

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?

Toteamme, että valmisteleavassa työryhmässä ei ole ollut mukana yhtään korkeakoulusektorin edustajaa, eikä valmistelussa ei ole otettu tarpeeksi huomioon yliopistoja, niiden sidosyksiköitä ja yliopistoja koskevaa erityissääntelyä, vaikka esityksillä olisi toteutuessaan suoria kustannuksia kasvattavia ja koko korkeakoulukentän yhteistyötä vaikeuttavia vaikutuksia ja hallinnollisen taakan lisääntymistä.

Esityksen yleiset tavoitteet lisätä kilpailua ja kustannussäästöjä samoin kuin kestävän kehityksen korostaminen ovat kannatettavia tavoitteita. Kannatamme kaikkia toimenpiteitä, jotka tekevät julkisista hankinnoista houkuttelevia ja tehokkaita ja lisäävät tervettä kilpailua. Osa ehdotetuista toimista ei kuitenkaan ole mielestämme tarkoituksenmukaisia päämäärien saavuttamiseksi.

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 huolellinen valmistelu ja markkinakartoituksen käyttö on Itä-Suomen yliopiston mielestä perusteltua. Hankintamenettelyn pakollinen keskeyttäminen vain yhden tarjouksen saavissa kilpailuissa ei puolestaan ole tarkoituksenmukainen toimenpide edistämään hankinnan huolellista valmistelua.

Yleisellä tasolla ehdotetut muutokset vaikuttavat epäkäytännöllisiltä luoden erikokoisille ja erilaisilla resursseilla varustetuille hankintayksiköille lisäkustannuksia aiheuttavia toimintamalleja toteuttaa todelliseen tarpeeseen perustuva hankinta ilman, että tavoiteltua kustannussäästöä tai lisääntyvää kilpailua voidaan ehdotetuilla keinoilla todennettavasti saada aikaan.

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

Tältä osin yhdyimme täysin Turun yliopiston tästä asiasta lausumaan.

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

Näkemyksemme mukaan nyt esitetyistä keinoista hankintojen jakamista ja hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevat vaatimukset eivät todennäköisesti edistä toivottujen tavoitteiden saavuttamisessa. Toteutuessaan esitetyt muutokset lisäävät hankintayksiköille hallinnollista taakkaa sekä hankintojen viivästymistä, mahdollisesti jopa niiden peruuntumista ulkopuoliseen rahoitukseen ja sen ehtoihin liittyvistä syistä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Nyt esitetyn muutosehdotuksen taustalla oleva tavoite on perusteltu, mutta tällaisessa muodossaan ehdotus sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta ei ole tarkoituksenmukainen. Mietinnössä ei ole huomioitu korkeakoulusektorin erityispiirteitä.

KKV on mietinnöstä ilmenevällä tavalla arvioinut, että hallitusohjelman tavoitteet toteutuvat ehdotetulla muutoksella vain, mikäli sidosyksikön omistajat pystyvät korvaamaan kyseisen palvelutuotannon markkinaehtoisella tuotannolla. Korkeakouluille palveluita tuottavien sidosyksiköiden osalta asia ei ole näin, eikä ehdotuksen kaltainen ehdoton, poikkeukseton vaatimus siten tuo korkeakouluille niitä hyötyjä, joita esityksellä tavoitellaan.

Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan kyseinen ehdotus vaikuttaa olevan ristiriidassa hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen kanssa, jonka mukaan ”vältetään EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä kansallista lisäsääntelyä”. Työryhmän mietinnöstä ei myöskään ilmene asianmukaisella tavalla perusteltua arviota vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen EU-oikeuden mukaisuudesta eikä myöskään perusteita sille, miksi Suomessa poikettaisiin sidosyksikkösääntelyn yleisestä eurooppaoikeudellisesta linjasta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

On mahdollista, että suuri osa tällä hetkellä sidosyksiköiden kautta hankituista palveluista ja toiminnoista siirtyisi takaisin korkeakoulujen itsensä hoidettavaksi, mikä lisäisi kustannuksia (hallinnolliset kustannukset, rekrytoinnit, perehdytykset jne). Se myös asettaisi korkeakoulut eriarvoiseen asemaan ja mm. Certia Oy:n ja CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n toimintojen ja osakkuuspohjien merkittäviin uudelleenjärjestelyihin. Ehdotettu kategorinen, poikkeukseton 10 %:n sääntö ei huomioi myöskään korkeakoulujen lukumäärää.

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

On tärkeä huomata, että korkeakoulujen toimintaan liittyy runsaasti erityissääntelyä esimerkiksi raportointiin, rahoitukseen ja hankkeisiin liittyen. Tällä hetkellä markkinaehtoista tarjontaa tiettyihin korkeakoulujen tarvitsemiin hallinnon palveluihin tai järjestelmiin ei ole. Korkeakoulusektorin erityisvaatimuksista ja pienuudesta kokonaismarkkinoihin verraten seuraa helposti se, etteivät toimittajat välttämättä näe korkeakouluille erikseen muotoiltujen järjestelmien tai palveluiden tuottamista kannattavana, eikä esityksellä tavoiteltua kilpailua näin ollen synny.

Itä-Suomen yliopisto toteaa, että esitetty sidosyksiköitä koskeva poikkeukseton muutos aiheuttaisi korkeakoulujen osalta hyvin todennäköistä kustannusten nousua. Näitä vaikutuksia ja kustannuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon riski siitä, että hallinnollisten kustannusten nousu heijastuu negatiivisesti opetuksen ja tutkimuksen eli yliopiston lakisääteisten ydintehtävien vaatimiin resursseihin. On myös huomioitava se, että tarvittavien palveluiden kilpailuttaminen vaatii laaja-alaista substanssi- ja hankintaosaamista, jota kaikilla hankintayksiköillä ei ole eikä myöskään mahdollista hankkia.

Olisi myös otettava huomioon se, että toteutuessaan kyseinen muutos voisi vaikuttaa negatiivisesti yritystoimintaan ja markkinoihin, mikäli hankintayksiköt siirtävät sidosyksiköiden tuottamat toiminnot omiksi toiminnoikseen. Ehdotetusta erittäin lyhyestä siirtymäajasta johtuen tosin alkaisi kova kilpailu hankintayksiköiden kesken soveltuvista palveluntuottajista ja tämä aiheuttaisi lisää kustannusten nousua.

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

Todelliset toimenpiteet tulee harkita ja päättää, kunhan lain lopullinen muotoilu selviää.

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

Emme tunnista ehdotetuista muutoksista seuraavia taloudellisia, tai muitakaan hyötyjä.

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

Esitetyt siirtymäajat ovat ehdottomasti liian lyhyitä. Vuosien saatossa aikaansaattujen rakenteiden purkaminen ja uudelleenjärjestely kilpailutuksineen/rekrytoineineen tulee viemään aikaa. Lyhyt siirtymäaika johtaisi myös hankintayksiköiden samanaikaisiin kilpailutuksiin ja riskiin siitä, että kriittisiä palveluita jäisi hankkimatta, koska tarjontaa ja resurssia ei markkinoilta löydy.

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

Tältä osin yhdyimme Lapin yliopiston tätä kohtaa koskevassa lausunnossaan esiin nostamiin toimenpidevaatimuksiin.

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

Nykyisessä ehdotuksessa ei ole riittävästi otettu huomioon mahdollisuutta poiketa omistusosuusvaatimuksesta tilanteessa, jossa sidosyksikkötoiminta ei vääristä kilpailua tai jossa kyseinen vaatimus ei ole yleisen edun mukainen.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida korkeakoulusektorin kriittisiin sidosyksiköihin liittyviä poikkeuksia. Korkeakouluille lisi pystyttävä turvaamaan turvattava mahdollisuus toteuttaa toiminnot korkeakouluja yhteisesti palvelevan sidosyksikön avulla, jotta korkeakoulujen toimintoihin liittyvien erityisvaatimusten toteutuminen voitaisiin mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla varmistaa.

Jatkovalmistelussa olisi tärkeää huolehtia siitä, että korkeakouluilla olisi tulevaisuudessakin mahdollisuus toteuttaa korkeakoulujen tukipalvelut tarkoituksenmukaisesti.

Edellä lausutun lisäksi yhdyimme tämän kohdan osalta Turun yliopiston lausuntoon.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

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

Varsinkin nykyisessä maailmantilanteessamme on perusteltua huomioida turvallisuuteen liittyviä seikkoja paremmin hankinnoissa.

Todetaan myös, että yksittäistä hankintayksikköä suurempina toimijoina sidosyksiköillä voi olla enemmän kyvykkyyttä ja resurssia huomioida esimerkiksi tietoturvaan ja tietosuojaan liittyviä näkökulmia hankinnoissa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Kannatamme rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevaa ehdotusta.

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

Muutos ei ole luonteeltaan tässä kokonaisuudessa merkittävä, mutta vähentää hiukan hallinnollista taakkaa ja mahdollisia viivästyksiä hankintasopimusten solmimisessa etenkin ulkomaisten toimijoiden kanssa ja edistää tarjoajien tasapuolista kohtelua.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ehdotetut muutokset luonnollisesti lisäävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, mutta samalla toki avoimuutta.

Muut huomiot

-

Mononen Marika
UEF - Laki- ja hankintapalvelut / Marika Mononen