

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?

- Kannatetaan kestäväen kehityksen teeman korostamista.
- Kannatetaan huoltovarmuuden teeman korostamista.
- Ei. Kilpailutustyö varmasti lisääntyy, mikä nostaa hankintatyön ja itse hankintojen kustannuksia merkittävästi. Lisäksi pienet hankintayksiköt eivät välttämättä saa jatkossa tarjouksia, kun toimittajat keskittyvät suuriin hankintayksiköihin.

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?**

- Kannatetaan ehdotusta: Markkinakartoituksen toteuttaminen olisi edelleen vapaaehtoista yli 10 miljoonan euron hankintoja lukuun ottamatta, mutta sen käyttöä hankinnan huolellisessa suunnittelussa korostettaisiin.
- On tärkeää, että markkinakartoitus voidaan toteuttaa hankintayksikön harkinnan mukaisella tavalla.

- Yliopistojen ICT-palvelut on hyvin kapea ala jopa EU-laajuisena. Yliopistojen IT-johto on yhteistyönsä kautta erittäin hyvin perillä kulloisestakin markkinatilanteesta niin pienien kuin laajempienkin ICT-palveluiden globaalista markkinatilanteesta. Inhouse-yhtiöitä käytetään lähtökohtaisesti vain merkittävien kriittisten järjestelmien kohdalla ja näiden hankinnat tehdään aina huolellisesti, koska virhemahdollisuutta ei ole.

- Suomessa on korkeakoulusektorilla käytössä kaksi kansallista opintohallinnon tietojärjestelmää. Ajatus kasvattaa näiden järjestelmien määrää hankintakilpailulla useammaksi, on kustannus-, tietoturva- ja ICT-näkökulmasta mieleton.

- ICT-alalla hankintojen jakaminen osiin (luku 4.1.1.14) ja 75\$, kun kohteena on laaja ja kriittinen järjestelmä tapahtuu aina kilpailutetun toimittajan kautta. ICT-hankinnan pilkkominen edellyttää hankintayksiköltä merkittävää integraatio-osaamista. Tätä ei välttämättä pieneltä yksittäiseltä yliopistolta löydy, joten sekin joudutaan hankkimaan markkinoilta. Inhouse-yksiköllä on paremmat mahdollisuudet ylläpitää omaa osaamistaan erityisasiantuntijuuden kohdalla. Millään analyysityökalulla tätä ei ICT-alalla korvata tai edes helpoteta.

- Hankintojen pilkkominen on perusteltua IT-laitehankinnoissa, mutta ei mitenkään perusteltavissa IT-järjestelmähankinnoissa, vaan on kustannusten kasvamisautomaatti.

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

- Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa

Aiheuttaa hankintayksikölle lisätyötä joko etukäteen (Uudelleen kilpailuttamista koskevaa veloitetta ei kuitenkaan olisi, jos hankintayksikkö on valmistellut hankinnan huolellisesti) tai toteutuessaan. Ehdotuksella ei saavuteta kustannussäästöjä vaan lisäkustannuksia.

- Eivät. Nämä on laadittu muutaman ääritapauksen näkökulmasta, kuten Tieran hankinnat ja Sarastie. Tieraan tämä ei edes pure, kun kyseessä on yhteishankinta. Tässä estetään hankintayksiköisen yhteistyö, mikä kasvattaa kustannuksia. Hankintojen pilkkominen soveltuu laitehankintoihin, mutta ei IT-järjestelmäpalveluiden hankintaan.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

- Mikäli ehdotettu sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus lisätään hankintalakiin, tulisi tarkkaan pohtia onko esitetty siirtymäaika mittavien uudelleenjärjestelyiden vuoksi riittävä.

Olisiko kustannustehokkaampi vaihtoehto, että sidosyksikköaseman väärinkäyttöä valvottaisiin nykyistä tehokkaammin ilman vähimmäisomistusta koskevaa sääntelyä.

- Hankintayksikkö ymmärtää muutosehdotuksen taustat, nykyinen malli on jossain määrin altis väärinkäytöksille (kilpailutus-tarpeen kiertäminen).

Nykymuodossaan muutosehdotus on liian jyrkkä/ehdoton. Mikäli muotoilua täsmennetään on ehdotus varauksellisesti kannatettavissa.

Viitaten

Valtionvarainministeriön eriävään lausuntoon,

Certian lausumaan, TAU talouspalveluiden lausumaan.

- Vaatimus vähintään 10 % osuudesta ei mahdollista jatkossa suomalaisten korkeakoulujen ja/tai yliopistojen inhouse-yhteistyötä, koska omistavien yksiköiden lukumäärä ylittää aina 10. Samalla sektorilla kahden tai useamman vastaavan inhouse-yrityksen perustaminen ei ole kustannustehokasta eikä tarkoituksenmukaista.

- Lakiesitys estää kansallisen yhteistyön esim. kansallinen valintakoejärjestelmä, kansallinen opintotietojärjestelmä, mahdollisuus hyödyntää kaikki korkeakoulujen opintotarjontaa ja kansallinen jatkuvan oppimisen opintotarjonnan koottu esittäminen. Sen seurauksena oppimismahdollisuuden vähenevät ja oppijoiden tasa-arvoisuus heikkenee, kun heille on helposti tavoitettavissa vain oman paikallisen yliopistonsa opetustarjonta. Tämä heikentää osaamisen tasoa, nostaa kustannuksia ja sitä kautta hidastaa merkittävästi digitalisaation edistymistä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

- Certia Oy on perustettu valtion ohjaamana tuottamaan talous-, henkilöstö- ja tietojärjestelmäpalveluita korkeakoulusektorille, jonka toimintaan liittyy paljon erityissäätelyä, ja jonka palveluille ei ole olemassa valmiiksi räätälöityä tarjontaa markkinoilla. Tavoitteellisella toiminnalla on saavutettu aitoja keskittämisen- ja kehittämishyötyjä korkeakouluille ja päästy yhdenmukaistamaan hallinnollisia toimintatapoja sektorin sisällä. Esitys 10 %:n sidosyksikkörajasta Certia Oy:n suhteen tarkoittaisi korkeakoulujen asettamista eriarvoiseen asemaan sekä väistämättä KKV:n ja VM:n lausuntojen mukaista kustannusten nousua osan korkeakouluista ajautuessa yhtiön palvelujen ulkopuolelle sekä Certia Oy:n omistajiksi jääville että sen palvelujen ulkopuolelle joutuville. Certia Oy tulee rajata hankintalain uudistuksessa sidosyksikkörajoitteiden ulkopuolelle.

- Suomen Yliopistokiinteistöt Oy on valtion ja yliopistojen yhdessä omistama yhtiö, jonka toiminnan tarkoituksena on omistaa ja vuokrata kiinteistöjä Suomen yliopistojen käyttöön. Yhtiö on perustettu valtion ohjaamana huolehtimaan sille osoitetusta perustehtävästä. Yhtiön omistuksen osoittaminen yliopistoille on ollut osa yliopistouudistusta ja yliopistojen pääomittamista ja vakavaraisuuden varmistamista. Hankintalain uudistuksessa Suomen Yliopistokiinteistöt Oy tulee rajata sidosyksikkörajoitteiden ulkopuolelle.

- Osa yliopistoista muodostaa seutujensa ammattikorkeakoulujen kanssa konsernirakenteen. Konsernimuodossa toimivilla yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla tulee olla jatkossakin mahdollisuus järjestää tukipalvelunsa konsernitasoisesti ja saada näin ollen keskittämisen-, tehokkuus- ja yhdenmukaistamishyötyjä. Hankintalain jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että sidosyksikkörajoitteet eivät aiheuta epätarkoituksenmukaisia vaikutuksia olemassa olevien tai tulevaisuudessa muodostettavien korkeakoulukonsernien tukipalvelujen järjestämiseen.

- Korkeakoulusektorin yksiköt ovat taloudellisilta resursseiltaan varsin eri kokoisia ja niitä on yli 30. Voimavaroihin suhteutettu omistuksen suuruus ei ole millään mallilla kohtuudella toteutettavissa ja

korkeakoulujen lukumäärä (yli 30) käytännössä estää inhouse-yhtiöiden käytön. Tasasuuruinen omistus ei ole toimiva ratkaisu kuin äärimmäisen harvoissa tilanteissa.

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

- Merkittävien, laajasti yliopiston palveluihin kytkeytyvien IT-järjestelmien vaihtaminen on lyhyellä aikavälillä mahdotonta. Onnistunut kilpailutus ja sen jälkeinen IT-järjestelmien integraatioiden uudistaminen vaatii merkittävästi henkilötyötä niin palvelutuottajan kuin yliopiston IT-henkilöstönpuolelta. Esimerkiksi talouden tai opintohallinnon järjestelmän vaihtaminen on monivuotinen projekti, eikä markkinaehtoisella kilpailutuksella tämän kokoisiin järjestelmiin saada muita tarjoajia kuin monikansallisia suuria ja erittäin kalliita IT-toimittajia. Tämänkaltaisen hankinnan pilkkominen ei ole helppoa, jos edes mahdollista, vaativien järjestelmäintegraatioiden toteuttamisen vuoksi. Hyöty pienille paikallisille atk-taloille jää toteutumatta.

- Inhouse-yhtiöiden etu on ollut siirtää yliopistojen ydintoiminnan ulkopuolelle kuuluvaa IT-osaamista omiin kustannustehokkaasti toimiviin yhtiöihin, sen sijaan, että jokaisessa yliopistossa olisi kuhunkin palveluun erikoistuneet IT-asiantuntijat. IT-asiantuntijoiden rekrytointi yliopistojen tarjoamalla palkkatasolla on erittäin haastavaa. Ydinjärjestelmien kustannukset nousisivat merkittävästi.

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

- Pienet yliopistot siirretään pois inhouse-yhtiöistä ja suurimmat yliopistot jatkavat toimintaa. Kansallisten yhteispalveluiden esim. opin.fi kohtalo on epäselvä. Opetushallituksen pitäisi todennäköisesti ottaa ne haltuunsa, mutta heillä ei ole tähänkään mennessä ollut siihen voimavaroja ja heidän rahoitustaan on päinvastoin leikattu.

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

- Yliopistotoimintaan liittyy keskeisesti monipuoliset tutkimusalat ja -kohteet. Tutkimusta koskevissa hankinnoissa tulee säännönmukaisesti esiin tilanteita, joissa mahdollisia palvelun tarjoajia tai tavaran toimittajia on olemassa vain yksi kappale. Yliopistojen tutkimustoiminnan erityisluonne tulee huomioida hankintalain jatkovalmistelussa koskien työryhmän mietinnössä esitettyä lähtökohtaista velvoitetta aloittaa kilpailutusprosessi uudelleen yhden tarjouksen saamisen tilanteissa.

- IT-palveluiden osalta hyödyt ja rahat valuvat suurten lähinnä kalliiden ulkomaisten markkinatoimijoiden taskuun. Esim. Osana valtion tehostamisohjelmaa syntynyt Certia Oy on

pystynyt pudottamaan asiakasmaksuja. Tällaista ei tapahdu yksityisomisteisen markkinatoimijan kohdalla koskaan.

- Yliopistojen volyyymi on niin suuri, että isot kansainväliset toimijat valtavat markkinat.

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

- Kannatetaan VM:n ja KKV:n eriävien mielipiteiden näkemyksiä ja esityksiä siirtymäaikojen pidentämisestä.

- Mietinnön kohdassa 4.2.1.1 esitetyt huomiot ICT-muutoksien laajoista vaikutuksista ovat tärkeitä. Sen sijaan huomio siitä, että ”suuremman hankinnan toteuttaminen kestää arviolta 12 kuukautta” on täysin alimitoitettu. Esimerkiksi taloushallinnon tai opintohallinnon järjestelmän ICT-hankinnan valmistelu ja kilpailuttaminen ehkä saadaan tuossa ajassa aikaiseksi, mutta alalle tyypillinen valituskäsittely kestää pitkään. Vasta tämän jälkeen päästään kehittämään ja integroimaan järjestelmää, koska markkinoilla ei ole valmiina sellaisenaan käyttöönotettavaa palvelua tai ICT-järjestelmää. Yliopistojen siirtyminen uuteen opintohallinnon tai taloushallinnon järjestelmään on aiempina kertoina kestänyt useamman vuoden silloinkin, kun jokin toinen yliopisto on jo palvelun implementoinut.

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

- ICT-alalla ei ole ylitarjontaa toimijoista, joilla on kyky vastata korkeakoulujen hankintatarpeisiin. Mikäli useat korkeakoulut joutuvat kilpailuttamaan kriittisiä järjestelmiään seuraavan 2,5 vuoden aikana, toimittajien kyvykyys tuottaa palvelua ei tule riittämään.

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

- Yhdymme KKV:n näkemykseen kustannusten kasvusta ja esitettyjen siirtymäaikojen riittämättömyydestä. Samoin KKV:n näkemys ICT-alan pitkäkestoisista sopimuksista on täysin oikea

- Korkeakoulusektorin kansallinen yhteistyö alakohtaisten palveluiden tuottamisesta edellyttää sitä, että kaikki korkeakoulut voivat olla omistajia inhouse-yhtiöissä, jolloin 10% minimiomistusosuutta ei tulisi soveltaa korkeakoulusektorille. Sairaaloihin hakeudutaan hoitoon paikallisesti, mutta korkeakouluihin hakeudutaan opiskelemaan kansallisesti.

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?

- Kohdan 4.2.6. ”Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen” päätelmät ovat väärät. Inhouse-yhtiön kyvykyys toteuttaa tietoturvallinen ja tietosuojalainsäädännön huomioiva IT-palvelu on paljon parempi kuin jos kukin yliopisto kilpailuttaa omat järjestelmänsä erikseen. Lausunnossa on implisiittinen väärä johtopäätös siitä, että inhouse-yhtiö ei hankkisi palveluita turvallisuus näkökulmalla tai että markkinaehtoinen toimija on jotenkin turvallisempi julkisen hankinnan myötä.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

- Kannatetaan rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumista.

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

- Muutos ei merkittävästi vähennä hankintojen valmistelun työmäärää/tuo kustannussäästöjä

Hankintojen ilmoittaminen

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

- Tarkoittaako tämä että suorahankintojen ilmoittaminen ei jatkossa enää perustuisi vapaaehtoisuuteen?

Hankintailmoitukset (58 & 60 §)

- Kannatetaan ilmoitusvelvollisuuden laajennuksia kun ne tapahtuvat hallitulla tavalla ja hallitulla aikataulutuksella.

Hankintayksikölle on oleellista että yleisesti käytössä olevissa työvälineissä (Cloudia jne) on järjestelmätuki olemassa lomakkeiden käytölle.

Ehdotukset/Suosituksot hankinnan jakamisesta osiin, markkinakartoituksesta (75 § ja 65 §)

- Kannatetaan varauksella jos osiin jakamiselle ja markkinakartoituksen pakollisuudelle asetetaan hankinnan arvoa koskeva minimiraja, joka voisi olla 5 M€ tai 10 M€.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125 §)

- Vastustetaan muotoilua jossa 1 tarjouksen saaminen edellyttäisi uudelleenkilpailuttamista. Hankintayksikkö hankkii jatkuvasti instrumentteja tutkimuksen tarpeisiin. On aika tavallista että varteenotettavia, tarjouspyynnön vaatimuksia vastaavia tarjouksia saadaan vain 1 tai 2 kappaletta.

- Hankintayksikön näkemys on että tällainen muotoilu tulisi lisäämään suorahankintoja koska kilpailuttamisen uusimistarve tulisi kokemaan niin turhauttavana ja aikaa (turhaan) kuluttavana menettelynä hankinnan omistajien näkökulmasta.

Poissulkemisen edellytysten selvittäminen (88 §)

- Vastustetaan ehdotuksia joilla lisättäisiin hankintayksiköiden vastuuta poissulkemisen kriteerien selvittämisessä. Selvittäminen on nykyisinkin jo liian työlästä erityisesti kansainvälisten tarjoajien/toimittajien osalta.

Muut huomiot

-

Nordling Kim
Tampereen yliopisto - Toiminnanohjaus/ Hankintapalvelu