

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?

Suomessa on 24 ammattikorkeakoulua ja 14 yliopistoa, jotka tekevät yhteistyötä monin eri tavoin. Korkeakoulupolitiikan pitkänä linjana on ollut vahvistaa korkeakoulujen välistä yhteistyötä ja työnjakoa. Tämä mahdollistaa sekä resurssien tehokkaan käytön että toimintojen laadun kehittämisen.

Toinen keskeinen lähtökohta korkeakoulutuksen kehittämisessä on ollut oppijan näkökulma. Tavoite on tehdä oppimisesta mahdollisimman joustavaa, saavutettavaa ja madaltaa kynnystä korkeakoulutukseen. Tietojärjestelmissä tämä esimerkiksi tarkoittaa yhteisiä rajapintoja, data-altaita sekä tietojärjestelmiä. Ellei yhteistyö korkeakoulujen välillä toimi tai datatalouden hyötyjä ei käytetä, on opiskelija yksi merkittävimmistä kärsijöistä.

Hankintalain tavoitteena on edistää kilpailua ja varmistaa markkinoiden toimintaa. Tämä on lähtökohtaisesti hyvä tavoite ja siksi ammattikorkeakoulut pyrkivätkin kilpailuttamaan palvelut silloin kun se on toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista ja järkevää. Niillä on kuitenkin toiminnassaan tiettyjä erityispiirteitä: ne hoitavat muun muassa työssään viranomaistehtäviä, käsittelevät valtavia määriä henkilötietoja ja ne käyttävät keskeisissä toiminnoissa sellaisia järjestelmiä, joihin ei ole tarvetta muualla yhteiskunnassa. Siksi ammattikorkeakoulut suhtautuvat kriittisesti lakiesityksen keskeisiin esityksiin erityisesti vähimmäisomistusta koskevien vaatimusten osalta.

Jos lakiesitys etenisi esitetyn kaltaisessa muodossa varsinaiseksi laiksi, tarkoittaisi se korkeakouluille:

- merkittävää hallinnollista työtaakkaa joko palveluiden uudelleenkilpailuttamiseksi tai palveluiden tuotannon siirtämistä itselleen.
- merkittävää kustannusten nousua, kun kaikki tietojärjestelmät ja palvelut jouduttaisiin rakentamaan alusta asti uusiin järjestelmiin ja nykyinen yhteiskäyttöetu, jossa kustannustaakka on jaettu, poistuisi. Muutos toisi myös merkittävät transaktiokustannukset itse palvelujen kustannusten lisäksi.
- merkittävää haittaa jatkuvuuden turvaamiselle ja tiedon käytettävyydelle.
- korkeakoulujen erityisalasta ja pienuudesta johtuen markkinoiden kiinnostus toimialan palvelujen tuottamisesta voi olla epäkiinnostavaa eikä todennäköisesti kilpailun kautta tuota kustannussäästöjä.

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.

Hankintojen huolellinen valmistelu, kuten esimerkiksi vapaaehtoinen markkinakartoitus, lisäävät hankintojen tehokkuutta ja vahvistavat hankintaprosessien toimivuutta. Pakollinen markkinakartoitusvelvollisuus ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen, sillä se lisää hallinnollista taakkaa kilpailutuksen yhteydessä.

Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa voi pienissä paikallisissa hankinnoissa hidastaa tarpeettomasti hankintaprosessia, vaikka se voi joissain tapauksissa välillisesti parantaa hankintaprosessin läpinäkyvyyttä ja hankintadokumentaation laatua. Hankintaprosessi voi viivästyä turhaan, sillä kaikkien hankintojen kohdalla ei välttämättä löydy aina useaa tarjoajaa kilpailutuksen yksityiskohtaisuuden tai markkinatilanteen vuoksi.

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

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

Nykyiseen lakiin verrattuna eivät tuo erityistä etua, vaan lisäävät hallinnollista työtä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Joillain korkeakoulujen yhteistyön osa-alueilla in-house -yhtiöt ja osakeyhtiömuoto ovat ainoa järkevä tapa järjestää yhteistyö ja tehostaa toimintaa. Usein yhteistyö liittyy keskeisellä tavalla korkeakoulujen perustehtävien toteuttamiseen, kun koulutuksen tai opiskelijavalintojen

järjestämiseen liittyvien palveluiden tuottamiseen. Tällaisissa tapauksissa erityistä tehtävää varten on perustettu yhtiöitä ja konsortioita. Korkeakoulujen yhteisissä yhtiöissä pienimpien omistajien omistusosuus yhtiöistä jää väistämättä alle 10 %:n.

Esimerkiksi HigherEd Hub Finland Oy on korkeakoulujen Digivisio 2030 -hankkeen työtä jatkava yhtiö. Hankkeessa rakennetaan korkeakoulujen yhteisiä kansallisia digitaalisia palveluja, joiden operointia ja edelleen kehittämistä yhtiö jatkaa hanketyön loputtua.

Korkeakoulujen pysyviä yhteisiä rakenteita ei aina voida kestävästi rakentaa hankekonsortioiden varaan. Niillä ei ole oikeushenkilön asemaa, eikä yksittäinen korkeakoulu voi ottaa vastuuta esimerkiksi koko korkeakoulukentän kriittisestä palvelusta tai tietovarantojen hallinnasta.

Mikäli hankintalain uudistuksen seurauksena korkeakoulujen nykyisenlainen in-house-yhtiötoiminta ei olisi mahdollista, seurauksena olisi sekä nykyisen että tulevan yhteistyön vaikeutuminen ja heikkeneminen sekä kustannusten nousu. Juuri kilpailun varmistamiseksi on tärkeää, että uusia erityisyhtiöitä voidaan perustaa - tarkoin rajatuin ehdoin. Palveluiden hankkiminen ja integroiminen maksaa korkeakouluille - eli veronmaksajille, minkä vuoksi päällekkäisiä ja rinnakkaisia kustannuksia pyritään välttämään yhteistyöllä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vähimmäisomistusmuutoksen seurauksena in-house-yhtiöiden käyttö korkeakouluyhteistyössä todennäköisesti vähenisi, mikä lisää tarpeetonta kilpailutusta ja monet nyt jo suoraviivaiset hankintaprosessit hidastuvat. Lain muutos aiheuttaisi merkittävän määrän nykyisten omistusten purkamisia ja uudelleenjärjestelyjä. Uudelleen järjestelyt vaikuttaisivat myös hallinnollisina taakkoina yli 10 %: n omistusosuuden omistajille.

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

Ammattikorkeakouluille merkittävien IT-järjestelmien vaihtaminen lyhyellä aikavälillä vaikeutuu. Onnistunut kilpailutus ja sen jälkeinen IT-järjestelmien integraatioiden uudistaminen vaatii paljon henkilötyötä niin palvelutuottajalta kuin korkeakoulujen IT-henkilöstöltä. Esimerkiksi talous- tai opintohallintojärjestelmän vaihtaminen on monivuotinen projekti. Markkinaehtoisella kilpailutuksella tämän kokoiseen järjestelmiin ei todennäköisesti saada muita kuin monikansallisia suuria IT-toimittajien tarjouksia - hyöty pienille paikallisille ICT-ratkaisujen toimittajille jää toteutumatta. Opintohallinto- tai talousjärjestelmähankinnan pilkkominen ei myöskään ole välttämättä tarkoituksenmukaista, sillä niihin liittyy paljon järjestelmäintegraatioita, joten hankintojen pilkkominen nostaa integraatioiden toteutuksiin liittyviä riskejä ja lisää turhaa integraatiokuormaa.

In-house-yhtiöiden etu on ollut myös siinä, että niiden avulla on voitu siirtää korkeakoulujen ydintoiminnan ulkopuolelle kuuluvaa IT-osaamista omiin kustannustehokkaasti toimiviin yhtiöihin sen sijaan, että jokaisessa korkeakoulussa olisi kuhunkin palveluun erikoistuneet IT-asiantuntijat.

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

Tämä joudutaan päättämään, kun tiedetään lopullinen lain muoto.

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

Ammattikorkeakoulujen arvioiden mukaan muutos kasvattaisi hankintoihin meneviä kustannuksia ja lisäsi hallinnollisen työn määrää.

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

Esitetty siirtymäaika on äärettömän lyhyt ja kuten KKV mainitsee eriävässä mielipiteessään, liittyy 1/2 vuoden siirtymäaikaan merkittäviä kustannuksia kasvattavia riskejä. Lyhyt siirtymäaika käynnistäisi kovan kilpailun palveluntuottajista, tietojärjestelmätoimittajista sekä osaavasta henkilökunnasta. Siirtymäajan tulisi turvata hankintalaissa kirjatulle markkinakartoitukselle riittävä aika, jotta organisaatiolla on riittävä aika tehdä päätöksiä sen osalta, ostetaanko palvelut jatkossa ulkoa vai tuotetaanko ne itse.

Päätöksen jälkeen pitää määritellä palveluiden ja järjestelmien tekniset tiedot ja tarpeet. Asioiden järjestelylle, valmistelulle, päätöksenteolle, uuden rakentamiselle ja testaukselle tulee olla usean vuoden siirtymäaika. Sen, mikä on rakennettu vuosien, jopa vuosikymmenten aikana, purkaminen ja uuden rakentaminen, ei voi lähtökohtaisesti ajatella purettavan ja rakennettavan uudestaan puolessatoista vuodessa.

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

- Tilannekuvan rakentaminen ja tavoitetilan asettaminen
- Valmisteluun tarvittavien resurssien rekrytointi
- Voimassa olevien sopimusten päättäminen
- Asian valmistelu päätöksentekoon (sisällöt, kustannukset, riskit...); omaksi toiminnaksi vai ostopalveluna
- Päätöksenteko
- Palvelujen tarkka määrittely

- Tietosuojamääritykset
- Järjestelyt; joko kilpailutus tai omien rakenteiden suunnittelu, osaamisen varmistaminen
- Tarvittavat kilpailutukset ja sopimusten solmiminen
- Rakenteiden ja järjestelmien rakentaminen, integraatiot, testaus
- Jatkotoimenpiteiden määritykset

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

Arene katsoo, että kategorinen omistajuusrajoite ilman poikkeuksia voi kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia sellaisissa tilanteissa, joissa sidosyksiköiden käytöstä on ollut selkeästi hyötyä. Arene yhtyy tältä osin liitteessä olevaan VM:n eriävään mielipiteeseen, jossa nostetaan esiin huoli kustannusten merkittävästä kasvusta, jos luonnoksessa esitetty 10 % omistusosuuden vähimmäisvaatimus kirjataan lakiin. Mietinnössä ei huomioida eri toimialojen, alueiden ja erilaisten hankintayksiköiden eroja. Kustannuksia kasvattavat vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pieniin toimijoihin. KKV:n ehdotus esimerkiksi liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen poikkeukseen on kannatettava.

Arene esittää, että korkeakoulujen tulee olla mahdollista poiketa esitetystä omistusvaatimuksesta tilanteissa, joissa:

- Yhtiö vastaa yleisen edun mukaista, erityisiä julkisia tehtäviä hoitavaa yksikköä.
- Tilanteessa on osoitettavissa selkeä markkinapuute, eli vastaavaa palvelua ei ole markkinoilta saatavilla.
- Kun yksittäisen korkeakoulun ei ole mahdollista ottaa vastuuta kansallisen, kriittisen palvelun operoinnista tai harjoittaa sitä hankerahoituksen ehtojen edellyttämällä tavalla yhdessä kaikkien Suomen korkeakoulujen kanssa.
- Jos yhteiselle palvelualustalle syntyy merkittävä henkilötietojen ja muita yksilöitä koskevan datan kasauma, ja yhtiö hallinnoi siten merkittävää kansallista tietovarantoa.
- Jos toimintaan sisältyy merkittäviä kyberturvallisuus- ja tietoturvariskejä.
- Jos korkeakoulujen yhteisesti hankkimat palvelut vähentävät merkittävästi kustannuksia ja parantavat palvelujen laatua.
- Jos korkeakoulujen täytyy liittää palvelunsa viranomaisten palveluihin, mikä edellyttää yhtenäistä tapaa tuottaa ja siirtää tietoja
- Jos viranomaisten ja korkeakoulujen lakisääteisiin tehtäviin liittyy palveluita, joita korkeakoulujen on lähtökohtaisesti käytettävä.

- Hankintalaissa tulee huomioida yleisen edun mukaiset, erityisiä julkisia tehtäviä hoitavat yksiköt. Tällaisen erityisen tehtävän määrittely tapahtuisi ensisijaisesti yksiköiden omistajien itsearviona ja todennettaisiin viime kädessä KKV:n toimesta tai oikeuskäytännössä.

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?

Tietoturva ja tietosuojat olisi helpompaa varmistaa tilanteessa, jos korkeakoulujen ICT-hankinnat olisivat keskitettyjä ja joissa käytettäisiin aiemmin hyväksi todettuja in-house-yhtiöitä.

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?

Keventää, mutta ei näyttäyty merkittävänä tässä kokonaisuudessa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen ilmoittaminen HILMAssa tulisi voida tehdä kolmella kielellä samanaikaisesti, sillä englanninkieliset ilmoitukset ovat välttämättömiä ICT-hankinnoissa.

Kannatamme velvoittavaa jälki-ilmoittamista myös kansallisen kynnysarvot ylittävissä suorahankinnoissa avoimuuden ja seurannan parantamiseksi sekä hankintojen vaikutusarviointin ja kehittämistoimien vahvistamiseksi.

Muut huomiot

-

Ylönen Nina
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry