virallinen ja semanttinen perusta linkitetyn avoimen datan luomiselle ja uudelleenkäytölle julkisten hankintojen alalla EU:ssa. Tarkoituksena on, että se kattaa koko hankintaprosessin ilmoituksen tekemisestä tarjouskilpailuun ja tarjouskilpailun ratkeamiseen sekä sen jälkeiset tilaukset, laskutuksen ja maksut. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan unionin julkaisutoimisto perusti asiantuntijoista koostuvan työryhmän, jonka tehtävänä oli luoda yhteisymmärrys toimenpideohjelmien ryhmien kehittämistä analyysituloksista ja tuotoksista. Tietoa sähköisen hankinnan ontologiasta on osoitteessa <https://github.com/OP-TED/ePO>

⁽²¹⁾ Ontologia määrittelee mallin, joka mahdollistaa tietojen yhdistämisen eri käsitteiden yhteisen tulkinnan pohjalta. Ontologia on suunniteltu yhteensopivaksi myöhemmin käyttöön otettavien sähköisten lomakkeiden kanssa. Toimenpideohjelma tarjoaa julkisten hankintojen data-avaruudelle muuntamistyökalun nykyisten ilmoitusten ja myöhemmin käyttöön otettavien sähköisten lomakkeiden muuntamiseksi ontologian mukaisiksi. Tätä työkalua käytetään muunnettaessa TED-sivuston tiedot ja kansallisista hankintaportaaaleista peräisin olevat tiedot ontologian mukaisiksi. Tämä tarkoittaa, että nykyiset ja tulevat EU:n tason ja kansallisen tason tiedot voidaan helposti muuntaa samaan muotoon, ja siten välttää tietojen häviäminen tulevaisuudessa. Tämä toimi toteutetaan julkisten hankintojen avoimuutta koskevan valmistelutoimen puitteissa. Jäsenvaltiot voivat hyödyntää ontologiaa parantaakseen julkisten hankintojen dataympäristöään.

⁽²²⁾ Julkisten hankintojen data-avaruus perustuu FAIR-periaatteisiin (tietojen löydettävyyttä, saatavuutta, yhteentoimivuutta ja uudelleenkäytettävyyttä) ja voimassa olevaan tietosuojalainsäädäntöön (yleinen tietosuoja-asetus).

Kun älykäs välitysohjelmisto Simpl on käytettävissä, se on tarkoitus sisällyttää julkisten hankintojen data-avaruuteen. Simpl tarjoaa horisontaalisia komponentteja pilviresurssien lähirajapintafederaatioille ja yhteisten data-avaruuksien toteuttamiselle ⁽²³⁾.

5. Tärkeimmät edellytykset jäsenvaltioiden tasolla

Joitakin aloitteita ⁽²⁴⁾ on jo toteutettu EU:n kynnysarvot ylittävien ja alittavien hankintojen tietojen yhdistämiseksi. Lisäksi vuosina 2020 ja 2021 toteutettiin sähköisten hankintojen analytiikkaa koskeva pilottihanke, jonka tavoitteena oli kartoittaa eri tietolähteitä (TED-sivustolta ja kolmesta jäsenvaltiosta). Kaikissa hankkeissa kohdattiin samat haasteet: tiedot monessa eri formaatissa, laatuongelmat (kuten tunnisteiden puuttuminen), automaation puuttuminen ja tietojen suppeus.

Julkisten hankintojen data-avaruus pystyy käsittelemään eri muodoissa olevia tietoja, koska ne kartoitetaan yhdelle yhteiselle "kielelle" eli ne muunnetaan sähköisten hankintojen ontologian mukaisiksi (ks. edellinen luku) ⁽²⁵⁾. Jäsenvaltioiden vastuulla on ratkaista jäljelle jäävät haasteet. Tämä on ensiarvoisen tärkeää, jotta jäsenvaltiot voivat osallistua ja jakaa tietojaan helpommin julkisten hankintojen data-avaruudessa.

Julkisten hankintojen data-avaruuden jäsenet pääsevät käyttämään julkisten hankintojen data-avaruudessa saatavilla olevia tietoja. Myös ne jäsenvaltiot, jotka eivät vielä ole valmiita osallistumaan julkisten hankintojen data-avaruuteen, hyötyvät kuitenkin jäljempänä esitettyjen periaatteiden täytäntöönpanosta, koska ne tehostavat toimintoja ja valmistavat näyttöön perustuvien käytäntöjen soveltamiseen. Komissio on valmis tekemään tiivistä yhteistyötä kaikkien jäsenvaltioiden kanssa periaatteiden soveltamisessa.

Tietojen laadun parantaminen ja tietovirtojen automatisointi

Tietojen heikko laatu, esimerkiksi puuttuvat, virheelliset tai huonosti muotoillut tiedot, on yksi keskeisistä haasteista, joka kaikkien aiempien aloitteiden yhteydessä on kohdattu julkisia hankintoja koskevien tietojen analysoinnissa. Usein on ollut tarpeen tehdä korjauksia ennen kuin analysointi on ollut mahdollista. Koska julkisten hankintojen data-avaruudesta saatavien tietojen laatu riippuu syötettyjen tietojen laadusta, tietojen laadun parantaminen on ensiarvoisen tärkeää:

- Osallistuvien jäsenvaltioiden tukemiseksi julkisten hankintojen data-avaruus tarkistaa saapuvat tiedot vertaamalla niitä tietojen laatua koskeviin sääntöihin, ja tietojen kattavuuteen ja laatuun liittyvät puutteet ja ongelmat merkitään tietojen laatua koskevaan tulostauluun. Julkisten hankintojen data-avaruus ei kuitenkaan voi korjata virheitä itse, vaan päävastuu tietojen laadun parantamisesta on jäsenvaltioilla / julkisilla ostajilla. Tämän vuoksi suositellaan, että jäsenvaltiot tekevät tietojen laatua koskevia tarkastuksia jo tietolähteiden tasolla ⁽²⁶⁾.
- Sähköisten lomakkeiden pakollisen käytön myötä tietojen laatu paranee, kun otetaan käyttöön jäsennellympi lomake ja parannetaan liiketoimintasääntöjä. Myös päivitysten ja korjausten tekeminen helpottuu sähköisten lomakkeiden myötä. Jotta voitaisiin hyödyntää sähköisten lomakkeiden koko potentiaali tietojen laadun parantamiseksi, jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä myös vapaaehtoisia sähköisiä lomakkeita koskevia ilmoituksia EU:n kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Nykyisin julkisia hankintoja koskevien tietojen lukeminen ja kerääminen paikasta toiseen edellyttää tietojen toistuvaa manipulointia erityisesti, kun toimintaympäristössä on useita hajautettuja tietolähteitä. Tietovirtojen automatisointi paitsi parantaa tietojen laatua myös tasoittaa tietä lähes reaaliaikaiselle tiedonsiirrolle ja analyysille säästämällä huomattavasti resursseja.

- Ensimmäinen askel kohti tätä tavoitetta on varmistaa, että julkisten hankintojen tietolähteet ovat koneellisesti luettavissa. Tämä koskee kansallisten portaalien liittämistä julkisten hankintojen data-avaruuteen integrointivaiheessa koneellisesti luettavien rajapintojen kautta (ks. edellinen luku), mutta myös jäsenvaltioiden olisi sovellettava sitä kaikkiin julkisiin ostajiin.
- Toinen olennainen askel tietovirtojen automatisoimisessa on yksilöivien ja pysyvien tunnisteiden käyttö. Yksilöivillä tunnisteilla viitataan tietoelementteihin ja tietokokonaisuuksiin, kuten ostajiin, toimittajiin, menettelyihin ja menettelyjen vaiheisiin, eriin, sopimuksiin ja hankintamenettelyjen kohteisiin (esimerkiksi palvelut tai tuotteet), ja siten ne jäsentävät tietoja tehokkaasti. Jos näin ei vielä ole, jäsenvaltioiden olisi käytettävä tunnisteita kaikkialla julkisten hankintojen ekosysteemissä. Sähköisten hankintojen ontologia helpottaa ja kannustaa tukemaan prosessia käyttämällä pysyviä yksilöiviä tunnisteita.

⁽²³⁾ Simpl: helpompi tapa toteuttaa pilviresurssien lähirajapintafederaatiot ja yhteiset data-avaruudet, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/simpl-cloud-edge-federations-and-data-spaces-made-simple>

⁽²⁴⁾ Esimerkiksi DigiWhist (<https://digiwhist.eu/about-digiwhist/>), TheyBuyForYou (TBFY) (<https://theybuyforyou.eu/about/>) ja eProcurement Analytics Pilot (https://ec.europa.eu/isa2/actions/simplifying-public-tenders_en).

⁽²⁵⁾ Aiempiin tietojen yhdistämisyhteyksiin verrattuna ontologian lisäetuna on se, että hankintailmoitus voidaan tallentaa kokonaisuudessaan erityisesti, kun myöhemmin otetaan käyttöön sähköiset lomakkeet.

⁽²⁶⁾ Näiden toimien tukena voidaan käyttää sähköisten hankintojen ontologiassa ja sähköisten hankintojen analysointia koskevassa pilottihankeessa kehitettyjä yleisiä ja käyttötapauskohtaisia tietojen laatu- ja tarkastuksia ja liiketoimintasääntöjä.

- Mitä enemmän jäsenvaltiot automatisoivat tietovirtojaan, sitä enemmän ne pystyvät säästämään resursseja tehostamalla toimintaansa uusien teknologioiden (kuten tekoälyn ja luonnollisen kielen käsittelyn) avulla. Näin voidaan tehdä esimerkiksi CPV-koodien kaltaisten tietoelementtien luokittelussa tai nimikkeistön ylläpidossa. Samoilla kehittyvillä teknologioilla voidaan luoda uusia ja kattavampia tietoja, jotka täydentävät julkisten hankintojen data-avaruuden analytiikkatyökaluja kansallisella tai alueellisella tasolla. Voidaan luoda esimerkiksi hintaindeksejä, joiden avulla kustannukset voidaan arvioida tarkemmin.

Laajennetaan tietojen kerääminen kattamaan koko hankintaprosessi

Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä keräämään tietoja tarjouskilpailun ratkeamista edeltävistä ja sen jälkeisistä vaiheista. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittavat jo nyt hankinnan kohteena olevan työn valmistumisesta. Kyseinen ilmoitus sisältää tiedot lopullisista kustannuksista ja sopimuksen tosiasiallisesta voimassaolosta. Myöhemmin käyttöön otettavissa sähköisissä lomakkeissa on mahdollista täyttää vapaaehtoinen ilmoitus hankinnan kohteena olevan työn valmistumisesta. Jäsenvaltioita, jotka eivät vielä julkaise tällaisia ilmoituksia, kannustetaan voimakkaasti käyttämään myöhemmin käyttöön otettavien sähköisten lomakkeiden ilmoitusta hankinnan kohteena olevan työn valmistumisesta ensimmäisenä askeleena kohti laajempaa tietojenkeruuta.

Yhdistämällä tiedot suunnitteluvaiheesta (mitä ostajat aikovat hankkia), kilpailuvaiheesta (mikä on sopimuksen arvioitu hinta ja kesto), tarjouskilpailun ratkaisemisesta (kuinka paljon sopimus maksaa) ja hankinnan kohteena olevan työn valmistumista koskevasta ilmoituksesta (lopullinen hinta ja sopimuksen kesto) julkisten hankintojen data-avaruus ja sen analytiikkatyökalut voivat antaa käyttäjilleen paljon kattavamman käsityksen julkisten hankintojen koko elinkaaresta.

Edellä mainittujen periaatteiden soveltaminen edellyttää uusien valmiuksien ja taitojen kehittämistä. Tällainen valmiuksien kehittäminen olisi kohdennettava tavalla, joka mahdollistaa liiketoimintataitojen ja teknisten taitojen yhdistämisen, mikä on ratkaisevan tärkeää kaikkien datavetoisten pyrkimysten onnistumisen kannalta.

6. Täytäntöönpano toteutetaan vaihe kerrallaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa

Julkisten hankintojen data-avaruus saa taloudellista tukea Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta ⁽²⁷⁾. Ohjelmasta myönnettiin 4 miljoonaa euroa vuosiksi 2021–2022. Vuosien 2023 ja 2024 rahoitustarpeen arvioidaan olevan noin 3 miljoonaa euroa. Kun järjestelmä on toiminnassa, sen EU:n tason toimintakustannukset ovat noin 500 000 euroa vuodessa. Jäsenvaltiot vastaavat omista kustannuksistaan, jotka aiheutuvat niiden julkisten hankintajärjestelmien digitalisoinnista ja tietolähteiden yhdistämisestä julkisten hankintojen data-avaruuteen. Taloudellista ja teknistä tukea on kuitenkin saatavilla elpymis- ja palautumistukivälineestä, teknisen tuen välineestä ja rakennerahastoista.

Julkisten hankintojen data-avaruus otetaan käyttöön vaihe kerrallaan, jotta jäsenvaltioiden ja muiden käyttäjien tarpeista voidaan keskustella asiaa käsittelevissä työpajoissa ja jotta kyseiset tarpeet voidaan huomioida jo täytäntöönpanon aikana. Yhteistyöhön perustuva lähestymistapa auttaa tarjoamaan hyödyllisiä tuloksia sidosryhmille sekä kansallisella että EU:n tasolla. Seuraavassa lueteltuja kolmea pääasiallista vaihetta voidaan näin ollen mukauttaa prosessin edetessä. Esimerkiksi tietyt ulkoiset tietokannat voitaisiin yhdistää julkisten hankintojen data-avaruuteen jo kahden ensimmäisen vaiheen aikana, jos sille on kysyntää.

1. vaihe: alkaa nyt ja jatkuu vuoden 2023 toiselle neljännekselle

Ensimmäisessä vaiheessa komissio luo julkisten hankintojen data-avaruuden perusarkkitehtuurin ja data-analytiikan vähimmäistyökalut. TED on ensimmäinen julkisten hankintojen data-avaruuteen yhdistettävä tietolähde. Tulevaisuudessa sisämarkkinoiden tulostaulun ⁽²⁸⁾ julkisia hankintoja koskevat indikaattorit ja muut perusindikaattorit lasketaan tämän perusteella.

Samaan aikaan julkisten hankintojen data-avaruuden datanhallinnan kehys laaditaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan määritellä vastualueet, vuoropuhelu keskeisten sidosryhmien kanssa sekä julkisten hankintojen data-avaruuden huolto ja kehittäminen. Samanaikaisesti valmistellaan tukikeinoja niille jäsenvaltioille, jotka haluavat liittyä julkisten hankintojen data-avaruuteen.

2. vaihe: vuoden 2023 kolmannesta neljänneksestä vuoden 2024 viimeiseen neljännekseen saakka

Seuraava vaihe kestää noin kaksi vuotta, joiden aikana toteutetaan rinnakkain kolme ensisijaista toimintalinjaa:

- Integraatiossa komissio auttaa asiasta kiinnostuneita jäsenvaltioita liittämään kansalliset hankintaportaalinsa julkisten hankintojen data-avaruuteen. Kansalliset hankintaportaalit, joissa käytetään EU-ilmoituksia (joko nykyisiä lomakkeita tai sähköisiä lomakkeita), ovat helpompia yhdistää kuin portaalit, joissa käytetään muita muotoja.

⁽²⁷⁾ Lisätietoja: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.

⁽²⁸⁾ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

- Komissio aikoo myös kehittää data-analytiikan työkaluja ja integroida esimerkiksi tekoälyn kaltaisia mekanismeja, jotta voidaan tunnistaa malleja ja seurata vihreän kehityksen ohjelman sekä innovatiivisten tai sosiaalisten vastuullisten hankintojen kaltaisia poliittikkoja. Lisäksi komissio ottaa käyttöön laatua koskevan tulostaulun antaakseen osallistuville jäsenvaltioille palautetta tietojen laadusta ja kattavuudesta sekä tarjotakseen niille mahdollisuuden ottaa käyttöön omat tietojen laadunhallintajärjestelmänsä tai parantaa niitä.
- Kolmas toimintalinja on TED-sivustolta ja mahdollisuuksien mukaan kansallisista hankintaportaaleista saatavien aiempien tietojen integrointi, jotta voidaan tunnistaa viime vuosikymmenen kehityssuuntauksia ja ennustaa paremmin tulevia kehityssuuntauksia.

3. vaihe: vuodesta 2025 eteenpäin

Myöhemmin toteutettaviin suunnitelmiin kuuluu julkisten hankintojen data-avaruudessa olevien analysoitavien tietojen kattamien alojen laajentaminen:

- Julkisten hankintojen data-avaruus yhdistetään olemassa oleviin tietolähteisiin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla (esimerkiksi tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin rekistereihin, yritysrekistereihin, sähköiseen laskutukseen jne.), jotta voidaan saada lisätietoja, kuten toimittajien taustalla olevien tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyys.
- Kun jäsenvaltiot asteittain laajentavat tiedonkeruuta, aletaan kerätä enemmän tietoja julkisia hankintoja koskevasta prosessista. Tavoitteena on lopulta kattaa koko hankintaprosessi tarjouskilpailun ratkeamista edeltävästä vaiheesta tarjouskilpailun ratkeamisen jälkeiseen vaiheeseen.

Lisäksi tutkitaan julkisten hankintojen data-avaruuden liittämistä muihin tuleviin data-avaruuksiin (kuten sähköisiin terveyspalveluihin ⁽²⁹⁾) ja yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta annetun asetuksen mukaiseen yhden kerran periaatetta soveltavaan tekniseen järjestelmään ⁽³⁰⁾). Tarkemmin julkisten hankintojen data-avaruuden laajentamisesta keskustellaan ja päätetään yhteistyössä osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa.

7. Johtopäätös

Avoimuusvaatimukset ja digitaalisten ratkaisujen käyttöönotto (sähköisten hankintojen) hankintaprosessin eri vaiheissa tuottavat valtavan määrän julkisten ostajien toimittamia tietoja. Näitä tietoja ei kuitenkaan tällä hetkellä hyödynnetä riittävästi tietojen laatuun ja yhteentoimivuuteen liittyvistä syistä.

Tämän julkisten hankintojen tietoja koskevan aloitteen tarkoituksena on vapauttaa tämä potentiaali EU:n datastrategiassa esitetyn mukaisesti. Julkisten hankintojen data-avaruuden avulla valtavan tietomäärän pohjalta voidaan tuottaa uusia ideoita ja oivalluksia jakamalla tietämystä tekoälyn kaltaisten uusimpien analyttisten tekniikoiden avulla. Uusien ideoiden ja oivallisten avulla voidaan parantaa julkisten menojen käyttöä, kohentaa erityisesti pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin, vaalia varojenkäytön asianmukaisuutta ja tehdä toimintapolitiikoista entistä datavetoisempia.

⁽²⁹⁾ Lisätietoja eurooppalaisesta terveysdata-avaruudesta on osoitteessa https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_fi.

⁽³⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1724, annettu 2 päivänä lokakuuta 2018, tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta. Kyseisen asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on asetettava julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan kuuluvien menettelyjen kannalta merkityksellinen näyttö saataville yhden kerran periaatetta soveltavaan tekniseen järjestelmän kautta.

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



■ Euroopan unionin
julkaisutoimisto
L-2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI