

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?

Esityksen yleiset tavoitteet lisätä kilpailua ja kustannussäästöjä samoin kuin kestävän kehityksen ja huoltovarmuuden teemojen korostaminen ovat kannatettavia tavoitteita. Osa ehdotetuista toimista eivät kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisia päämäärien saavuttamiseksi.

Esityksessä ei ole huomioitu korkeakoulusektoriin kohdistuvaa erityissääntelyä. Sidosyksikköhankintojen osalta esitetty sääntely ei lisää kilpailua, vaan päinvastoin heikentää korkeakoulujen kustannustehokkuutta.

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.

Hankinnan huolellisen valmistelun ja markkinakartoituksen käytön korostaminen on perusteltua. Hankintamenettelyn pakollinen keskeyttäminen vain yhden tarjouksen saavissa kilpailuissa ei ole tarkoituksenmukainen toimenpide edistämään hankinnan huolellista valmistelua.

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

65 §: Hankinnoissa tehdään jo nyt markkinakartoitusta, joten sinänsä muutos ei tuo mitään uutta. Markkinakartoituksen tekemisen keinojen avaaminen saattaa edesauttaa markkinakartoitusten tekemistä. Toisaalta mietinnön perusteella jää epäselväksi, minkälaiset analyysityökalut katsotaan riittäväksi keinoksi markkinakartoituksen tekemiseksi. On perusteltua, että markkinakartoituksen tekeminen säilyy vapaaehtoisena alle 10 miljoonan euron hankinnoissa.

75 §: Hankintoja jaetaan osiin jo nyt, jos se on hankinnan kohteelle tarkoituksenmukaista. Onnistunut jakaminen edellyttää hankintayksiköltä usein hyvin laajaa asiantuntemusta hankintakokonaisuuden eri osista. Mahdollisuudet jakamisvelvollisuudesta poikkeamiseen tulee olla kattavat, kuten nyt on esitetty. Esitetty muutos todennäköisesti lisää merkittävästi hankintayksikön hallinnollista taakkaa, varsinkin, kun muutokseen liittyy riski lisääntyvästä valitusten määrästä ja siten hankintojen viivästymisestä. Ehdotettu muutos voi aiheuttaa haasteita ja viivästymisiä erityisesti ICT-hankinnoissa.

124 §: Jälkikäteinen kuvaus hankinnan valmistelusta voi mahdollisesti hieman edistää hankinnan huolellista valmistelua, mutta on vaikeaa nähdä sillä olevan olennaista vaikutusta tavoitteiden saavuttamiseksi.

125 §: Usein ainoastaan yhden tarjouksen saaminen johtuu markkinoiden tarjonnasta, eikä niinkään siitä, miten hankintayksikkö on hankintansa valmistellut. Yliopiston tutkimustoimintaan hankittavien laitteiden osalta tilanne on usein se, että tutkimukseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi potentiaalisia toimittajia on vain yksi. Poikkeaminen uudelleenkilpailuttamisvelvollisuudesta tulee mahdollistaa siten, että hankintayksikön toiminnan erityispiirteet otetaan huomioon. Esityksestä hankintayksiköiden hankintaprosesseille aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi ja käytännön hankintatoimen selkeyttämiseksi uudelleenkilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamista ja vaadittavan markkinakartoituksen laajuutta tulisi täsmentää esitöissä. Lisäksi esitys jättää epäselväksi sen, missä määrin tarjouspyynnön ehtoja ja vaatimuksia täytyy ja toisaalta on sallittua muuttaa uuden kilpailutuksen kohdalla.

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

Esitetyistä keinoista hankintojen jakamista ja hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevat vaatimukset eivät todennäköisesti edesauta tavoitteiden saavuttamisessa olennaisesti. Toteutuessaan muutokset aiheuttavat hankintayksiköille hallinnollista taakkaa sekä hankintojen viivästymistä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Muutosehdotuksen tavoite on perusteltu, mutta sellaisenaan ehdotus sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Mietinnössä ei ole huomioitu korkeakoulusektorin erityispiirteitä.

Työryhmän mietinnöstä selviää KKV:n arvioineen hallitusohjelman tavoitteiden hyötyjen toteutuvan ehdotetulla muutoksella ainoastaan, mikäli omistajat pystyvät korvaamaan sidosyksikkötuotantonsa markkinaehtoisella tuotannolla. Korkeakouluille nykyisellään palveluita tuottavien sidosyksiköiden osalta näin ei ole, eikä ehdotuksen kaltainen ehdoton vaatimus siten tuo korkeakouluille sillä tavoiteltavia hyötyjä.

Vaatimus vaikuttaa myös ristiriitaiselta hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen kanssa, jonka mukaan ”vältetään EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä kansallista lisäsääntelyä”. Työryhmän mietinnöstä ei ilmene riittävää arviota vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen EU-oikeuden mukaisuudesta eikä perusteita sille, miksi Suomessa poikettaisiin sidosyksikkösääntelyn yleisestä linjasta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Toteutuessaan esitetty omistusosuuden vähimmäisvaatimus asettaa korkeakoulut eriarvoiseen asemaan, kun erityisesti pienemmät korkeakoulut jäävät todennäköisesti olemassa olevien sidosyksiköiden ulkopuolelle. Muutos vaikuttaa kustannuksia ja hallinnollista taakkaa lisäävästi sekä sidosyksiköiden ulkopuolelle jäävien että niihin jäävien korkeakoulujen osalta.

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

Korkeakoulujen toimintaan liittyy erityissääntelyä esimerkiksi raportointiin, rahoitukseen ja hankkeisiin liittyen. Nykyisellään markkinoita korkeakoulujen toimintaan soveltuvista hallinnon palveluista ja järjestelmistä ei ole. Toimialan erityisvaatimuksista ja pienuudesta seuraa, etteivät toimittajat välttämättä näe korkeakouluille räätälöityjen palveluiden ja järjestelmien tuottamista kannattavana, eikä tavoiteltua kilpailua näin ollen synny.

Certia Oy tuottaa korkeakouluille talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita ja järjestelmiä. Mikäli näin ei voisi jatkossa olla, olisi selvitettävä ja päätettävä toteutetaanko palvelut itse vai kilpailutetaanko ne. Koska korkeakoulujen vaatimuksiin vastaavia markkinoita ei tällaisten palveluiden osalta ole, on siis mahdollista, että toiminto palautetaan korkeakoulun omaksi toiminnaksi. Tämä tarkoittaisi korkeakoululle hallinnollisten kustannusten nousua muun muassa rekrytointien ja uusien järjestelmien hankkimisten ja integraatioiden myötä. Myös kilpailuttamisesta seuraisi korkeakoululle mahdollisesti tarve henkilöstöressurssien lisäämiseen, jotta mahdollistetaan palveluiden kustomointi ja toimialan erityisvaatimuksien perehdyttäminen uusille toimittajille.

Esitetty sidosyksiköitä koskeva muutos aiheuttaisi korkeakoulujen osalta kustannusten nousua. Muutoksen vaikutusta arvioitaessa on otettava huomioon riski siitä, että hallinnollisten kustannusten merkittävä nousu heijastuu negatiivisesti opetuksen ja tutkimuksen eli yliopiston lakisääteisten tehtävien vaatimiin resursseihin.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko**

toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Todennäköisesti sidosyksikkötoiminta purkautuu ainakin pienten korkeakoulujen osalta. Tämä johtaa siihen, että ainakin osa palveluista siirtyy korkeakoulun sisäisesti toteutettavaksi.

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

Muutoksesta ei seuraisi taloudellisia tai muita hyötyjä korkeakoulusektorille. Vaikutukset olisivat päinvastaisia.

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

Esitetyt siirtymäajat eivät ole riittäviä tilanteeseen, jossa korkeakoulu joutuu irtautumaan sidosyksiköstä ja järjestämään siltä osin toimintansa uudelleen. Esimerkiksi uusien taloushallinnon järjestelmien osalta hankinnan huolellinen valmistelu, kilpailuttaminen ja käyttöönotto tulee viemään huomattavasti pidempään kuin mietinnössä esitetyn 12 kuukauden ajan. Siirtymäajassa on huomioitava myös mahdollinen valituskäsittely ja järjestelmän korkeakoulukäyttöön tarvittavan kustomoinnin vaatima aika.

Epärealistinen siirtymäaika voi myös johtaa korkeakoulujen samanaikaisiin kilpailutuksiin, mikä heikentää toimittajien kykyä vastata tarjouksiin erityisesti tilanteessa, jossa markkinoita ei juuri ole. Siirtymäajan tulisi olla vähintään viisi vuotta, jotta kriittiset palvelut voidaan turvata ja kilpailutukset jakautuvat tasaisesti.

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

Siirtymäaikaa tarvitaan nykyisten sidosyksiköiden tuottamien palveluiden sitoumusten purkamisen selvittämiseksi sekä sen arvioimiseksi, tuotetaanko palvelut jatkossa itsenäisesti, kilpailutuksen kautta vai yhteistyössä muiden sidosyksiköiden ulkopuolelle jääneiden korkeakoulujen kanssa. Siirtymäaikaa tarvitaan resurssien ja osaamisen hankkimiseen sekä uusien hankintojen kilpailuttamiseen. Riittävä siirtymäaika on välttämätön erityisesti laajojen ICT-hankintojen kohdalla.

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

Ehdotuksessa ei ole huomioitu riittävästi mahdollisuutta poiketa omistusosuusvaatimuksesta tilanteessa, jossa sidosyksikkötoiminta ei vääristä kilpailua tai jossa vaatimus ei ole yleisen edun mukainen.

Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava korkeakoulusektorin kriittisiin sidosyksiköihin liittyviä poikkeuksia. Korkeakouluille on turvattava mahdollisuus toteuttaa korkeakouluja yhteisesti palvelevan sidosyksikön avulla yhteisiä toimintoja, jotta korkeakoulujen toimintoihin liittyvien

erityisvaatimuksien toteutuminen kustannustehokkaasti voidaan varmistaa. Poikkeuksissa on huomioitava CSC:lle ehdotetun erityislain lisäksi Certia Oy. Lisäksi HigherEd Hub Finland Oy ja Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n osalta on arvioitava tarkoituksenmukaisia poikkeuksia.

Jatkovalmistelussa on myös ehdottoman tärkeää varmistaa, että korkeakoulukonserneilla on tulevaisuudessakin mahdollisuus toteuttaa korkeakoulujen tukipalvelut tarkoituksenmukaisesti konsernitasolla.

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?

-

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

Ehdotus luopua rikosrekisteriotteen pakollisesta käytöstä on kannatettava. Ehdotus toteutuessaan sujuvoittaa jonkin verran hankintayksikön hallinnollista työtä ja toisaalta vähentää tietosuojariskejä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusten pakollisuuden laajentaminen lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa, mutta lisää muutoksella tavoiteltua avoimuutta.

Muut huomiot

-

Kakko Marjut
Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT