

FiComin lausunto hankintalain uudistamisesta

FiCom kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä HE 2/2026 vp. FiCom edustaa tieto- ja viestintäteknologia-alan toimijoita ja pitää esityksen tavoitetta julkisten hankintojen kilpailun lisäämisestä, kustannustehokkuudesta ja laadun parantamisesta kannatettavana. Erityisesti julkisissa ICT-hankinnoissa markkinoiden toimivuudella on suora vaikutus koko yhteiskunnan digikehitykseen, huoltovarmuuteen ja julkistalouden kestävyYTEEN.

FiComin keskeiset viestit

- EU-kynnysarvot ylittävät ICT-hankinnat on lähtökohtaisesti jaettava osiin, ja jakamatta jättämisen perusteet on rajattava aidosti poikkeukselliseksi, jotta markkina ei lukkiudu suuriin kokonaisuuksiin.
- Markkinavuoropuhelun ja markkinakartoituksen on oltava systemaattista ja dokumentoitua; markkinakartoitus on väline hankintamallin valintaan, ei peruste sivuuttaa osiin jakamista.
- Ilmoitus- ja jälki-ilmoitusvelvollisuuksien noudattamiseen tarvitaan toimivat valvonta- ja seuraamuskeinot sekä sidosyksikköjärjestelyihin liittyvän päätöksenteon ja keskeisten sopimustietojen riittävä läpinäkyvyys, jotta sääntely ohjaa käytäntöä eikä jää muodolliseksi.
- Yhden tarjouksen tilanteiden poikkeamisperusteet ja dokumentointi on täsmennettävä; sidosyksikköpoikkeus ei saa kattaa yleisiä ICT- ja tukipalveluja, ja turvallisuusvaatimusten tulee olla riskiperusteisia ja teknologianeutraaleja.

Kilpailun lisääminen edellyttää myös valvottavuutta ja läpinäkyvyyttä

Hankintalaki on velvoittavaa lainsäädäntöä, jota valvovat tällä hetkellä käytännössä pitkälti markkinatoimijat oikaisupyyntöjen ja markkinaoikeusvalitusten kautta. Kynnys valittamiseen on monessa tapauksessa korkea, jolloin pelkkä jälkikäteinen oikeussuoja ei riitä ohjaamaan hankintakäytäntöä. Muutoksen yhteydessä onkin perusteltua vahvistaa järjestelmää siten, että hankintojen valmistelu, kilpailun tosiasiallinen toteutuminen ja ilmoitusvelvoitteiden noudattaminen ovat myös käytännössä seurattavia.

FiCom pitää tärkeänä, että lainsäädäntö ohjaa aidosti kilpailua lisääviin toimintatapoihin, eikä jätä keskeisiä elementtejä yksinomaan suositusten tai vaihtelevan käytännön varaan. Tästä näkökulmasta ilmoitusvelvollisuuden sekä jälki-ilmoittamisen laajentaminen ja kehittäminen on kannatettavaa, mutta vaikuttavuus jää vajaaksi, jos laiminlyönneillä ei ole seuraamuksia. Jotta ilmoitus- ja jälki-ilmoitusvelvollisuuksien noudattaminen olisi myös käytännössä valvottavaa ja sääntelyllä olisi todellista ohjausvaikutusta, FiCom ehdottaa harkittavaksi seuraamusmekanismia, jonka avulla olennaiset laiminlyönnit voidaan tehokkaasti havaita ja niihin puuttua esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallan ja seuraamusten kautta. Lisäksi sidosyksikköjärjestelyjen käyttöä koskevien ratkaisujen perustelujen ja siirtymäjärjestelyjä koskevien ilmoitusten tulee olla riittävän läpinäkyviä, jotta kilpailuvaikutukset ovat arvioitavissa.

Hankintojen valmistelu ja markkinavuoropuhelu

FiCom kannattaa hankintojen valmistelun vahvistamista ja sitä, että hankintayksiköitä kannustetaan järjestelmällisempään markkinakartoitukseen ja vaihtoehtojen arviointiin. Markkinavuoropuhelu tulisi nähdä lähtökohtaisena osana hankintaprosessia, ei poikkeuksena. Raportointivelvoite ja hankintojen läpinäkyvyys lisäävät myös budjettikuria.

Esityksessä markkinakartoitusta koskeva velvoite (65 §) kytketään yli 10 miljoonan euron hankintoihin, mitä on pidettävä varsin korkeana. Erityisesti ICT-markkinoilla jo selvästi pienemmät kokonaisuudet voivat olla markkinaa muokkaavia, toimittajalukkoja synnyttäviä tai innovaatioita estäviä. Ideaalitulanteessa markkinakartoituksen kynnys olisi suhteessa kunkin markkinan kokoon, sillä sama euromäärä voi olla toisille markkinoille liian korkea ja toisille sopiva.

FiComin mielestä lakitekstiä tulisi täsmentää siten, että markkinakartoitus ja toteutusvaihtoehtojen arviointi velvoittavat myös strategisesti merkittävässä ICT-hankinnoissa pelkän euromääräisen rajan sijaan, tai vaihtoehtoisesti kynnystä tulisi alentaa tai täydentää laadullisilla kriteereillä (esim. laajat käyttäjävaikutukset, kriittinen infrastruktuuri, pitkä sopimuskausi tai merkittävä toimittajalukon riski).

FiCom pitää myönteisenä, että hankintamenettelyä koskevaan kertomukseen (124 §) lisätään velvoite kuvata, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun. Tämä ohjaa hankintayksiköitä dokumentoimaan käytännöt ja parantaa myös jälkikäteistä arvioitavuutta.

Hankintojen jakaminen osiin

FiCom kannattaa velvoitetta jakaa EU-kynnysarvon ylittävä hankinta lähtökohtaisesti osiin (75 §). Hankintojen jakaminen osiin lisää kilpailua ja tekee kaikenkokoisten yritysten osallistumisen mahdolliseksi. Osiin jakaminen mahdollistaa myös eri kokonaisuuksien hankinnan juuri siihen erikoistuneilta yrityksiltä, jolloin saadaan tehokkuusetuja sekä hankintayksikölle että palveluita tuottaville yrityksille.

Esityksessä osiin jakamisesta voidaan poiketa tietyillä perusteilla, ja lisäksi jakamatta jättäminen on perusteltava hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai erillisessä kertomuksessa. FiCom pitää perusteluvelvoitetta tärkeänä. Samalla on syytä varmistaa, ettei poikkeusperusteita muotoilla tai tulkita niin laajasti, että ne käytännössä palauttavat nykytilan ja ylläpitävät suuria, markkinaa sulkevia kokonaisuuksia.

FiCom katsoo, että poikkeusperusteiden sanamuotoa tulisi täsmentää siten, että osiin jakamatta jättäminen on aidosti poikkeuksellista ja että perustelujen tulee olla konkreettisia, hankintakohtaisia ja todennettavia – ei yleisluontoisia viittauksia hallinnolliseen vaivaan tai vakiintuneisiin toimintatapoihin. Lisäksi on tärkeää varmistaa, ettei markkinakartoituksesta muodostu itsenäistä vapautusperustetta osiin jakamisen velvoitteesta, vaan että se toimii nimenomaan välineenä tarkoituksenmukaisten osa- ja kilpailutusratkaisujen tunnistamiseen.

Yhden tarjouksen tilanteet ja kilpailutuksen uusiminen

FiCom pitää kannatettavana lähtökohtaa, jonka mukaan EU-kynnysarvon ylittävä avoimen menettelyn hankinta keskeytetään, jos tarjouksia saadaan vain yksi, ja hankinta kilpailutetaan kerran uudelleen. Tämä kannustaa huolellisempaan valmisteluun ja vähentää riskiä siitä, että kilpailu jää näennäiseksi.

Sääntelyn toimivuuden kannalta on kuitenkin olennaista, että poikkeaminen on selkeää ja ennakoitavaa. Esityksessä poikkeaminen kytkeytyy mm. markkinakartoitukseen ja hankinnan osiin jakamiseen sekä ”erityisen painavaan syyhyn”. FiCom katsoo, että ”erityisen painavan syyn” soveltamisedellytyksiä tulisi täsmentää lakitekstissä tai vähintään perusteluissa niin, että kynnys on aidosti korkea ja että hankintayksikön on dokumentoitava poikkeamisen perusteet.

Lain 125 §:ään tulisi lisätä nimenomainen kirjaus siitä, että poikkeamisen perusteet on yksilöitävä ja dokumentoitava hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa. Lisäksi on perusteltua selkeyttää lain tasolla tilanne, jossa tarjouksia on saatu useampi, mutta tarjousvertailun jälkeen jäljelle jää vain yksi tarjouspyynnön mukainen tarjous. Tällöin menettelyn tarkoitus (kilpailun lisääminen) ei lähtökohtaisesti edellytä automaattista uusintaa, jos hankintayksikkö pystyy osoittamaan, että kilpailu on aidosti toteutunut ja hylkäysperusteet johtuvat tarjousten sisällöstä eikä kilpailua kaventavasta hankinnan määrittelystä.

Sidosyksiköt (in-house) ja siirtymäsäännökset

FiCom pitää ehdotettua sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimusta kannatettavana. Suomessa on muodostunut käytäntöjä, joissa hankintoja on tehty kilpailuttamatta minimaalisen omistusosuuden nojalla, erityisesti ICT-palveluissa. Markkinoilla on runsaasti toimijoita, joilla on valmiudet tuottaa vastaavia palveluita, ja kilpailun avautuminen kannustaa kehittämään tehokkaita ja innovatiivisia ratkaisuja erikokoisten hankintayksiköiden tarpeisiin.

FiCom korostaa, että poikkeuksia vähimmäisomistusvaatimukseen tulee tulkita suppeasti. Tarvetta yleisiin poikkeuksiin ei ole. Erityisesti on tärkeää, että poikkeus, joka koskee ”lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä”, ei laajene kattamaan yleisiä ICT-palveluja tai teknisiä tukipalveluita.

15 §:n poikkeussäännöstä tulisi täsmentää siten, että ”välittömästi liittyvät tietojärjestelmät” rajataan selkeästi (esim. toiminnan ydintietojärjestelmät), ja että lakitasolla todetaan nimenomaisesti poikkeuksen ulkopuolelle jäävät yleiset perustietotekniikan palvelut. Käytännössä tällaisia ovat esimerkiksi laitteet, mobiililiittymät, toimisto-ohjelmistot ja niille tarjottava tuki sekä tietoturvapalvelut. Selkeä rajausta ehkäisee tulokinnan laajenemista ja ohjaa kilpailun toteutumista juuri niissä palveluissa, joissa toimivat markkinat ovat olemassa.

FiCom pitää siirtymäsäännöksiä lähtökohtaisesti perusteltuina, jotta hankintayksiköillä on tosiasiallinen mahdollisuus analysoida sopimukset, neuvotella muutostarpeista ja toteuttaa korvaavat hankinnat hallitusti. Samalla pidennetty siirtymä vuoteen 2030 asti tulee rajata aidosti poikkeukselliseksi, jotta se ei muodostu käytännön yleisratkaisuksi. Pidennetyn siirtymän käyttöedellytyksiä tulisikin täsmentää ja kytkeä

vahvemmin avoimuuteen (esim. ilmoituksen sisältövaatimukset, sopimuksen keskeisten ehtojen julkisuus ja perustelujen yksilöinti), jotta poikkeuksen käyttö on läpinäkyvää ja jälkikäteisesti arvioitavaa.

FiCom nostaa lisäksi esiin käytännön ongelman, jossa hankintayksikkö voi olla sitoutunut yhteishankintaan, mutta hankkia vastaavat palvelut silti sidosyksikön kautta. Volyymit on voitu laskea mukaan yhteishankintaan, mutta markkinahankinnat eivät toteudu. Tämä heikentää kilpailun toimivuutta ja vääristää markkinaa.

Turvallisuus, varautuminen ja huoltovarmuus

FiCom pitää turvallisuutta ja varautumista koskevaa täsmennystä perusteltuna. Hankintayksiköillä on tarve varmistaa palvelujen saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö koko elinkaaren ajan. Samalla sääntelyn tulee olla selkeää ja suhteellista: turvallisuusvaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen, ja niiden tulee olla mitoitettu niin, etteivät ne perusteettomasti sulje markkinaa tai lukitse hankintaa yhteen toteutustapaan.

FiCom korostaa, että hankinnan kohde on määriteltävä siten, että aito kilpailu on mahdollista. Vaadittu toimintamalli ei voi olla sellainen, jonka vain yksi ja tietty toimija voi toteuttaa. On varmistettava, ettei vaihtoehtoja ennalta lukita. Esimerkiksi pilvipalveluihin liittyvissä hankintaprosesseissa on oltava vapaus valita haluamansa pilvipalveluntarjoaja ilman, että ohjelmistolisensointimallit suosivat vain yhtä tiettyä palveluntarjoajaa ja sulkevat pois muut vaihtoehdot.

Lopuksi

Suomi voi menestyä vain julkisen ja yksityisen sektorin hyvällä yhteistyöllä. Digipalveluissa ja ICT-hankinnoissa kilpailun toimivuus edellyttää, että hankintayksiköt määrittelevät tarpeet ja vaatimukset markkinaa avaavasti, hyödyntävät markkinavuoropuhelua sekä ehkäisevät toimittajalukkoja erityisesti pitkäkestoisissa ja kriittisissä kokonaisuuksissa.

FiCom pitää esityksen suuntaa pääosin kannatettavana ja katsoo, että lakitekstiä on perusteltua vielä täsmentää erityisesti (i) markkinakartoituksen ja valmisteluvelvoitteiden vaikuttavuuden, (ii) osiin jakamisen poikkeusten rajauksen, (iii) yhden tarjouksen tilanteiden dokumentoinnin, (iv) sidosyksikköpoikkeuksen selkeyden sekä (v) avoimuuden ja seuraamusmekanismien osalta. Näillä täsmennyksillä eduskunta voi vahvistaa uudistuksen käytännön vaikuttavuutta kilpailun, kustannustehokkuuden, innovaatioiden ja huoltovarmuuden näkökulmista.

Kunnioitavasti

FiCom ry

Janne Hälinen
juristi