



Ylijohtaja, osastopäällikkö Kimmo Viertola  
Valtioneuvoston kanslia  
Omistajaohjausosasto

**Osittain salassa pidettävä**  
(Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 24 §:n 1 momentin 20 kohta)

Viite Selvityspyyntönne 3.2.2020

## VEIKKAUS OY:N SELVITYS / MOT-OHJELMA 27.1.2020

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on pyytänyt Veikkaus Oy:ltä (jäljempänä Veikkaus) selvitystä 27.1.2020 MOT-ohjelmassa esitetyistä väitteistä, jotka koskivat Veikkauksen hallituksen 12.6.2018 tekemää hankintaa koskevaa päätöstä. Selvitystä on pyydetty päätöksentekoprosessin kokonaisuudesta, päätöksen sisällöstä ja perusteista intressivertailuineen sekä päätöksen juridiikasta.

Kattava asiaa koskeva selvitys on annettu omistajaohjausosaston ja Veikkauksen johdon välisessä tapaamisessa 12.2.2020. Tässä muistiossa on koottu yhteen selvityksen pääkohdat.

Tämän muistion punaisella hakasulkuihin [XXX] merkityt osuudet sekä kaikki liitteet sisältävät Veikkaus Oy:n tai kolmannen tahon liikesalaisuuksia ja ovat kokonaisuudessaan salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteella.

### 1. Yhteenveto

Raha-automaattiyhdistyksen (RAY), Fintoto Oy:n (Fintoto) ja Veikkauksen lakiin perustunut yhdistyminen 1.1.2017 loi poikkeuksellisen pohjan uuden yhtiön toiminnan käynnistämiseksi ja kehittämiseksi sekä hankintojen toteuttamiselle.

Veikkaukselta peräisin oleva IGT-järjestelmäkokonaisuus sisälsi erittäin laajan, yhtiölle täysin räätälöidyn, laatuvaatimuksiltaan vaativan ja viranomaisvalvonnan näkökulmasta monimutkaisen kokonaisuuden, jonka tiettyjä osa-alueita (erit. vedonlyöntialusta, eBingo, eArpa-alusta ja asiamespäätteet) oli tarve lähteä pikaisesti kehittämään.

Vanhan IGT-sopimuksen pohjalta kehittäminen ei olisi ollut järkevää eikä kustannustehokasta, vaan sopimuskokonaisuus oli päästävä pilkkomaan ja kilpailuttamaan hallitusti. Pikaisen kehittämisen tarpeessa olevien osa-alueiden kilpailutukset ja niiden jälkeiset toimittajavaihdokset eivät olisi olleet/ole mahdollisia ilman IGT:n myötävaikutusta.

Muutossopimus oli sekä kustannuksiltaan että liiketoiminnan kehittämisen ja jatkuvuuden varmistamisen kannalta paras vaihtoehto kilpailutusten ja toimittajavaihdosten toteuttamiselle.

Muutossopimus myös mahdollisti sen, että sopimuksen piiriin jäävä järjestelmäkokonaisuus (Lottery Core) voidaan kilpailuttaa ja toimittaja vaihtaa hallitusti: koko prosessin toteuttaminen kestää Veikkauksen arvioiden mukaan neljästä kuuteen (4 – 6) vuotta.

Hankintaoikeudelliset kysymykset ja niiden tulkinnanvaraisuuteen liittyvät riskit otettiin muutossopimusta tehtäessä huomioon. Yhtiön käsityksen mukaan muutossopimus toteutettiin lopulta sekä hankintaoikeudellisten säännösten mukaisesti että yhtiön kokonaisedun kannalta parhaalla tavalla.

## **2. Pelitoimijoiden yhdistyminen 1.1.2017**

RAY:n, Fintoton ja Veikkauksen yhdistymisen epävirallinen valmistelu aloitettiin vuoden 2016 alkupuolella. Vuoden 2017 alussa nimen Veikkaus käyttöön ottanut FRV Evo Oy perustettiin valmistelevaan yhdistymistä 30.5.2016. Yhtiön tuleva toimitusjohtaja valittiin kesäkuun lopussa.

Yhdistymistä koskeva lakiesitys (HE 132/2016) annettiin 15.9.2016 ja laki vahvistettiin 21.12.2016. Yhtiö alkoi toimeenpanna kaikkien aikaisempien toimijoiden pelejä 1.1.2017.

Noin 500 peli- ja muiden tietojärjestelmien integraatio oli valtava urakka. Lakiin kirjatus siirtymäsäännöksen mukaan kaikkia yhden yhtiön sähköisesti tarjottavia pelejä varten piti olla yksi yhteinen pelitili yhden (1) vuoden siirtymäajan kuluessa eli viimeistään 1.1.2018. Veikkaus joutui keskittämään kaikki käytettävissä olevat ICT-resurssinsa tähän työhön. Lakiin kirjattu integraatiovaade saatiin toteutettua, kun yksi pelitili otettiin käyttöön 12.12.2017.

## **3. Uudesta Veikkauksesta tuli hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö**

Ennen yhdistymistä ainoastaan RAY oli ollut hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö. Veikkaus oli toteuttanut yksittäisiä hankintoja hankintalainsäädäntöä vapaaehtoisesti noudattaen, mutta yhtiö ei ollut julkinen hankintayksikkö.

Yhdistymistä koskevan lakiesityksen (HE 132/2016, annettu 15.9.2016) esitöissä todettiin, että uusi Veikkaus olisi hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö ja uuden rahapeliyhtiön olisi näin ollen kilpailutettava 1.1.2017 jälkeen tekemänsä hankinnat hankintalain mukaisesti. Yhtiölle siirtyi 1.1.2017 aikaisemmilta toimijoilta yhteensä noin 1 400 sopimusta. Yhtiölle siirtyneet sopimukset olivat kilpailutustavasta riippumatta laillisia. Hankintalain mukaisesti kilpailutettuja niistä oli sopimusarvoon suhteutettuna noin puolet.

Vuoden 2019 lopussa Veikkauksessa oli voimassa olevia sopimuksia noin 1 440. Näistä 743 oli uuden yhtiön ajalta. Kolmen vuoden aikana julkisia kilpailutuksia oli tehty 104 kappaletta ja näiden sopimusten arvo oli noin 269 miljoonaa euroa.

Yhden kilpailutuksen toteuttaminen hankintalain mukaisesti kestää noin kolmesta kahteentoista (3 – 12) kuukautta, riippuen valitusta menettelystä. Lisäksi ainakin vaativimmissa järjestelmähankinnoissa pitää varautua useita kuukausia kestävien teknisten selvitysten ja valmistelujen tekemiseen. Ajallisesti on varauduttava myös julkisissa hankinnoissa varsin yleisesti toteutuvaan muutoksenhakuun.

Veikkauksen hallitus on asettanut yhtiölle hankintaoikeudelliset compliance-tavoitteet ja seuraa hankintatoiminnan toteutumista vuosittain.

#### **4. ICT-järjestelmien integraatio ja kehittäminen**

Uuteen yhtiöön siirtyi etukäteen merkittäviksi arvioituja ICT-sopimuksia yhteensä 274 kappaletta 129 eri toimittajan kanssa. Erilaisia ICT-järjestelmiä oli noin 500 kappaletta.

Lähtökohtana ja vuoden 2017 ensisijaisena tavoitteena oli, että järjestelmät (mm. rahaliikenne ja yleinen tietotekniikka) pitää saada toimimaan keskenään. Omalta osaltaan tälle järjestelmäintegraatiolle tuli reunaehdot arpajaislaista, jonka mukaan yhtiön kaikkien pelien digitaalinen pelaaminen piti toteutua yhden pelitilin kautta vuoden 2017 loppuun mennessä.

Peliyhtiöiden yhdistymisestä tavoiteltiin myös kustannussäästöjä. ICT-järjestelmien osalta tavoitteena oli, että vuosina 2017 – 2020 toteutuneiden synergiahöytyjen yhteismäärä olisi vähintään 18 miljoonaa euroa.

Pidemmälle meneviä tavoitteita tulevaisuuden järjestelmäkokonaisuudelle päästiin määrittelemään vasta aivan vuoden 2017 lopulla. Osana tätä määrittelyä huhtitoukokuussa 2018 vahvistettiin yhtiön tulevaisuuden tavoitearkkitehtuuri ja sen toteuttamiseen tähtäävät teknologialinjaukset.

Veikkauksen pelijärjestelmäkokonaisuutta vuonna 2019 kuvaava taulukko on otettu tämän selvityksen liitteeksi 1 [SALAINEN].

#### **5. IGT-kokonaisuuden uudistaminen ja muutossopimus 30.9.2018**

##### **5.1. Yhteistyön pohjana vuoden 2004 sopimus**

Vanhan Veikkauksen pelijärjestelmän perustana oli jo pitkään ollut yhteistyö IGT-nimisen yhtiön kanssa. Yhteistyö perustui joulukuussa 2004 tehtyyn sopimukseen, joka oli kilpailutettu hyödyntäen vapaehtoisesti hankintalain mukaisia menettelytapoja.

Alkuperäinen sopimus piti sisällään nettipelijärjestelmän uudistamisen (toteutui 2006), myyntipäätteiden uudistamisen (2007), keskuspelijärjestelmän uudistamisen (2008) sekä kaikkiin näihin järjestelmiin liittyvien kansallisten valvontaratkaisujen toteuttamisen. Lisäksi sopimus kattoi kaikki kilpailutetun kokonaisuuden ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät palvelut.

Sopimuksen mukaan kaikki pelijärjestelmiin sisältyvät omistusoikeudet kuuluivat IGT:lle, joka myönsi Veikkaukselle järjestelmien käyttöoikeuden Suomessa.

Järjestelmien käyttöönottoprojektien jälkeen sopimuksen mukainen hinnoittelu perustui ns. Time&Material (T&M) -tyyppiseen laskutukseen. Tuntipohjaiselle laskutukselle oli kulloinkin määritelty tietyt vähimmäistasot (minimiresurssitasot).



Yhdistymisen tapahtuessa IGT-sopimus oli voimassa 30.11.2018 saakka, minkä jälkeen sopimuksen voimassaolo jatkuisi toistaiseksi vuoden kerrallaan (irtisanottava vähintään 6 kk aikaisemmin).

Alkuperäiseen sopimukseen tehtiin vuosien aikana useita muutoksia: Esimerkiksi vuonna 2007 määriteltiin yhteistyössä sovellettava tehokkuusmalli ja -tavoitteet sekä jatkettiin alkuperäistä sopimuskautta 30.12.2013 saakka (eli yli 6 vuotta eteenpäin). Vuonna 2009 sopimukseen lisättiin ns. linjakassajärjestelmän toteutus ja ylläpito sekä eBingoa koskeva järjestelmäosuus. Vuonna 2010 sovittiin nettipalvelun uudistamisesta ja myöhemmin sovittiin sen front end -osion siirtymisestä Veikkauksen vastuulle. Vuonna 2012 tarkennettiin toimintamalleja sekä sovittiin mm. tehokkuusmallista luopumisesta, uusista minimiresurssitasoista sekä uudesta 30.11.2018 päättyvästä sopimuskaudesta (eli yli 6 vuotta eteenpäin). Tämän kauden jälkeen sopimus jatkuisi toistaiseksi voimassaolevana. Vielä vuonna 2015 sopimuksesta poistettiin ja siirrettiin Veikkauksen omistukseen ns. Player Services - osio eli mm. asiakaskanta ja lompakko. Samalla päivitettiin hinnoittelua ja minimiresurssitasoja.

Koska IGT:n järjestelmäkokonaisuus oli monimutkainen, laaja sekä täysin Veikkauksen ja viranomaisvalvonnan tarpeita varten räätälöity kokonaisuus, jo alkuperäiseen sopimukseen oli sisällytetty poikkeuksellisen pitkä [REDACTED] "termination assistance period". Eli jos sopimuksen kilpailutusta ja siirtoa ei saataisi toteutettua voimassa olevan sopimuksen puitteissa, IGT:n olisi velvollinen avustamaan toimittajanvaihdoksessa tämän ajan.

## 5.2. Tulevaisuuden pelijärjestelmäkokonaisuuden tarpeet ja IGT

IGT:n pelijärjestelmä on toiminut vanhan Veikkauksen keskuspelijärjestelmänä palvelun erinomaisen luotettavasti yhtiön arvontapelejä (mm. Lotto, EuroJackpot, Keno), urheiluedonlyöntiä, asiamiesmyyntiä, eBingoa ja eArpoja.

Uuden yhtiön myötä IGT:n järjestelmäkokonaisuus oli vain yksi osa Veikkauksen ICT-kokonaisuutta, joka oli yhdistymisen myötä hajanainen ja edellytti erityistä huolellisuutta palvelutuotannossa ja kehittämisessä luotettavuusriskien hallitsemiseksi. Samalla liiketoiminnan kehitystarpeiden painopiste siirtyi muualle ja järjestelmäkehityksen panostukset oli kohdistettava nopearytmiseen digitaaliseen pelaamiseen. Lähivuosien osalta ei nähty erityistä tarvetta säilyttää nopeaa kehityskyvykkyyttä IGT:n osa-alueella. Sen sijaan pelijärjestelmän luotettavuus ja palvelutaso [(kivijalka 99,98%, netti 99,90%)] ei saisi vaarantua. Lisäksi IGT-yhteistyöhön olisi saatava selkeyttä, joustavuutta ja kustannustehokkuutta.

Arvioiden mukaan IGT:n Lottery Core -järjestelmäkokonaisuuden uusimiselle tai kilpailutukselle ei siis ollut tarvetta, vaan järjestelmä palvelisi jatkossakin pääosin sellaisenaan. Sen kilpailuttaminen tuossa vaiheessa ei tuottaisi lisäarvoa. Päinvastoin kilpailutuksesta aiheutuisi lisäkustannuksia, ja samalla kilpailutuksen toteuttaminen hidastaisi ja jopa pysäyttäisi muita tulevaisuuden kehittämisen kannalta kriittisiä kilpailutuksia – sekä niitä, jotka Lottery Coren ohella kuuluivat IGT:n vastuulle että muita järjestelmäkilpailutuksia. Hankintakokonaisuuksia oli päästävä pilkkomaan ja kilpailuttamaan hallitusti.

Muita kilpailutuksia koskevat toimittajavaihdokset eivät kuitenkaan olisi mahdollisia ilman IGT:n myötävaikutusta. Näin mm. siksi, että IGT:n pelijärjestelmä on täysin Veikkaukseen tarpeisiin räätälöity ja siihen on integroitu lukuisa määrä suomalaisten viranomaisten (Poliisihallitus) valvontajärjestelmiä.

### 5.3. IGT-jatkoyhteistyön tavoitteet ja hallituksen päätös 12.6.2018

Keväällä 2018 tehtyjen selvittelyjen jälkeen voitiin todeta, että tuolloin olemassa ollut IGT:n järjestelmäkokonaisuus piti saada pilkotuksi Veikkauksen tavoitearkkitehtuurin mukaisiin kokonaisuuksiin siten, että tuotekehitystä päästään tehostamaan ja yhteen järjestelmätoimittajaan kohdistuvaa riippuvuutta päästään vähentämään. Käytännössä sopimuksesta piti saada irrotetuksi kriittisen kehitystarpeen vedonlyöntialusta, eBingo-alusta, eArpa-alusta sekä asiamiespäätteet järjestelmärajapintoinen. Ne kilpailutettaisiin pikaisella aikataululla erikseen.

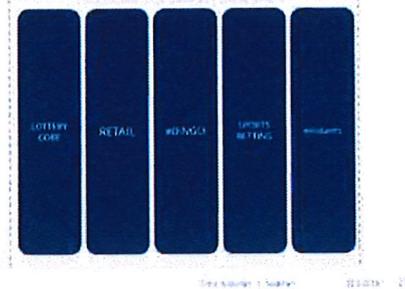
Sen sijaan Lottery Coren teknologiaa tai keskeisiä järjestelmäratkaisuja ei ollut tarvetta muuttaa, mutta niiden tuottama liiketoiminnan jatkuvuus sekä korkea saatavuus piti saada turvattua. Toukokuun 2018 lopulla tavoite hahmotettiin kuvan 1 mukaisesti.

## NYKYINEN IGT-KOKONAISUUS PILKOTAAN TAVOITE- ARKKITEHTUURIN MUKAISIIIN OSAKOKONAISUUKSIIN

### TAVOITEARKKITEHTUURIN MUKAISET OSAKOKONAISUUDET UUDESSA RAKENTEESSA JA NIIDEN HANKINTATAPA

- |                                |                  |
|--------------------------------|------------------|
| - Lottery Core                 | Muutossopimus    |
| - Sports Betting               |                  |
| - Retail Backend for IGT Games |                  |
| - POHA Control Systems         |                  |
| - Infrastructure Services      |                  |
| - eBingo                       | Kilpailutus 2018 |
| - elstants                     | Kilpailutus 2020 |
| - Sports Betting               | Kilpailutus 2019 |
| - Retail ( Sales Terminal)     | Kilpailutus 2019 |

### OSAKOKONAISUUDET OVAT NYT YHDEN SOPIMUKSEN SISÄLLÄ. RUNSAASTI PÄIVITYSLIITTEITÄ VUOSIEN 2006-2015 AJALTA.



Kuva 1: Tavoite IGT-kokonaisuuden pilkkomiselle ja kilpailuttamiselle.

IGT:lle oli saatava vahvempaa vastuuta teknologiansa ylläpidosta ja minimiresurssitasoista oli päästävä eroon. Muutenkin vuosien varrella varsin monimutkaiseksi paisunut sopimuskokonaisuus oli saatava yksinkertaisemmaksi ja Veikkauksen tulevaisuuden tarpeita paremmin tukevaksi.

Asian valmistelussa ja käsittelyssä tiedostettiin, että yhteistyön jatkamiseen liittyi hankintaoikeudellisia tulkintakysymyksiä koskevia riskejä. Alkuperäinen sopimus oli solmittu jo vuonna 2004 ja siihen oli vuosien varrella tehty useita muutoksia. Nyt sopimuksesta oli tarkoitus karsia osioita ja osittain päivittää se paremmin uuden yhtiön tulevaisuutta palvelevaksi. Hankintaoikeudellisen kokonaisuuden arvioimiseksi yhtiö kävi asiaan koskevia keskusteluita Asianajotoimisto Castrén & Snellmanin asiantuntijoiden kanssa. Tuolloin käytettävissä oleviin tietoihin perustuvan kirjallisen arvionsa asianajotoimisto antoi toukokuun alussa. Hallituksen käsitellessä asiaa noin kuukautta myöhemmin arviona oli, ettei mahdolliseen jatkosopimukseen liittyviä hankintaoikeudellisia tulkintariskejä ollut mahdollisuutta kokonaan välttää. Sen sijaan riskejä ja niihin liittyviä mahdollisia seuraamuksia voitiin sopimusneuvotteluissa sekä niiden jälkeen toteutettavilla toimilla pienentää.

Ottaen huomioon yhtiön hankintatoimelle asettamansa compliance-tavoitteen, noin kuukautta aikaisemmin vahvistamansa järjestelmäarkkitehtuurin, valmisteilla olevasta strategiasta nousevat kilpailukyvyyn kehittämisen painopisteet, yhtiön toiminnan jatkuvuuden ja kustannustehokkuuden varmistaminen sekä tunnistettu hankintaoikeudellinen tulkinnanvaraisuus Veikkauksen hallitus päätti kokonaiharkintansa perusteella 12.6.2018 hyväksyä sille tehdyn esityksen IGT-yhteistyön jatkosta sekä valtuutti yhtiön toimivan johdon neuvottelemaan yhteistyöstä ja allekirjoittamaan neuvoteltavan muutossopimuksen.

Hallituksen käytössä 12.6.2018 ollut alustusmateriaali sekä hallituksen kokouksen asiaa koskeva pöytäkirjaote on tämän selvityksen liitteenä 2 [SALAINEN].

#### 5.4. IGT-muutossopimusta koskevat neuvottelut ja sopimus 30.9.2018

Hallituskäsittelyn jälkeen muutossopimusta koskevat varsinaiset sopimusneuvottelut käytiin pääosin syksyllä 2018. Veikkauksen puolelta neuvotteluissa oli mukana Asianajotoimisto Castrén & Snellmanin teknologiasopimusasiantuntija, minkä lisäksi hankintaoikeudellista näkökulmaa tarkasteltiin neuvotteluiden aikana säännöllisesti.

Tunnistettu hankintaoikeudellinen tulkinnanvaraisuus otettiin huomioon sopimusta neuvoteltaessa. Tavoitteena oli pitää mahdollisimman pitkälti kiinni alkuperäisestä vuonna 2004 tehdystä sopimuksesta. Koska hankintaoikeudellista riskiä ei kuitenkaan voitu kokonaan eliminoida, sovittiin vastuunrajoituksista mahdollisen riitautuksen varalta.

Koska kyse ei ollut uudesta hankinnasta tai olennaisesta sopimusmuutoksesta, muutossopimuksen tekemisestä ei tarvinnut ilmoittaa eikä muutenkaan viestiä aktiivisesti talon ulkopuolelle.

Sisäisesti muutossopimuksen tekemisestä viestittiin muun muassa yhtiön intranetissä (Veikka) ja laajemmin yhtiön ICT-yksiköissä.

IGT:lle indikoitiin vahvasti, ettei muutossopimuksen kesto (8 + 4 + 4 + 4 vuotta) voi viestiä virheellisesti 20 vuodeksi. Koska IGT oli/on pörssi-yhtiö, tiedostettiin, että kaikki IGT:n potentiaaliset kilpailijat saavat tiedon muutossopimuksesta vähintäänkin IGT:n sijoittajaviestinnän kautta (mm. ns. earnings call 31.10.2018).

Veikkaukselle IGT on kertonut muutossopimuksen viestinnästä seuraavan:

“The amendment to the framework agreement was effective beginning Sept. 30, 2018. Shortly after the agreement took effect, IGT announced the agreement during its quarterly earnings call on Oct. 31, 2018.

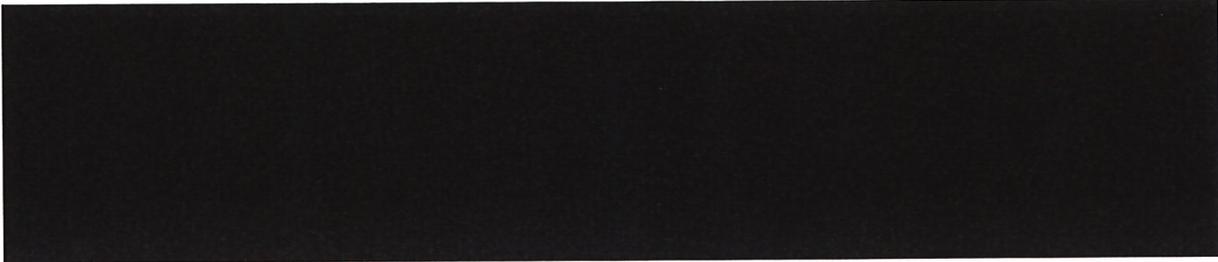
The agreement required a six-month protest period between Sept. 31, 2018 and March 31, 2019. To comply with Company policy regarding marketing activity during protest periods, IGT did not issue any marketing-style announcement following the signing.

The Company determined that a marketing-style news release issued six months after it publicly announced the deal would not have strong news value due to repetition and latency, and could also cause confusion in the market.”

#### 5.5. Muutossopimuksen sisällön pääkohdat

Karkeasti voidaan todeta, että muutossopimus muutti osittain Veikkauksen ja IGT:n välistä toiminta- ja hinnoittelumallia, mutta ei Lottery Core -osuuteen liittyvän yhteistyön sisältöä, teknologiaa eikä keskeisiä järjestelmäratkaisuja.

Aikaisemmin IGT:n omistamaa järjestelmäkokonaisuutta oli kehitetty ja ylläpidetty tunti- ja materiaalipohjaisella (T&M) laskutusmallilla. Nyt otettiin käyttöön ns. SaaS (Software As A Service) -toiminta- ja hinnoittelumalli, jossa IGT kehittää ja ylläpitää samaa omistamaansa järjestelmää kiinteällä kustannuksella.



Muutossopimus mahdollisti sen, että Lottery Coreen kuulumattomat ns. Non Core -järjestelmät voitiin irrottaa IGT:n sopimuskokonaisuudesta sekä kilpailuttaa ja siirtää uusille palvelutoimittajille hallitusti. Tämä ei olisi ollut/ole mahdollista ilman IGT:n myötävaikutusta. Kaikilla Non Core -järjestelmillä oli/on lisäksi vahvoja riippuvuuksia viranomaisvalvonnasta, joten muutokset vaativat mittavaa ja tarkkaan suunniteltua viranomaisyhteistyötä ja -panosta. Lottery Coreen kuulumattomien ns. Non Core -järjestelmien kilpailutusten ja käyttöönottoprojektien jälkeen Veikkaus siirtää Non Core -järjestelmät uuden palvelutarjoajan alustoille.

Kaaviokuva muutossopimuksen laajuudesta ja IGT:n järjestelmäkokonaisuuden pilkkomista on tämän muistion liitteenä 3 **[SALAINEN]**.

## **6. Aikaisempaan IGT-kokonaisuuteen kuuluneiden osa-alueiden kilpailutukset**

Muutossopimus mahdollisti sen, että Veikkaus kilpailutti vuosien 2018 ja 2019 aikana hankintalain mukaisesti aikaisempaan IGT-sopimukseen sisältyneet eBingon sekä kiinteäkertoimisen vedonlyönnin alustat. Lisäksi asiamiespäätteen uusimista koskeva hankintaprosessi on parhaillaan käynnissä. eArpa-alustan yhtiö päätti ottaa omaan haltuunsa.

## **7. Muutossopimuksen hankintaoikeudellinen arviointi**

Veikkaus on tekemässä erillistä yksityiskohtaista selvitystä muutossopimuksen hankintaoikeudellisista näkökulmista. Seuraavassa yhtiön näkemys on kuvattu yleisellä tasolla.

### 7.1. Soveltuuko hankintalaki lainkaan vanhoihin sopimuksiin?

Kaikki vanhan Veikkauksen ja Fintoton tekemät (järjestelmä)sopimukset, ml. sopimukset IGT:n kanssa, on tehty aikana, jolloin Veikkaus ja Fintoto eivät olleet hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä.

Hankintalain 4 §:n määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan ”kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan”. Vastaavasti hankintalain 136 §:n mukaan ”Hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman tämän lain mukaista uutta hankintamenettelyä.”



Koska vanha Veikkaus ei ollut hankintayksikkö, on kyseenalaista, voidaanko sen aikana tehtyä IGT-sopimusta ylipäänsä pitää laissa tarkoitettuna hankintasopimuksena, jonka muuttamista lain 136 § sääntelee.

## 7.2. Kyse ei ole olennaisesta sopimusmuutoksesta

Veikkaus katsoo, että vuonna 2018 tehdyissä muutoksissa ei ole kysymys hankintalain tarkoittamasta olennaisesta sopimusmuutoksesta. IGT:n palvelut koskevat muutosten jälkeen edelleen vuoden 2004 sopimuksen tarkoittamaa Lottery Core -järjestelmäkokonaisuutta. Vuoden 2004 sopimuksen kohdetta ja laajuutta ei ole olennaisesti muutettu.

Muutoksella ei ole otettu käyttöön hankintalain 136 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia ehtoja eikä muutakaan sellaisia elementtejä, jotka olisivat mahdollistaneet muiden kuin vuonna 2004 hankintaan osallistuneiden ehdokkaiden osallistumisen kilpailuun. (Maailmassa vastaavien pelijärjestelmien toimittajia on käytännössä vain kolme tai neljä.) Sopimuksesta ei myöskään ole tullut sopimuskumppanille taloudellisesti edullisempi 136 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Vuoden 2004 sopimus perustui IGT:n laskutukseen T&M-periaatteella ilman vuosittaista maksimia. Vuonna 2018 sovittiin IGT:n laskutuksen perustumisesta kiinteään korvaukseen. Molemmissa tapauksissa ylläpito ja kehittäminen kohdistuu käytännössä samaan IGT:n omistamaan Lottery Core -järjestelmäkokonaisuuteen.

Veikkaus katsoo, että muutoksen jälkeen sopimus on Veikkaukselle taloudellisesti edullisempi. Vuositason laskutuksen osalta tilanne on selvä. Myös kahdeksan (8) vuoden sopimuskauden osalta muutossopimuksen arvioidaan olevan useita miljoonia euroja ja 25 – 30 prosenttia edullisempi verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki Lottery Core ja Non Core -järjestelmät olisi lähdetty kilpailuttamaan vanhan sopimuksen pohjalta. Veikkauksen arvioiden mukaan yhtäaikainen kilpailutus toimittajavaihdoksineen oli kestänyt vähintään kahdeksan (8) vuotta ja olisi tullut selvästi muutossopimuksessa sovittua kalliimmaksi.

Taulukko IGT-kustannusten kehityksestä on muistion liitteenä 4 [SALAINEN].

Vuonna 2018 tehty sopimus ei laajentanut vuoden 2004 sopimuksen soveltamisalaa 136 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, vaan käytännössä supisti sitä. Edelleen, Veikkauksen sopimuskumppania ei korvattu uudella sopimuskumppanilla (136 § 1 momentti 4 kohta).

Edellä todetut johtopäätökset pysyvät samoina, verrataanpa muutossopimusta sitten alkuperäiseen vuonna 2004 tehtyyn sopimukseen tai siihen sopimukseen, joka oli voimassa muutossopimusta solmittaessa.

### 7.3. Muutos on sallittu, vaikka sen katsottaisiinkin olevan olennainen

Mikäli kyseessä katsottaisiin, vastoin edellä mainittua, olleen hankintalain tarkoittamasta olennaisesta sopimusmuutoksesta, joka tapauksessa kyse on hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sallitusta muutoksesta lainkohdan 2 ja 3 kohtien perusteella.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella olennaiseksi katsottavasta sopimusmuutoksesta huolimatta sopimukseen voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia, jotka eivät sisällyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle.

Tältä osin Veikkaus toteaa, että IGT:n kanssa tehty sopimusmuutos oli välttämätön, jotta eri osakokonaisuudet saatiin irrotettua IGT-järjestelmäkokonaisuudesta ja toisaalta, jotta uudet kilpailutusten jälkeiset järjestelmät saadaan integroitua olemassa olevaan pelijärjestelmään.

Riippuvuuden taustalla on se, että IGT oli vuodesta 2004 lähtien rakentanut Veikkaukselle räätälöidysti Lottery Core -sopimuskokonaisuuteen kuuluvan järjestelmäkokonaisuuden. Vuonna 2018 kokonaisuudesta irrotetut ja myöhemmin erikseen kilpailutetut tai Veikkauksen haltuun ottamat osakokonaisuudet (mm. eBingo, vedonlyöntialusta, eArvat) edellyttivät järjestelmätasolla sellaisia muutoksia vuosina 2004-2018 muodostuneeseen kokonaisuuteen, että niiden ”pilkkomista” kokonaisuudesta ei voitu toteuttaa ilman IGT:n merkittävää panosta. Ilman IGT:n työtä ja myötävaikutusta ei siten ollut (eikä ole) käytännössä mahdollista kilpailuttaa ja siirtää osakokonaisuuksia pois Lottery Core -sopimuskokonaisuudesta ilman merkittäviä katkoksia. Kaikki tuotteet on integroitua suoraan IGT:n keskuspelijärjestelmään ja tämän lisäksi IGT tuottaa myös konesali- ja käyttöpalvelut. Edelleen, kaikkiin kilpailutettaviin osakokonaisuuksiin liittyy transformaatiotöitä, jotta kilpailutuksen kohteena oleva toiminto on ylipäänsä mahdollista kilpailuttaa ja siirtää pois Lottery Coren piiristä.

Lisäpalveluita arvioitaessa on myös huomattava, että alkuperäiseen sopimukseen sisältyi merkittävä ”termination assistance period”, jonka aikana Veikkaus olisi alkuperäisenkin sopimuksen perusteella tullut ja teknisten järjestelmien vuoksi käytännössä joutunut hankkimaan palveluita IGT:ltä integraatioiden toteuttamiseksi.

On myös huomattava, että kilpailutettavilla osakokonaisuuksilla oli/on vahvoja riippuvuuksia viranomaisvalvontaan, mikä oleellisesti vaikuttaa järjestelmien alasajoihin (- esim. eArpa-alusta voidaan ajaa alas vasta vuoden kuluttua kyseisellä alustalla myydyn viimeisen arvan myynnistä).

Lainkohdan 2 momentin 3 kohdan perusteella olennainen sopimusmuutos on sallittu, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoita eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen.

Veikkaus huomauttaa, että hallituksen esitys uuden rahapeliyhtiön osalta annettiin 15.9.2016. Arpajaislain muutos vahvistettiin 21.12.2016 ja laki tuli voimaan 1.1.2017.

Veikkauksen järjestelmä uudistuksen tuleviin tarpeisiin sekä yhtiön mahdollisuuksiin valmistella, kilpailuttaa, päättää ja toteuttaa järjestelmämuutoksia vaikutti merkittäväsi peliyhtiöiden arpajaislain muutoksella toteutettu yhdistymisprosessi ja sen aikataulu. Ennen yhdistymisen voimaantumia järjestelmäkokonaisuuksien uudistaminen ei ollut mahdollista. Edelleen, ennen pilkottavien osien kilpailutusta Lottery Core -järjestelmäkokonaisuutta ei ollut mahdollista edes kilpailuttaa, koska järjestelmäympäristö, jossa pelijärjestelmän tulee toimia, ei ollut tiedossa.

Vuonna 2018 tehty sopimusmuutos täyttää myös hankintalain 136 §:n 3 momentissa sopimusmuutokselle asetetun edellytyksen, että lainkohdan 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta.

#### 7.4. Suorahankintakin olisi ehkä ollut mahdollinen

Veikkaus katsoo yllä sallitun sopimusmuutoksen (hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohta) osalta todetuilla perusteilla, että muutossopimuksen osalta todennäköisesti täyttyvät myös hankintalain 40 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiset suorahankinnan edellytykset. Lainkohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta. Tähän liittyen on hyvä ottaa huomioon, että Lottery Coren omistusoikeudet kuuluvat kokonaisuudessaan IGT:lle, eikä Veikkauksella olisi mahdollisuutta hankkia järjestelmän ylläpitopalveluja muilta toimijoilta.

#### 7.5. Hankintaoikeudellisessa arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon seuraava

a) Veikkauksen käsityksen mukaan hankintaoikeudellisessa arvioinnissa on joka tapauksessa otettava huomioon, että yhtiö pyrki rajaamaan muutossopimuksen sisällöltään siihen, mitä vuonna 2004 vapaaehtoisesti julkisena hankintana kilpailutettu sopimus kattoi. Sopimusta jatkettiin Lottery Core -järjestelmäkokonaisuuden teknisen eliniän loppuun.

b) Toiminnallaan Veikkaus pyrki myös minimoimaan negatiiviset kilpailuvaikutukset ja tavoitteena oli, että koko kokonaisuus kilpailutetaan osissa. Muutossopimus mahdollisti sen, että Lottery Coren ulkopuoliset IGT:n sopimuskokonaisuuden sisältämät järjestelmät/osiot saadaan kilpailutettua julkisen hankintalain mukaisesti. Kokonaisuuden pilkkominen osiin mahdollisti myös pienempien tahojen osallistumisen kilpailutuksiin. Kaikkien järjestelmien kilpailuttaminen yhtä aikaa ei olisi ollut mahdollista, ja uusien järjestelmien käyttöönotto edellytti/edellyttää IGT:n palveluita ja integrointia keskuspelijärjestelmään.

c) Veikkauksen tämän hetken näkymä on, että Lottery Core kilpailutettaisiin kahdeksan (8) vuoden sopimuskauden puitteissa. Tällöin kilpailutusprosessi lähtee todennäköisesti liikkeelle vuonna 2024. Kilpailutus on vaativa ja edellyttää perinpohjaista valmistautumista muun muassa siksi, että käytännössä kaikki alustalla olevat pelit on räätälöity suomalaiseseen regulaatioon. Mikäli toimittaja vaihtuu, pelit ja niihin liittyvät valvontaratkaisut joudutaan rakentamaan kokonaan uudelleen.

Myös järjestelmäintegraatio Poliisihallituksen järjestelmiin on vaativaa, kallista ja aikaa vievää sekä edellyttää Poliisihallituksen mittavaa myötävaikutusta. Nykyisellään Veikkaus maksaa Pohan tietoteknisistä valvontajärjestelmistä voisittain lähes kolme (3) miljoonaa euroa (2019 määrä oli n. 2,8 M€). Arpajaislain 43§:n 2 momentin mukaan

”virallisten valvojen tulee valvoa, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n nojalla annettuja pelisääntöjä, ja vahvistaa pelikierroksittain veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tulokset ja voittojen määrä. Virallisten valvojen tulee valvoa myös raharpajaisten arvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvannon tulos, jollei julkinen notaari Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.”

d) Lopuksi, hankintaoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon se, että uusi hankintalaki ja muutossopimuksia koskeva lainkohta tulivat voimaan 1.1.2017. Vielä vuonna 2018 soveltamiskäytäntöä vastaavista tilanteista ei ollut, eikä mahdollisuutta laintulkintoja koskevan ennakkotiedon saamiseen ole olemassa.

## 8. Arviointi osakeyhtiölain näkökulmasta

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan

**”Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.”**

Veikkaus otti kokonaisarvioinnissaan huomioon hankinnan toteutusvaihtoehtoihin liittyvät liiketoiminnalliset, taloudelliset, tuotannolliset sekä juridiset näkökohdat ja riskit.

Kyse oli Veikkauksen ydinliiketoimintaa tukevista kriittisistä palveluista, joiden mahdolliseen toimittajavaihdokseen arvioitiin sisältyvän merkittäviä tuotannollisia ja liiketoiminnallisia riskejä sekä aiheuttavan kustannuksia ilman, että kilpailutuksesta oli odotettavissa toiminnallisia hyötyjä.

Rahapeliyhtiöiden yhdistyminen aiheutti kilpailuttamistarpeen varsin monille, yhtiön toiminnan kehittämisen kannalta kriittisille järjestelmille. Niiden samanaikainen kilpailuttaminen ei käytännössä ollut mahdollista. IGT:n Lottery Core -järjestelmäkokonaisuuden uusimiselle ei kuitenkaan nähty akuuttia tarvetta ja sen käytön jatkamista koskeva muutossopimus mahdollisti sopimuskokonaisuuden hallitun kilpailuttamisen ja järjestelmien hallitun uudistamisen siihen saakka, kun Lottery Core tulisi teknisen elinkaarensa loppuun.

Kokonaisuudessaan muutossopimus edisti yhtiön kustannustehokkuutta, kilpailukyvyyn turvaamista sekä valmisteilla olevan strategian toteuttamista. Muutossopimukseen liittyvä hankintaoikeudellinen tulkintariski tunnistettiin, mutta kokonaisarviointissa se arvioitiin lopulta hallittavaksi.

## KOKONAISARVIO MUUTOKSEN LÄPIVIENNISTÄ JA IGT-SOPIMUKSESTA TRANSFORMAATIOJAKSOLLA 2018-2026

	Muutossopimus	Kaiken kilpailutus kerralla ja vanhalla sopimuksella jatkaminen
Kokonaiskustannus		+25-30 % vs. muutossopimus
Palvelutuotanto	SLA-taso hallittu	Suuria riskejä SLA-tason pitämisessä
Aikataulu	Eteneminen mahdollista	Suuria riskejä (ml. SLA-taso)
Hankinta	Toteuttaminen mahdollista	Toteuttaminen ajallisesti riskialtista
Projektihallinta	Riippuvuudet hallittavissa	Suuria riskejä riippuvuuksien hallinnassa
Liiketoiminnan kehitys	Resursseja saatavilla	Resursseja ei ole saatavalla 2018-2022
Strategian toteuttaminen	Tukee toteuttamista	Viivästyttää kriittistä kehittämistä
ICT-tavoitearkkitehtuuri	Eteneminen mahdollista	Eteneminen hyvin riskialtista

VEIKKAUS

10/14/2020 10:28:58

Kuva 2: Kokonaisarvio järjestelmämuutosten läpiviennistä 2018 – 2026.

### Päiväys ja allekirjoitus

Helsingissä helmikuun 14. päivänä 2020

Veikkaus Oy



Pekka Ilmivalta  
laki- ja vastuullisuusjohtaja

### LIITTEET

1. Veikkauksen pelijärjestelmäkokonaisuus 2019 - **SALAINEN**
2. Yhtiön hallituksen 12.6.2018 pidetyn kokouksen muutossopimusta koskeva käsittelymateriaali pöytäkirjamerkintöineen – **SALAINEN**
3. IGT:n järjestelmäkokonaisuuden pilkkominen muutossopimuksella - **SALAINEN**
4. Taulukko IGT-kustannusten kehityksestä – **SALAINEN**