

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?

Suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omistama Certia Oy vastustaa 10 %:n vähimmäisomistusrajan säätämistä ehdotetussa muodossa.

Uudistuksella ei korkeakoulusektorilla voida saavuttaa sille asetettuja tavoitteita, vaan vähimmäisomistusrajan säätäminen päinvastoin vaarantaisi korkeakoulujen Certia-yhteistyöllä jo saavuttamat kustannussäästöt.

Korkeakoulujen hallinnon tarpeisiin soveltuvia markkinaehtoisia palveluita ei ole tarjolla, eikä sellaisia odoteta myöskään syntyvän, johtuen tarjolla olevan markkinan koon ja korkeakoulujen hallinnossa tarvittavien räätälöityjen järjestelmien vaatimien investointien välisestä epäsuhdasta.

Uudistus ei sen vuoksi voi johtaa kilpailtujen palveluiden käytön lisääntymiseen, vaan päinvastoin johtaisi siihen, että osa korkeakouluista joutuisi palauttamaan Certian hoidossa olevat toiminnot uudelleen korkeakoulun sisäiseksi hallintofunktioksi. Tämä nostaisi korkeakoulujen hallintokustannukset jälleen olennaisesti korkeammalle tasolle, mikä joko vähentäisi tutkimukseen ja opetukseen käytettävissä olevia resursseja tai lisäisi veronmaksajille aiheutuvaa kustannusrasitetta.

Sidosyksikkösääntelyä koskevassa ehdotuksessa tulisi näkemyksemme mukaan tarpeen huomioida paremmin korkeakoulusektorin erityisolosuhteet ja taloudelliset realiteetit.

Certia toteaa lisäksi, että työryhmämietintö ja sen sisältämä lakiehdotus on sidosyksikkösääntelyn osalta puutteellisesti valmisteltu. Mietinnöstä puuttuvat muun muassa ehdotetun vähimmäisomistusrajan vaikutusarviointi korkeakoulusektorille sekä ehdotuksen arviointi suhteessa perustuslain 123 §:n suojaamaan yliopistojen itsehallintoon. Lisäksi vähimmäisomistusrajaa koskevasta ehdotuksesta puuttuu riittävä EU-oikeudellinen arviointi ja ehdotuksen vertailu muiden EU-maiden oikeustilaan nähden.

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.

-

- **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?**

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omistama Certia Oy vastustaa 10 %:n vähimmäisomistusrajan säätämistä ehdotetussa muodossa.

Ehdotetulla uudistuksella ei korkeakoulusektorilla voida saavuttaa sille asetettuja tavoitteita, vaan vähimmäisomistusrajan säätäminen päinvastoin vaarantaisi korkeakoulujen Certia-yhteistyöllä jo saavuttamat kustannussäästöt. Ehdotus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Uudistus johtaisi siihen, että osa korkeakouluista joutuisi palauttamaan Certian hoidossa olevat toiminnot uudelleen korkeakoulun sisäiseksi hallintofunktioksi. Tämä nostaisi korkeakoulujen hallintokustannukset jälleen olennaisesti korkeammalle tasolle, mikä joko vähentäisi tutkimukseen ja opetukseen käytettävissä olevia resursseja tai lisäisi veronmaksajille aiheutuvaa kustannusrasitetta.

Sidosyksikkösääntelyä koskevassa ehdotuksessa tulisikin näkemyksemme mukaan tarpeen huomioida paremmin korkeakoulusektorin erityisolosuhteet ja yleisen edun toteutuminen.

Tämän lausunnon antaja Certia on suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omistama sidosyksikkö, eli inhouse-yhtiö, joka tuottaa omistajilleen talous-, henkilöstö- ja matkahallinnon tietojärjestelmiä ja palveluja sekä lisäksi erityisesti tiede- ja koulutuskonferenssien tuottamiseen liittyviä palveluja.

Certia perustettiin vuonna 2008 valtion tilivirastoksi, josta se vuonna 2010 yhtiöitettiin nykyiseksi osakeyhtiöksi. Nykyisin kaikki Certian asiakkaina olevat yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat myös sen omistajia. Certian toimipisteet sijaitsevat Vaasassa, Joensuussa, Tampereella ja Turussa, ja yhtiö työllistää yli 150 HR-, talous- ja palkkahallinnon sekä järjestelmäpuolen ammattilaista.

Certia on toiminut jo yli 15 vuotta korkeakoulusektorin tukena ja mahdollistanut merkittäviä kustannussäästöjä sekä hallinnon tehokkuutta ja laatua parantavia ratkaisuja.

Nykyisen laajuinen Certia on muodostettu sarjalla aitoja ulkoistuksia. Kyse on yliopistojen ja korkeakoulujen aiemmin sisäisesti tuottamista tukitoiminnoista, joiden tuottamiseen osallistunutta henkilökuntaa on siirtynyt asiakasomistajina olevista yliopistoista ja ammattikorkeakouluista Certian palvelukseen.

Certian tuottamat palvelut ja prosessit ovat osoittautuneet ulkoistuksia edeltävään aikaan nähden olennaisesti laadukkaammiksi ja tehokkaammiksi. Lisäksi uusien järjestelmien käyttöönotot ovat toteutuneet sovituisissa aikatauluissa ja budjeteissa sekä laadullisesti ensiluokkaisella tavalla siten, että korkeakouluja palvelevat järjestelmät toimivat hyvin. Certian tarjoamien palveluiden käyttäjätyytyväisyys on huippuluokkaa.

Hankintalain taloudellisten tavoitteiden ja korkeakoulujen resurssien käytön kannalta Certia-yhteistyön omistajakorkeakouluilleen tuottamat kustannussäästöt ovat erittäin merkittäviä. Viimeisten 12 vuoden aikana Certialle ulkoistettujen hallinnon palveluiden kustannus on laskenut peräti 60 %.

Certialla on 15 korkeakouluomistajaa, joiden nykyiset omistusosuudet vaihtelevat 0,04–20 % välillä, keskimääräisen omistusosuuden ollessa noin 6,7 %. Mikäli 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus

saatettaisiin työryhmän ehdotuksen mukaisesti voimaan, ilmeisesti vähintään viiden korkeakoulun tulisi luopua Certia-omistuksestaan.

Alla tarkemmin kuvatulla tavalla (ks. vastaus kysymykseen ”Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?”) markkinaehtoisia palveluita ei ole tarjolla korkeakoulujen tarvitseman hallinnon hoitamiseen. Koska markkinaehtoisia vaihtoehtoja ei ole, hankintalakiuudistuksen tavoitteena olevaa kilpailun lisääntymistä ei voida saavuttaa Certian hoitamien palveluiden osalta.

Todennäköisin seuraamus uudistuksesta on se, että Certian omistuksesta luopuvien korkeakoulujen on pakko palauttaa Certian hoidossa olleet toiminnot uudelleen korkeakoulun sisäiseksi hallintofunktioksi.

Certian hoitamien palveluiden hajauttaminen pienempiin yksiköihin johtaisi suuruuden ekonomian katoamiseen ja edellä kuvattujen saavutusten ja taloudellisten hyötyjen menettämiseen.

Esimerkiksi tietojärjestelmäinvestointien yksikköhinnat nousevat erikseen hankittuina merkittävästi, ja automaation hyödyntäminen vaikeutuu. Seurauksena korkeakoulujen hallintokustannukset kasvaisivat huomattavasti, mikä olisi omiaan johtamaan resurssien uudelleenohjaukseen ydintehtävistä, kuten tutkimuksesta ja opetuksesta.

Työryhmän mietinnön sisältämän lakiehdotuksen mukaan hankintalain ensisijaisena tavoitteena olisi edelleen tehostaa julkisten varojen tehokasta käyttöä (2 §). Huomattavaa on, että Certian toiminta on jo täyttänyt tämän tavoitteen; hallinnon kustannukset ovat laskeneet keskimäärin peräti 60 % viimeisen 12 vuoden aikana.

Certia katsoo, että vähimmäisomistusprosentin säätämisen vaikutukset olisivat ainakin korkeakoulusektorilla tavoiteltuun nähden päinvastaisia. Uudistus heikentäisi korkeakoulusektorin tehokkuutta, vaarantaisi Certian toiminnalla jo saavutetut säästöt ja aiheuttaisi merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia korkeakouluille ja lopulta veronmaksajille.

Toteamme taustana lausunnollemme, että KKV:n selvityksen mukaan ainoastaan 48 inhouse-yhtiössä on yli 10 omistajaa, mikä näiden yhtiöiden osalta tarkoittaa, että osan yhtiöiden omistajista täytyy luopua jatkossa omistuksestaan tai yhtiö ei voi jatkaa toimintaansa sidosyksikkönä. Näistä 48 yhtiöstä kahdeksan kuuluu samaan konserniin, joiden osalta uudistuksen oikeudellinen vaikutus on nähdäksemme epäselvä – erityisesti yliopistokonsernien osalta.

Selvityksen mukaan edellä mainituista 48 inhouse-yhtiössä vain yhdeksässä yhtiössä on yli 50 omistajaa. Tällaisten yhtiöiden osalta KKV piti epätodennäköisenä, että yhtiö voisi jatkossa toimia nykyisenkaltaisena sidosyksikkönä. Kääntäen, muiden 39 yhtiön osalta KKV pitää siten todennäköisenä, että yhtiöiden toiminta sinänsä jatkuu, mutta osa omistajista on pakotettuja jättäytymään pois inhouse-yhtiön piiristä – jolloin näiden osalta toiminta joko palaa takaisin hoidettavaksi hankintayksikön sisäisenä funktiona, siirtyy uuteen inhouse-yhtiöön tai mahdollisesti johtaa palveluiden hankintaan markkinoilta.

KKV:n arvion perusteella on siten nähdäksemme ilmeistä, että vähimmäisomistussäntelyn vaikutus markkinoiden toimintaan jäisi joka tapauksessa vähäiseksi. Mahdollisesti saavutettava yleinen hyöty on mittavassa epäsuhteessa sääntelyn kohteena oleville hankintayksiköille aiheutuvaan huomattavaan haittaan.

Korkeakoulusektorilla tämä epäsuhta korostuu entisestään. Edellä mainitulla tavalla Certian n. 14,7 miljoonan euron liikevaihto on olematon suhteessa tilitoimistomarkkinan 1,3 miljardin euron kokoon, eikä markkinavaikutuksia siten voine juuri ilmetä. Sen sijaan korkeakouluille aiheutuva haitta on merkittävä. Tätä toimialakohtaista yleisen edun arviointia mietinnössä ei ole suoritettu.

Intressipunnintaa lakiehdotuksesta aiheutuvien haittojen ja hyötyjen välillä ei työryhmän mietinnöstä ilmene, vaikka asian ytimessä tulisi olla sen selvittäminen, saavutetaanko ehdotetulla uudistuksella sille asetettuja tavoitteita, ja mikäli saavutetaan, ovatko saavutettavat edut oikeassa suhteessa verrattuna uudistuksen aiheuttamiin haittoihin.

Työryhmän mietintö ei myöskään millään tapaa huomioi sidosyksikön toteuttamien kilpailutusten merkitystä. Sidosyksikön – esimerkiksi Certian – tekemät hankinnat ovat myös hankintalain piirissä ja siten aivan yhtä lailla kilpailutettuja kuin omistajina olevien hankintayksiköidenkin tekemät hankinnat. Certia voimakkaasti kyseenalaistaa uudistushankkeen lähtökohtana olevan ajatuksen siitä, että inhouse-yhtiön purkaminen kokonaan tai osittain automaattisesti vaikuttaisi markkinaehtoista toimintaa lisäävästi.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Certia on toteuttanut erittäin mittavia ja hintavia järjestelmäinvestointeja. Mikäli osa Certian omistajana olevista korkeakouluista joutuu luopumaan Certia-omistuksestaan, nämä korkeakoulut joutuvat korvaamaan Certian kautta keskitetysti toteutetut järjestelmäinvestoinnit uushankinnoilla.

Lisäksi Certia-omistuksesta luopuminen johtaisi siihen, että ulos jäävät yliopistot ja ammattikorkeakoulut joutuisivat rakentamaan itselleen uudelleen sisäisen hallinnollisen organisaation Certian hoidossa olleita toimintoja varten.

Omistajina olevat korkeakoulut ovat hyvin erikokoisia ja uudistusehdotuksessa ei ole huomioitu näiden yhdenvertaista kohtelua. Pienimpien korkeakoulujen tilanne voi uudistuksen myötä käydä kohtuuttomaksi. Niin omistusosuuden kasvattaminen kuin Certia-yhteistyöstä ulos jääminenkin muodostavat suhteellisesti raskaimman taloudellisen rasitteen juuri pienimmille yksiköille.

Korkeakouluille järjestelmäinvestoinneista ja hallinnollisen organisaation rakentamisesta aiheutuva kustannus muodostuu huomattavasti Certian kautta hankittua palvelua kalliimmaksi. Korkeakoulut menettävät ”suuruuden ekonomian” tuomat edut, eli järjestelmähankintojen hinta käyttäjää kohden laskettuna nousee, ja korkeakoulut joutuvat yksittäin toteuttamaan lukuisia sellaisia toimia, joiden kustannus kyetään tällä hetkellä jakamaan useiden käyttäjien kesken.

Yksittäisenä esimerkkinä vaikkapa yhden SAP-tietojärjestelmämoduulin kustannukset ovat keskitettynä huomattavasti alhaisemmat kuin hajautettuna, minkä lisäksi jokainen tarvittava räätälöinti jouduttaisiin hajautettuna toteuttamaan kullekin korkeakoululle erikseen – kun taas Certian tapauksessa räätälöintiin tarvittava henkilötyö toteutetaan vain yhteen kertaan.

Myös Certiaan jäävien enintään kymmenen yliopisto- ja ammattikorkeakoulun kustannustaso nousisi uudistuksen myötä, koska toteutettuja ohjelmistoinvestointeja ja toimintakustannuksia olisi jatkossa jakamassa pienempi joukko hankintayksiköitä. Lisäksi, mikäli lain siirtymäaika on ehdotetun lyhyt, Certialle jää pitkistä lisenssisopimuksista tarpeetonta järjestelmäkapasiteettia, joista aiheutuva ylimääräinen kulu jää Certiassa jatkavien korkeakoulujen maksettavaksi.

Näin ollen sekä Certiasta ulos jäävien että Certiassa jatkavien korkeakoulujen kustannustaso kasvaisi, mistä aiheutuisi veronmaksajille korkeampi kustannusrasite tai vaihtoehtoisesti koulutukseen ja tutkimukseen varattu rahoitus pieneni.

