

Asia: VN/4099/2024

## **Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät**

**Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?**

Gofore Oyj kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksemme. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman uudistukset koskien julkisia hankintoja ovat kannatettavia ja toteutuessaan avaisivat ICT-markkinoita toimivammalle kilpailulle lisäten samalla elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia sekä lisäisivät julkisten hankintojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Gofore tarkastelee mietinnön kohteena olevia lakimuutoksia pääasiassa oman toimialansa – ICT-palvelujen – kannalta. Osaamisemme ja markkinoihin liittyvä ymmäryksemme ei ulotu tämän toimialan ulkopuolelle ja on mahdollista, että ICT-toimialaan liittyvät vaikutukset ja dynamiikat eivät sellaisenaan sovellu muiden toimialojen tarkasteluun.

ICT-palvelujen merkitys yhteiskunnan digikehityksen editämisessä, julkisten palvelujen turvaamisessa ja julkistalouden tasapanottamisessa on keskeinen. ICT-palvelut ovat myös Suomelle merkittävä osaamisalue. Yritysten toimintaedellytykset Suomessa ja suomalaisen digiyhteiskunnan osaamisen viennissä tulee turvata, jotta synnytetään kasvua.

Gofore näkee esitetyt tavoitteet ja päämäärät myönteisinä. Esitetyt muutokset tukevat pääosin tavoitteiden saavuttamista, lausunnossa esitetyt riskit huomioiden.

Hallitusohjelman tavoite sidosyksikköhankintojen osalta on oikea. Nykyisellään sidosyksiköt tuovat ICT-markkinoille läpinäkymättömyyttä ja tosiallisesti kilpailevat monessa palvelussa markkinoilla yleisesti saatavilla olevien yritysten tuottamien palvelujen kanssa. Nopeasti kasvaneet ICT-toimialan sidosyksikköhankinnat vaikeuttavat markkinaehtoisten palvelujen kehittämistä ja niihin liittyviä innovaatioita. Sen myötä ne vaikuttavat myös negatiivisesti vientipotentiaalia omaavien palveluiden (IPR:t ja palvelut) syntymiseen.

## Hankintojen valmistelu

**Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.**

Goforen kokemuksen mukaan markkinakartoituksia (65§) käytetään jo nykyisellään varsin laajasti hyvin toteutetuissa hankinnoissa, myös alle 10 miljoonan euron arvoisissa hankinnoissa. Kokemuksemme markkinakartoitusvaiheeseen osallistumisesta ovat pääsääntöisesti myönteisiä ja näkemyksemme mukaan niillä voidaan parantaa hankinnan laatua. Kannatamme markkinakartoitusten laajempaa käyttöä.

Goforen kokemuksen mukaan myös hankintojen jakamista osiin (75§) hyödynnetään jo nykyisellään. Pääsääntöisesti tavoitteet yritysten laajasta osallistumismahdollisuudesta toteutuvat jo nykyisellä lainsäädännöllä. Poikkeuksena voidaan erityisesti nostaa eräät laajat tietojärjestelmähankinnat, joissa hankintayksikkö toteuttaa suuriin, kansainvälisiin tietojärjestelmätoimittajiin nojaavaa strategiaa, joka sulkee valtaosan tai kaikki kotimaiset toimijat ulos kilpailutuksesta. Näiden osalta muutoksella olisi merkittävä, mahdollisesti kotimaista tarjontaa tukeva, vaikutus.

Gofore ei näe erityisen yleisenä, että ICT-palveluita hankittaessa hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen (125§). Näiden harvojen tilanteiden välttämiseksi markkinavuoropuhelu on todennäköisesti tehokas toimi, joten kannatamme, että uusintavelvoitetta ei sovellettaisi, jos hankintayksikkö on toteuttanut markkinavuoropuhelun tai jakanut hankinnan osiin.

Gofore haluaa nostaa esiin hankintojen valmisteluun liittyviä riskejä, erityisesti:

- Hallinnollisen työn kasvu ja hankintojen tehottomuus. Koskee erityisesti hankintayksiköitä, mutta riski on myös "muodon vuoksi" tehtyjen markkinakartoitusten kohdalla, että rasitetaan potentiaalisia tarjoajia ilman todellista vaikutusmahdollisuutta
- Markkinaoikeuden kuormittuminen valituksilla, jotka kohdistuvat vaikeasti määriteltäviin velvollisuuksiin (kuten velvollisuus jakaa hankinnat osiin), hidastaen hankintojen toteuttamista
- Valitusten lisääntyminen valituskelpoisten toimien lisääntymisen myötä, esim. valitusmahdollisuuden ulottaminen toimijoille, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutukseen. Toimivat markkinat vaativat, että tarjoajat käyttävät valitusoikeuttaan vain perustelluissa paikoissa, eivät esimerkiksi edun saamiseksi viivästyttämällä hankinnan toimeenpanoa

Yhteenvedon Goforen lausunto koskein hankintojen valmistelua on:

- Uusien vaatimusten ei pidä hidastaa hankintojen läpivientiä tai luoda ylimääräistä hallinnollista taakkaa hankintayksiköille
- Vaatimusten myötä ei pidä avautua lisämahdollisuuksia valituksille, joilla ei ole todellista hankintateknistä tai markkinoiden toimivuuteen liittyvää perustetta, vaan jotka tehdään muista syistä
- Markkinavuoropuhelut ovat työkaluna tärkeimpiä esitetystä toimenpiteistä

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Gofore näkee esitetyissä keinoissa riskejä:

Huolellisuusvelvoite: Huolellisesti toteuttamisen määrittely jää esityksessä täysin avonaiseksi. Mikäli huolellisuusvelvoite halutaan esityksessä pitää, tulisi se mainita myös lainkohdassa ja sen määritelmä tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa avata kattavasti. Muuten huolellisuusvelvoite avaa (pääsääntöisesti turhan) mahdollisuuden valituksille.

Tietyn toimittajan suosimiskielto: tietyn toimittajan suosimiskielto on jo olemassa lainsäädännössä. Tässä kohdassa sen toistaminen ei välttämättä tuo lisäarvoa, vaan avaa jälleen mahdollisuuden (pääsääntöisesti turhille) uusille valituksille hankintaprosesseihin. Hankintayksikölle pitää jatkossakin olla sille kuuluva harkintavalta sille tarkoituksenmukaisen palvelun ja laatutason osalta.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

**Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?**

Nykyisellään ICT-palveluiden hankintoja toteutetaan sidosyksikköhankintoina ns. in-house -yhtiöltä valtava ja viime vuosina voimakkaasti kasvava määrä. Erittäin suuri osa hankinnoista koskee palveluilta, joita on saatavilla sellaisenaan markkinoilla toimivilta yrityksiltä. Näin ollen nykyinen rakenne estää reilun ja avoimen kilpailun, joka olisi yhteiskunnan etu.

Varsinkin ICT-sektorilla in-house -yhtiöt ovat suuria, koska ovat kasvaneet systemaattisesti ja nopeasti. Kasvu on tapahtunut suurelta osin avoimen markkinan kustannuksella. Yhtiöiden pieniä omistuksia käytetään keinotekoisesti sidosyksikköhankintojen tekemiseen, ilman tosiasiallista määräysvaltaa. Useimmiten perusteena on hankinnan helppous, ei paras laatu tai kilpailukykyinen hinta.

In-house -yhtiöiden toimintamalli ei ole lähtökohtaisesti luonteeltaan avointa ja aiheuttaa siksi julkisiin hankintojen läpinäkymättömyyttä. Osin in-house -yhtiöt ovat omaehtoisesti lisänneet avoimuutta, mutta toimet ovat vajavaisia ja tehottomia.

Suuret ICT-alan in-house -yhtiöt toimivat "kaksoisroolissa": yhteishankintayksikkönä ja samaan aikaan itse palvelujen tuottajana. Tämä on omiaan mm. vähentämään kustannusten läpinäkyvyyttä. Tämän kaksoisroolin rajoittaminen tukisi tavoitetta avata markkinoita kilpailulle.

Goforen näkemys on, että esitetyt toimeenpiteet korjaavat edellä kuvattuja ongelmia. Samalla toteamme, että on varmasti olemassa myös muita keinoja kuin esitetty 10% vähimmäisomistusvaatimus. Asiantuntemuksemme ei kuitenkaan mahdollista vaihtoehtojen

ratkaisujen esittelyä ja arvointia, eikä toimivia (mahdollisesti toimialakohtaisia) ratkaisuvaihtoehtoja ole julkisuudessa nähdäksemme esitetty.

## **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

ICT-palveluissa on olemassa toimivat markkinat ja runsaasti yrityksiä, joilta voidaan hankkia nykyisin sidosyksiköiltä ostettu palvelu. Markkinat myös kykenevät reagoimaan nopeasti mahdolliseen kysynnän lisääntymiseen.

Markkinoiden avautuminen kilpailulle luo kannustimet yrityksille innovoida ja tuoda markkinoille palveluja, jotka ovat nykyistä parempi ja kustannustehokkaampia.

Suomen erityinen osaaminen perustuu paljolti ICT:n ja digitalisaation edelläkävijyyteen. Yrityksille tulisi luoda parhaat mahdolliset edellytykset toimia kotimarkkinassa, jotta mahdollistetaan myös tämän osaamisen hyödyntäminen viennissä. Suomalainen edistynyt digitaalinen yhteiskunta on hyvä vientituote ja markkinoiden avaaminen tukisi tätä kehitystä.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

-

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

-

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

-

## **Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?**

Gofore ei näe ongelmallisena, jos siirtymäaikaa pidennetään.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

-

**Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?**

Kuten aiemmin lausunnossa todettu, Gofore lausuu ICT-palvelujen näkökulmasta. Muiden toimialojen poikkeuksista Goforella ei ole lausuttavaa.

#### **Turvallisuus ja huoltovarmuus**

**Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?**

Hankintojen valmistelua koskevat uudistukset, kuten markkinavuoropuhelu ja hankintojen jakaminen osiin, voivat oikein toteutettuna tukea strategista ja digitaalista suvereniteettia ja vähentää riippuvuutta globaaleista toimijoista, joihin liittyy turvallisuus-, huoltovarmuus tai jatkuvuusriskejä.

#### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

**Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.**

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumisen vaihtoehtona ehdotamme tutkittavan vaihtoehtoa, jossa rikosrekisteriote tallennetaan yrityksen digitaaliseen lompakkoon todisteena. Tämä vaihtoehto automatisoi hallinnollisen työn helposti ja tehokkaasti.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

-

#### **Hankintojen ilmoittaminen**

**Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?**

-

#### **Muut huomiot**

Sidosyksikköhankintojen laajamittainen käyttö on vähentänyt julkisten hankintojen tosiasiallista läpinäkyvyyttä, koska in-house -yhtiöitä ei koske julkisuuslaki eikä in-house -yhtiöiden omaehtoinen avoimuus ole ollut tehokasta ja kattavaa. Ehdotamme, että tähän markkinoiden toimivuuteen vaikuttavaan asiaan etsitään myös ratkaisuja, esim. ulottamalla julkisuuslaki koskemaan myös in-house -yhtiöitä.

Nylund Mikael  
Gofore Oyj