

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?**

Vaasan yliopiston näkemyksen mukaan esityksessä ei ole huomioitu korkeakoulujen erityisolosuhteita sidosyksikkösääntelyn muutosehdotusten osalta. Vaasan yliopisto ottaa kantaa esitykseen erityisesti Certia Oy:n omistajan ja asiakkaan näkökulmasta. Yleisesti Vaasan yliopisto viittaa Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n asiassa antamaan lausuntoon ja toteaa, että yliopistoilla on yliopistolain mukaan itsehallinto, johon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistoilla tulisi olla mahdollisuus järjestää yhteisiä toimintoja sidosyksikkömuodossa silloin, kun kyseessä on lähtökohtaisesti koko yliopisto- tai korkeakoulukenttää palveleva sidosyksikkö. Esitetyssä muodossaan hankintalaki ei tällaista vaihtoehtoa mahdollistaisi, mikä olisi omiaan kaventamaan yliopistojen autonomiaa. Myöskään Certia Oy:n toiminta nykymuodossaan ei olisi jatkossa mahdollista.

Suomalaiset yliopistot ja ammattikorkeakoulut omistavat Certia Oy:n (jatkossa Certia), joka on omistajilleen muun muassa talous-, henkilöstö- ja matkahallinnon tietojärjestelmiä ja palveluja tuottava sidosyksikkö. Certian omistus jakautuu korkeakoulujen välillä eri suuruisiin osuuksiin, ja esitetyn muutoksen seurauksena usea korkeakoulu joutuisi luopumaan Certian omistusosuudestaan.

Vaasan yliopisto katsoo, ettei esitetyllä muutoksella saataisi tavoiteltuja kustannussäästöjä aikaiseksi siltä osin, kuin se koskee sidosyksiköiden vähimmäisomistusrajaa. Todellisuudessa ehdotetut muutokset johtaisivat korkeakoulujen hallintokustannusten lisääntymiseen, mikä taas ei edistäisi julkisten varojen käytön tehokkuutta.

Ehdotuksella ei olisi myöskään kilpailua lisäävää vaikutusta, sillä markkinoilta ei löydy sellaisia toimijoita, jotka voisivat vastata yliopistojen toiminnan erityispiirteistä johtuviin vaatimuksiin niiden palveluiden osalta, joita Certia tällä hetkellä korkeakouluille tuottaa. Vaasan yliopisto viittaa tässä asiassa myös Certia Oy:n asiassa antamaan lausuntoon.

Vaasan yliopisto on ollut Certian asiakas sen toiminnan käynnistymisestä asti. Asiakkuus Certian kanssa on osoittanut, että korkeakoulun tarpeisiin räätälöidyn toimivan palvelukeskustarjonnan rakentaminen on vuosien projekti. Vaasan yliopisto on käyttänyt merkittävästi omia resurssejaan nykyisen, toimivan palvelurakenteen kehittämiseksi. Nyt voidaan todeta, että Certian tuottamat palvelut ja prosessit ovat laadukkaita ja tehokkaita. Vastaavia ratkaisuja markkinoilta ei löydy. On huomattava, että Vaasan yliopisto seuraa palveluiden laatua ja tehokkuutta säännöllisesti ja on mm. asiakkuusvuosien aikana useampaan otteeseen selvittänyt mahdollisuuksia järjestää nämä toiminnot muulla tavalla. Vaasan yliopisto on selvityksissään todennut, että vastaavan ulkoistusratkaisun tekeminen on käytännössä mahdoton. Joka tapauksessa merkittävä osa palveluista jouduttaisi järjestämään itse, koska markkinoilla ei ole tarjolla kustannustehokasta ja luotettavaa ratkaisua.

### **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?**

Vaasan yliopisto vastustaa 10 %:n vähimmäisomistusrajan säätämistä ehdotetussa muodossa.

Ehdotettu muutos vaarantaisi korkeakoulujen saavuttamat kustannussäästöt, jotka on saatu aikaiseksi Certian perustamisen myötä. Hallitusohjelmaan asetettuna tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen, mikä on myös todettu esitetyn uudistuksen tavoitteeksi. Korkeakoulujen osalta tähän tavoitteeseen ei kuitenkaan päästäisi, mikäli lakiuudistuksessa edetään nyt ehdotetussa muodossa. Uudistus johtaisi käytännössä siihen, että osa korkeakouluista joutuisi

jatkoissa järjestämään Certian tuottamat palvelut itse, mikä johtaisi korkeakoulujen hallintokustannusten nousuun ja sitä kautta opetukseen ja tutkimukseen käytettävissä olevien resurssien vähenemiseen.

Ehdotettu muutos ei myöskään johtaisi kilpailun lisääntymiseen, sillä markkinaehtoisia vaihtoehtoja ei ole niille palveluille, joita Certia korkeakouluille tuottaa.

Vaasan yliopisto edellyttää, että korkeakoulujen erityistarpeet huomioidaan joko Certiaa koskevalla erityislainsäädännöllä, kuten työryhmämietinnössä ehdotetaan CSC:n kohdalla, tai vaihtoehtoisesti poikkeuslupamenettelyllä.

Vaasan yliopisto on kasvattamassa määräysvaltaansa Vaasan ammattikorkeakoulussa ja syntyvän korkeakoulukonsernin henkilöstö- ja taloushallinnon palveluiden ja järjestelmiin liittyvät ratkaisut on voitava hankkia kustannustehokkaasti ilman turhia ja vaikeasti ennakoitavia riskejä. Ehdotettu muutos hankintalakiin vaarantaisi korkeakoulukonsernin onnistuneen rakentamisen heti alkumetreillä kohtuuttomalla muutoksella liittyen sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuuteen. Hankintalaki ei saisi asettaa kohtuuttomia haasteita konsernin sisäisten toimintojen kustannustehokkaalle hankkimiselle. Konserniin kuuluvien toimijoiden on välttämätöntä pystyä hankkimaan palvelut samalta toimijalta, jotta konsernin puitteissa optimaalisen tehokas toiminta voidaan saavuttaa. Ehdotetussa muodossa hankintalaki ei mahdollistaisi Vaasan yliopiston ja Vaasan ammattikorkeakoulun muodostaman konsernin yhteistyötä Certian kanssa.

Julkisoikeudellisena laitoksena toimivan yliopiston ja osakeyhtiömuotoisen ammattikorkeakoulun muodostama konserni on piirteiltään poikkeava toimija, joita Suomessa on vain muutamia. Näihin toimijoiden toimintalogiikka, sovellettava säännöstä ja käytännön palvelutarpeet muodostavat sellaisen kokonaisuuden, johon vastaavaa ratkaisua ei markkinoilla ole tarjolla. Certia pystyy tarjoamaan ratkaisun näille toimijoille kustannustehokkaasti ja luotettavasti. Vaasan yliopiston osalta ainoa vaihtoehtoinen ratkaisu olisi toimintojen vahva resurssointi korkeakoulujen sisällä täydennettynä erilaisilla järjestelmäpalveluilla. Tällaisen kokonaisuuden rakentaminen vaatisi merkittävät investoinnit ja olisi omiaan heikentämään uuden konsernin onnistumismahdollisuuksia. Vaasan yliopiston ja Vaasan ammattikorkeakoulun yhteisenä tavoitteena on muodostaa tehokas ja toimiva konserni ydintoimintojen alueella. Hankintalain ei tulisi muodostaa siihen estettä tai merkittävää riskiä.

Nyt ehdotettu muutos kaventaisi yliopistojen institutionaalista autonomiaa merkittävästi rajoittaen erityisesti pienten yliopistojen mahdollisuutta järjestää sen hallinnon ja toimintarakenteet parhaaksi katsomallaan tavalla. Yliopistojen itsehallinto on turvattu perustuslaissa, ja tämä tulisi huomioida lainvalmisteluissa kaikkien yliopistojen osalta tasapuolisesti ilman, että organisaation koolla ja siten omistusosuuksilla on tosiasiallisia vaikutuksia siihen, miten se voi järjestää toimintansa.

## Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus johtaisi korkeakouluissa mittaviin lisäkustannuksiin. Esimerkiksi Certian kautta hankitut kalliit järjestelmäinvestoinnit jouduttaisiin hankkimaan uudelleen. Vaasan yliopisto korostaa, että pelkästään Certian kautta korkeakoulujen tarpeisiin hankitut ja räätälöidyt järjestelmät muodostavat kokonaisuuden, jonka korvaaminen muodostaisi merkittävän riskin erityisesti pienemmille korkeakouluille. Suomessa on lukuisia esimerkkejä epätyytyväällä tavalla onnistuneista julkisista järjestelmähankinnoista. Järjestelmien hankintaan ja niiden kehittämiseen liittyen Certia pystyy tarjoamaan korkeakouluille asiantuntemusta. Lisäksi Certia itsessään on riittävän iso toimija näillä markkinoilla ollakseen uskottava toimija palveluntarjoajien suuntaan. Korkeakoulujen tarkoituksena ei ole toimia järjestelmähankintojen asiantuntijaorganisaatioina, ja korkeakoulujen tahtotila on keskittyä niiden ydintoimintaan. Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus olisi omiaan Certian osalta vaarantamaan ydintoiminnat, mikä ei tietenkään voi olla kenenkään tavoitetila.

Korkeakoulujen omistusosuudet Certiasta ovat eri suuruisia, joten ehdotus asettaisi korkeakoulut eriarvioiseen asemaan pääasiassa niiden koon mukaan. Tämä ei voi olla lainsäätäjän tahto. Ne korkeakoulut, jotka joutuisivat luopumaan Certia-omistuksestaan, joutuisivat tekemään mittavia kehitystoimenpiteitä omiin hallinnollisiin toimiinsa, jotta Certian kautta toteutetut toiminnot saataisiin korvattua. Tästä olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia erityisesti niihin korkeakouluihin, jotka jäisivät Certia-omistuksen ulkopuolelle, mutta myös niihin, joiden omistusosuus on jo yli 10 prosenttia ja siten omistusosuuden vähimmäisvaatimus täytyisi, sillä omistuskannan vähetessä myös siitä saatu etu vähenisi.

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

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimusta koskeva muutos aiheuttaisi mittavia organisaation hallinnon kehittämiseen liittyviä lisäkustannuksia.

Yliopistoa velvoittaa suuri määrä erityislainsäädäntöä, ja Certia pystyy ottamaan yliopistojen koskevan sääntelyn tuomat erityistarpeet huomioon sen tuottamissa palveluissa. Mikäli korkeakoulut eivät voisi jatkossa hankkia kyseisiä palveluita Certialta, tulisi palvelut hankkia markkinaehtoisilta toimijoilta, joilla ei ole samaa substanssiosaamista, jolloin yliopistojen erityistarpeet eivät tule huomioiduksi yhtä tehokkaasti kuin silloin, jos Certia tarjoaa kyseiset palvelut. Riskit korostuvat pienemmissä yksiköissä, joissa on tarkoituksenmukaista erikoistua substanssiin, ja tehokkuutta haetaan ulkoistamalla palveluita siltä osin kuin se on järkevää ja kustannustehokasta. Kuten aikaisemmin on todettu, ne korkeakoulut, jotka eivät lain muutoksen jälkeen voisi jatkaa Certian asiakkaana, joutuisivat järjestämään merkittävän osan palveluistaan jatkossa itse. Siinäkin tapauksessa, että osan palveluista voisi ulkoistaa, toiminnan tehokkuus kärsisi joka tapauksessa – mikä on suoraan pois ydintoimintojen resurssoinnista.

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

Vaasan yliopisto toivoo, että vähimmäisomistusrajaa koskeva sääntelyä ei sovellettaisi Certiaan. Mikäli kuitenkin toisin käy, yliopisto joutuu varamaan merkittävän osan tulevien vuosien perusrahoituksestaan Certian nyt hoitamien palveluiden uudelleenjärjestelyyn. Käytännössä yliopisto joutuisi hankkimaan asiantuntemusta erilaisten konsultointipalveluiden kautta sekä kasvattamaan hallintohenkilökunnan määrää. Nämä resurssit olisivat suoraan pois ydintoiminnoilta. Lisäksi Vaasan yliopiston omistusosuus Certiassa muuttuisi käytännössä hyödyttämäksi ja arvottomaksi.

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

Emme tunnista esityksessä taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

Esitetty siirtymäaika on aivan liian lyhyt. Korkeakoulujen talous- ja henkilöstöhallintoa koskevat palvelut tulisi uudistuksen seurauksena järjestää kokonaan uudelleen, ja tämä edellyttäisi kymmenien ihmisten rekrytointia ja useiden uusien järjestelmien hankintaa, joita ei kaikkia ole edes tarjolla markkinoilla. Esimerkiksi talousjärjestelmien osalta markkinoilla ei ole olemassa järjestelmää, joka pystyisi vastaamaan yliopiston erityistarpeisiin.

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

Yliopistoa velvoittaa suuri määrä erityislainsäädäntöä, ja Certia pystyy ottamaan yliopistojen koskevan sääntelyn tuomat erityistarpeet huomioon sen tuottamissa palveluissa. Mikäli korkeakoulut eivät voisi jatkossa hankkia kyseisiä palveluita Certialta, tulisi palvelut hankkia markkinaehtoisilta toimijoilta, joilla ei ole samaa substanssiosaamista, jolloin yliopistojen erityistarpeet eivät tule huomioiduksi yhtä tehokkaasti kuin silloin, jos Certia tarjoaa kyseiset palvelut. Riskit korostuvat pienemmissä yksiköissä, joissa on tarkoituksenmukaista erikoistua substanssiin, ja tehokkuutta haetaan ulkoistamalla palveluita siltä osin kuin se on järkevää ja kustannustehokasta.

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

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.

#### **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**

-

Keltto Tiia  
Vaasan yliopisto