Samansuuntaiset vaikutukset aiheutuisivat myös, mikäli ulkoistusten peruuttamisen sijasta Certia ”jaettaisiin kahteen osaan”. Jos kaksi pienempää inhouse-yhtiötä toteuttaa samat päällekkäiset järjestelmähankinnat ja hankkii palveluiden tuottamiseen tarvittavan henkilökunnan, yhteenlasketut kustannukset muodostuvat olennaisesti korkeammiksi kuin yhdessä, yhtenäisessä Certiassa.

Lopputulema molemmissa toteutustavoissa on hankintalain ensisijaisten tavoitteiden kannalta sama: hankintayksiköiden kustannustehokkuus heikkenee ja kyky saavuttaa hankintalain 2 §:n mukaisia tehokkuus- ja laatutavoitteita alenee.

Certia huomauttaa, että myös KKV on arvioinut vähimmäisomistusosuusvaatimuksen säätämisen nostavan kustannuksia julkisella sektorilla, koska uudistus ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Certia yhtyy täysin tähän KKV:n käsitykseen.

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

10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksen säätäminen ei edistäisi kilpailua korkeakoulusektorilla, koska markkinaehtoisia vaihtoehtoja ei ole tarjolla sektorin erityisvaatimusten vuoksi. Näitä erityisvaatimuksia liittyy muun muassa OKM:n asettamiin raportointivelvollisuuksiin ja korkeakoulujen projektirahoituksen lakisääteisiin velvollisuuksiin.

Työryhmän mietinnössä ei ole otettu millään tapaa huomioon, että yliopisto- ja korkeakoulusektorin hallinto on hyvin säädeltyä. Sektorille tarjottujen palveluiden tuottamisessa on huomioitava laajaa erityissääntelyä, jotka koskevat mm. yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitusta, OKM:n toimilupa-, sopimus- ja raportointiasioita, suhteita Suomen Akatemiaan, EU-hankkeisiin liittyvää sääntelyä ja raportointia ja tilastokeskuksen raportointivaatimuksia. Asialla on huomattavaa taloudellista vaikutusta, sillä korkeakoulujen rahoituksesta tyypillisesti n. 40 %, enimmillään jopa 60 %, tulee mainitusta hankerahoituksesta ja on siten edellä kuvatun säätelyn alaista.

Ottaen huomioon Certian palveluita ja järjestelmiä käyttäen hoidettava, suuruusluokaltaan jopa n. 2 miljardin euron vuotuinen rahavirta sekä järjestelmissä käsiteltävien tietojen luonne, palveluiden tuottamisessa ja käytettävissä järjestelmissä on huolehdittava erittäin korkeatasoisesta tietoturvasta ja toimintavarmuudesta. Korkeakoulujen toiminnan kannalta taloushallinto on kriittinen funktio, eikä hallinnon järjestämistavassa voida ottaa raportoinnin ja rahoituksen vaarantavaa tai muunlaista toiminnallista riskiä. Yliopisto- ja korkeakoulusektorin laajan erityissääntelyn vuoksi hallinnolliset prosessit ovat huomattavasti tavanomaista monimutkaisempia, minkä vuoksi niitä ei käytännössä kyetä hoitamaan valmisohjelmistoilla. Tavanomaiset tilitoimistot eivät tarjoa korkeakoulujen erityistarpeiden mukaisia palveluja.

Monimutkaisen sääntelyn vuoksi palveluiden tuottamiseen käytettävät järjestelmät vaativat huomattavan määrän toimiala- ja asiakaskohtaista räätälöintiä, mistä aiheutuva kustannusvaikutus on erittäin huomattava.

Korkeiden tapahtumavolyymien vuoksi järjestelmien räätälöintiä ei voida korvata henkilötyöllä, vaan järjestelmiin on saatava rakennettua monimutkaista erityissääntelyä tukeva automaatio.

Vaadittavalla tavalla räätälöityjä järjestelmiä ei synny markkinaehtoisesti, sillä suomalaisen korkeakoulusektorin toimiala on hyvin pieni esimerkiksi kuntasektoriin verrattuna. Korkeakoulusektorin toimialan volyyymista antaa hyvin kuvaa Certian liikevaihto, joka viimeisimpien ulkoistusten myötä oli n. 14,7 miljoonaa euroa vuonna 2023. (Vrt. suomalainen tilitoimistomarkkina yhteensä n. 1,3 miljardia euroa.) Räätälöinneistä aiheutuvan kustannuksen ja tarjolla olevan markkinan koon välillä vallitsee huomattava epäsuhta, jonka vuoksi korkeakoulusektorille tarkoitettujen valmisohjelmistojen valmistaminen ei ole yksityisille toimijoille taloudellisesti kannattavaa. Tämän vuoksi markkinaehtoisia toimijoita tai valmiita ohjelmistoratkaisuja, saati kilpailua toimialalla, ei ole tarjolla eikä myöskään odotettavissa.

Sinänsä korkeakouluilla olisi halukkuutta palveluiden ostamiseen vapailta markkinoilta, mutta tarjonnan puute johtaa käytännössä siihen, että ainoa vaihtoehto Certian kaltaisen inhouse-yhtiön käyttämiselle on tarvittavan hallinnon tuottaminen sisäisesti, eli jo toteutettujen ulkoistusten peruuttaminen.

Ainoastaan kaikkein pienimpien (huomattavasti Certian omistajina olevia korkeakouluja pienempien) ammattikorkeakoulujen tarpeisiin löytyy soveltuvia vaihtoehtoja vapailta markkinoilta. Näiden, tapahtumavolyymiltaan pienimpien yksiköiden osalta voidaan räätälöimättömien järjestelmien puutteita korvata manuaalisella työllä edes jollain tapaa taloudellisesti rationaalisesti.

Vaihtoehtona palveluiden ja järjestelmien monimutkaiselle räätälöinnille olisi sinänsä yliopisto- ja korkeakoulusektorin sääntelyn keventäminen ja järkevöittäminen. Voimassa olevan sääntelyn puitteissa yliopisto- ja korkeakoulusektorin tarvitsemia palveluita ei kuitenkaan ole tarjolla markkinaehtoisesti.

- - -

Certia viittaa työryhmän mietinnön sivulle 69 kirjattuun KKV:n arvioon, jonka mukaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaiset hyödyt toteutuvat ainoastaan, mikäli omistajat pystyvät korvaamaan sidosyksikkötuotantonsa markkinaehtoisella tuotannolla. Certian tuottamien palveluiden osalta näin ei edellä kuvatuista syistä ole, vaan vähimmäisomistusrajan säätäminen

johtaa todennäköisimmin siihen, että palvelut palaavat pääosin tuotettavaksi korkeakoulujen sisäisinä toimintoina.

Samoista syistä Certian toiminta ei ole omiaan vääristämään kilpailua. Certia yhtyy valtiovarainministeriön eriävässä mielipiteessä esitettyyn voimakkaaseen näkemykseen, jonka mukaan työryhmän ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksiköiden toiminta ei vääristä kilpailua tai joissa painava julkinen intressi vaarantuu. Valtiovarainministeriön pienien ja keskisuurien kuntien sekä hyvinvointialueiden osalta lausuma soveltuu sellaisenaan myös Certiaan ja sen omistajina oleviin korkeakouluihin.

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

Todennäköisintä on, että Certia jatkaa palveluiden tarjoamista kymmenelle osakkeenomistajana jatkavalle korkeakoululle. Muut korkeakoulut ovat todennäköisesti pakotettuja luopumaan omistuksestaan ja peruuttamaan tehdyn ulkoistuksen siten, että Certian hoidossa olleet toiminnot palautetaan jälleen korkeakoulun sisäiseksi hallinnolliseksi funktioksi.

Toinen vaihtoehto on Certian jakautuminen kahdeksi yhtiöksi, mutta myös tämä vaihtoehto tulee aiheuttamaan omistajina oleville korkeakouluille merkittäviä lisäkustannuksia johtuen tarvittavasta lisähenkilökunnasta ja päällekkäisten järjestelmäinvestointien tarpeesta.

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

Ehdotetusta vähimmäisomistusprosentista ei aiheudu korkeakoulusektorilla taloudellisia tai muita hyötyjä, vaan ehdotettu uudistus aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia.

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

Työryhmämietinnön sisältämän lakiehdotuksen mukainen siirtymäaika on puolentoista vuoden mittaisena aivan liian lyhyt, eivätkä hankintayksiköt kykene sopeutumaan uuteen tilanteeseen sen puitteissa.

Kuten ICT-alalla yleisesti, Certian ohjelmistolisenssisopimukset ovat pitkäkestoisia ja siirtymäajalta tulee varmuudella aiheutumaan päällekkäisiä kustannuksia, Certia-omistuksensa menettävien korkeakoulujen joutuessa hankkimaan itselleen uudet vastaavat järjestelmät. Korkeakoulut tulevat

myös tarvitsemaan palveluiden tuottamiseen sisäisenä toimintona uutta henkilökuntaa, jonka rekrytointiin ja kouluttamiseen menee huomattavasti aikaa. Lisäksi on huomioitava, että lain voimaan tullessa samoista resursseista tulisi kilpailemaan suuri joukko samassa tilanteessa olevia hankintayksikköjä, mikä vaikeuttaa ja hidastaa niin rekrytointeja kuin järjestelmähankintojen toteuttamistakin.

Lisäksi tarvittavista omistus- ja irtaantumisjärjestelyistä sopiminen vaatii aikaa. Kun pakottavia laillisia keinoja omistusoikeuden purkamiselle ei ole, hankintayksikön omistusjärjestelyjen purkaminen voi toteutua vain vapaaehtoisin neuvotteluin. On lisäksi mahdollista, että ratkaisua tilanteeseen ei löydy lainkaan.

Siirtymäajan tulisi joka tapauksessa olla vähintään 5 vuotta, jotta korkeakoulut voivat sopeutua mahdollisiin muutoksiin ilman merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä.

Certia huomauttaa, että ehdotuksessa ei myöskään esitetä mitään mekanismia sen ratkaisemiseksi, miten puretaan sidosyksikön omistuksia, mikäli hankintayksiköt eivät saavuta keskenään yksimielisyyttä siitä, mitkä hankintayksiköistä saavat jatkaa sidosyksikön omistajina ja minkä hankintayksikköjen on luovuttava omistuksistaan. Oletusarvoisesti uudistuksen negatiiviset taloudelliset vaikutukset kohdistuvat ankarampina niihin korkeakouluihin, jotka joutuvat luopumaan omistuksistaan ja perustamaan itselleen uudelleen funktiot, jotka ovat olleet sidosyksikön hoidossa.

Lakiehdotuksen vaikutukset voivat siten asettaa eri korkeakoulut, näiden omistajatahot sekä mahdollisesti välillisesti myös korkeakoulujen opiskelijat eriarvoiseen asemaan.

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

Ks. yllä oleva vastaus.

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

Lähtökohtaisesti Certia on sitä mieltä, että sidosyksiköiden omistusosuusvaatimusta ei tule sisällyttää lakiin ollenkaan.

Siinä tapauksessa, että vähimmäisomistusprosentista kuitenkin säädettäisiin, Certia yhtyy VM:n näkemykseen poikkeussäätelyn tarpeesta ja katsoo, että korkeakoulusektori ja Certia tulisi huomioida joko erityislaila tai sisällyttämällä lakiin poikkeuslupamenettely.

Certia palvelee korkeakouluja kriittisissä hallinnon funktioissa, jotka liittyvät talous-, palkka- ja henkilöstöhallintoon. Certian palvelut ovat välttämättömiä korkeakoulujen laillisten velvoitteiden, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön raportointivaatimusten täyttämiseksi, ja korkeakouluille kriittisen hankerahoituksen tarvitseman raportoinnin toteuttamiseksi.

Certian merkitys on täysin rinnastettavissa CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n rooliin. Kuten CSC tukee tieteen ja koulutuksen infrastruktuuria, Certia tukee korkeakoulujen kriittisen hallinnon ja talouden infrastruktuuria. Kuitenkin yhtiöitä ilman perusteltua syytä kohdellaan eri tavoin työryhmän mietinnössä.

CSC:lle työryhmämietinnössä ehdotettu erityislaki tunnustaa sen strategisen merkityksen tieteen ja koulutuksen infrastruktuurille ja osoittaa, että vähimmäisomistusprosentista poikkeaminen on perusteltua. Certian erityisasema tulisi rinnastaa CSC:hen ja tulisi samalla tavalla huomioida erityislainsäädännöllä.

Ensisijaisesti Certia ehdottaa, että sen asemasta säädettäisiin CSC:n tapaan erityislailla siten, että vähimmäisomistusprosenttia ei sovelleta Certian toimintaan.

Vaihtoehtoisesti Certia ehdottaa Certian ja mahdollisten muiden vastaavien toimijoiden aseman huomioimista poikkeuslupamenettelyllä, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tässä kuvatulla tavalla.

Hallitusohjelman ja työryhmän ehdotuksen mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Yleistä etua ei ole määritelty käsitteenä sen kummempin hallitusohjelmassa, työryhmämietinnössä kuin voimassa olevassa laissakaan, mutta sen osalta yhtenä keskeisenä tulkintalähteenä lienee kuitenkin voimassa olevan hankintalain 2 §, johon on kirjattu hankintalain tavoitteet. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan lain tavoitteena on mm. tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä.

Uudistushankkeessa ei lakiehdotuksen perusteella ole tarkoitettu luopua näistä hankintalain päätavoitteista.

Siltä osin kuin sidosyksikön vähimmäisomistusprosentin soveltaminen voi yksittäistapauksessa vaarantaa hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaisten ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisen, lakiin olisi perusteltua sisällyttää mahdollisuus harkinnanvaraiseen poikkeusmenettelyyn.

Poikkeusmenettely olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi sisällyttämällä hankintalain 15 §:ään säännös, jonka mukaan vähimmäisomistusprosentista voidaan poiketa toimivaltaisen ministeriön myöntämällä poikkeusluvalla.

Poikkeuslupa-asiat voitaisiin keskittää työ- ja elinkeinoministeriöön (tai valtiovarainministeriöön), tai toimivaltaa voitaisiin jakaa toimialoittain, jolloin esimerkiksi Certian tapauksessa mahdollisesta poikkeusluvasta päätöksen tekisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Sääntely on mahdollista toteuttaa esimerkiksi siten, että poikkeusluvan perusteista säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Näkemyksemme mukaan tällaisia seikkoja, joita yhden tai useamman perusteen täytyessä voitaisiin ottaa huomioon poikkeusluvan tarvetta arvioitaessa, ovat esimerkiksi seuraavat:

- Sidosyksikkö on perustettu ja vähimmäisomistusprosentin alittava omistus on syntynyt ennen vähimmäisomistusprosenttia koskevan lainmuutoksen voimaantuloa.
- Sidosyksikön toiminta synnyttää huomattavia kustannussäästöjä, jotka ovat omiaan vaarantumaan vähimmäisomistusprosentin soveltamisella.
- Sidosyksikön palveluiden tuottamiseksi on tehty huomattavia investointeja, joiden synnyttämä kustannussäästö olisi omiaan vaarantumaan vähimmäisomistusprosentin soveltamisella.
- Sidosyksikkö on syntynyt aidoilla ulkoistuksilla, joissa sidosyksikköön on siirtynyt hankintayksikön henkilökuntaa.
- Sidosyksikkö toimii voimakkaasti säädellyllä alalla, jonka tarvitsemia järjestelmiä ja prosesseja ei ole taloudellisesti ja laadullisesti mielekkäällä tavalla tarjolla vapailta markkinoilta.
- Vähimmäisomistusprosentin soveltamisen ei arvioida johtavan palveluiden hankkimiseen markkinoilta, vaan ulkoistetun toiminnan palaamiseen takaisin sidosyksikön sisäiseksi toiminnaksi.
- Poikkeusluvalla on muu erityisen painava julkinen intressi.

Poikkeusluvassa voitaisiin joko soveltaa alennettua vähimmäisomistusprosenttia (esimerkiksi 2 % tai 5 %) tai poistaa vähimmäisomistusprosenttia koskeva vaatimus kokonaan.

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?

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Työryhmän mietinnön vähimmäisomistusprosenttia koskeva ehdotus on heikkolaatuinen ja puutteellinen, eikä sen lainmukaisuutta ole riittävästi selvitetty.

Ehdotuksessa ei esitetä selvää kantaa konsernisuhteisten hankintayksiköiden asemaan, eikä muun muassa selvitetä, miten uudistus suhtautuu yliopistolain 63 §:n tarkoittamia yliopistokonserneja koskevaan sääntelyyn. Esimerkiksi Certian viidestätoista osakkeenomistajasta kahdeksan kuuluu joko emo- tai tytäryhtiönä yliopistokonserneihin, joissa emoyhtiönä on yliopisto ja tytäryhtiönä ammattikorkeakoulu. Lisäksi Certian osakkeenomistajista myös Vaasan yliopisto ja Jyväskylän yliopisto ovat julkistaneet valmistelewansa yliopistokonsernien muodostamista sijaintikaupunkiensa enemmistöomistuksessa olevien ammattikorkeakoulujen kanssa.

Työryhmämietintö ei millään tapaa huomioi perustuslain 123 §:n suojaamaa yliopistojen itsehallintoa, eikä mietinnössä ole arvioitu, loukkaako sidosyksikköjen käytön hyvin olennainen rajaaminen yliopistoille perustuslain nojalla kuuluvaa oikeutta päättää hallintonsa toteuttamistavasta – mukaan lukien oikeutta muodostaa yliopistokonserneja ja käyttää toimintaa tehostavia sidosyksikköjä. Certia kiinnittää huomiota ympäristöministeriön eriävään mielipiteeseen,

jossa on kuntien itsehallinnon osalta nostettu esiin samaa problematiikkaa muun muassa perustuslain 124 §:ään viitaten.

Certia huomauttaa, että sen asiakasomistajina olevat ammattikorkeakoulut ovat yliopisto-omistuksen lisäksi osaltaan myös kuntaomisteisia, ja siten tältä osin myös kuntien itsehallinnon suoja koskevan perustuslain 121 §:n piirissä. Kun työryhmän mietinnössä on sivulla 106 todettu, että sidosyksiköiden käytön rajoitukset voivat olla ongelmallisia suhteessa kuntien itsehallintoa koskevaan perustuslain 121 §:n muotoiluun, tämä huomautus ulottuu myös Certian omistajina olevien ammattikorkeakoulujen asemaan.

Certian asiakasomistajina olevien hankintayksikköjen oikeus järjestää hallintonsa käyttäen yliopistokonserneja ja Certiaa yhteisesti omistettuna sidosyksikkönä tulisi siten arvioida niin perustuslain 123 §:n suojaamaa yliopistojen itsehallintoa kuin 121 §:n suojaamaa kuntien itsehallintoakin vasten.

Edelleen, vähimmäisomistusprosenttia koskeva sääntely johtaisi yli kymmenen osakkeenomistajan omistamissa sidosyksiköissä siihen, että jonkun tai joidenkin omistajien olisi luovuttava mahdollisesti huomattaviinkin investointeihin liittyvistä omistuksistaan. Paitsi että osakeyhtiölaissa tai muissa laissa ei ole säädöksiä, joilla osakkeenomistaja voidaan pakottaa luopumaan omistuksestaan, vaatimus rikkonee myös perustuslain 15 §:n takaamaa omaisuuden suoja.

Certia pitää selvänä, että ehdotettua vähimmäisomistusprosenttia ei voi säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

On todettava, että perustuslaillisen ongelmanasettelun lisäksi vähimmäisomistusprosenttia koskeva ehdotus korkeakoulualalle sovellettuna on myös tosiasiallisesti ilmeisessä ristiriidassa yliopistokonserneille asetettujen tehokkuustavoitteiden ja yhteisellä hallinnolla tavoiteltujen kustannussäästöjen kanssa.

Ongelma on erityisen painava ja ajankohtainen ottaen huomioon Suomen demografinen kehitys ja opiskelijaikäisten ikäluokkien pieneneminen. Suomessa on tällä hetkellä 24 ammattikorkeakoulua ja 14 yliopistoa. Maan asukaslukuun nähden varsin laajasta korkeakouluverkosta aiheutuvan kustannusrasitteen kannalta ei ole kestävää, mikäli lainmuutoksella estetään korkeakouluja tekemästä keskinäistä yhteistyötä hallintokustannusten alentamiseksi. Certian toimintaan puuttumisella hävitettäisiin kerralla puolentoista vuosikymmenen mittaiset ponnistelut toiminnan tehostamiseksi.

Certia pitää joka tapauksessa selvänä, että ehdotus vähimmäisomistusprosentista, joka toteutuessaan tosiasiallisesti estäisi osaa Certian omistajina olevista hankintayksiköistä käyttämästä sidosyksikköä, merkitsee laajempaa puuttumista itsehallintoon kuin mitä on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 49/2016.

Edelleen, ehdotus ei sisällä riittävää arviointia lakiehdotuksen EU-oikeuden mukaisuudesta, eikä työryhmän mietinnössä ole muun muassa riittävässä laajuudessa arvioitu hankintadirektiivistä ja ohjaavasta EU-oikeuskäytännöstä poikkeavan sidosyksikkösääntelyn perusteiden lainmukaisuutta. Mietinnössä vaikutetaan mahdollisesti virheellisesti oletettavan, että sidosyksikkösääntelyä voidaan kiristää kansallisesti rajoituksetta. Mietinnössä viitatus Unionin tuomioistuimen ratkaisusta C-285/18 Irgita on kuitenkin pääteltävissä, että kansallisten sääntöjen, joilla asetetaan sidosyksikköhankinnoille tiettyjä edellytyksiä tai joilla rajoitetaan sidosyksikköhankintoja, tulisi vähintään olla täsmällisiä ja selkeitä. Certia kyseenalaistaa, täyttävätkö sidosyksikkösääntelyyn ehdotetut muutokset nämä kriteerit, ottaen huomioon mm. erityisesti korkeakoulukonserneja sekä ylipäätään hankintayksikkökonserneja koskevat erityiskysymykset, jotka jäävät lakiluonnoksessa vaille vastausta. Samaten ehdotettu minimiomistusraja on mahdollisessa konfliktissa yhtäältä Unionin tuomioistuimen ratkaisun C-295/05 Tragsa pohjana olevan periaatteen kanssa, jonka mukaan riittävän määräysvallan olemassaolo on tehtävä tapauskohtaisen kokonaisarvion perusteella sekä toisaalta EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä vakiintuneesti sovellettavan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Certia viittaa asian osalta Kansaneläkelaitoksen toimittamaan lausuntoon, jossa on ansiokkaasti arvioitu työryhmän ehdotuksen EU-oikeudellista ongelmallisuutta.

Selvityksessä ei ole myöskään esitetty perusteita sille, miksi Suomi ylipäätään sääntelisi sidosyksikköjen käyttöä olennaisesti ankarammin kuin koko muu EU-alue – mukaan lukien muut kooltaan ja olosuhteiltaan Suomeen rinnastuvat jäsenmaat.

Ehdotuksen vaikutusarviot on kaiken kaikkiaan laadittu puutteellisesti, eikä edellä todetulla tavalla hyötyjen ja haittojen punnintaa ole suoritettu.

Certia katsoo, että ehdotus on syytä palauttaa uudelleen harkittavaksi, ja jatkossa on tärkeää arvioida korkeakoulusektorille aiheutuvia haittoja ja punnita näitä haittoja uudistuksella korkeakoulusektorilta todellisuudessa saavutettaviin markkinahyötyihin. Certian osittaisesta purkamisesta ja toimintojen palautumisesta korkeakouluille aiheutuvien lisäkustannusten määrää tulee arvioida realistisesti ja huomioida, että kaikki lisäkustannukset koituvat lopulta veronmaksajien kannettaviksi tai vaihtoehtoisesti johtavat taloudellisten resurssien leikkaamiseen varsinaisesta opetus- ja tutkimustyöstä.

Certia pitää selvänä, että vähimmäisomistusprosenttia koskeva ehdotus ei ainakaan tällaisenaan ole korkeakoulusektorilla yleisen edun mukainen.

Ulla Laalo

Certia Oy, toimitusjohtaja

Laalo Ulla
Certia Oy