

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?

Sivistysala ry:n jäsenet ovat yksityismuotoisia koulutustoimijoita, joiden koko vaihtelee suuresti ja tarpeet julkisissa hankinnoissa ovat hyvin erilaisia. Hankintojen kehittäminen on sekä toimijoiden että koko yhteiskunnan etu, ja tätä työtä tehdään koko ajan.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja saada kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat, innovatiiviset ja kestävät julkiset palvelut. Tavoite on perusteltu ja kannatettava, mutta jotkin ehdotukset saattaisivat Sivistysala ry:n jäsenistössä lisätä hallinnollista työtä ja monimutkaistaa koulutustoimijoiden välistä alaspesifiä yhteistyötä, mikä vaikuttaisi negatiivisesti opiskelijoiden ja muiden käyttäjien palveluiden sujuvuuteen sekä lisäisi kustannuksia ja siten julkisen rahoituksen tarvetta.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksista ja ammatillisesta koulutuksesta merkittävä osa on järjestetty yksityisoikeudelliseen muotoon. Sivista toteaa yleisenä huolena hankintalainsäädännöstä, että kun kunnat ja työllisyysalueet toteuttavat maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta ja työvoimapoliittisia koulutuksia, ne voivat tehdä sidos-yksikkö-hankintoja koulutuskuntayhtymiltä sivuuttaen yksityis-muotoiset koulutustoimijat, joita koskevat samat lakisääteiset velvoitteet kuin kuntayhtymiä. Nyt esitetyt muutokset mukaan lukien sidosyksikkösäätelyn muutos eivät kuitenkaan vaikuta tähän ongelmaan.

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?**

Sivista arvioi, että liiton jäsenistön näkökulmasta esitykset eivät välttämättä edistäisi hankinnan huolellista valmistelua nykytilanteeseen nähden.

65 § Markkinakartoitus. Sivistan jäsenkunnassa hankintojen huolellinen valmistelu ja markkinakartoitus on tärkeää jo nyt. Markkinakartoitus tehdään hankinnoissa kustannustehokkuuden ja parhaan kokonaistaloudellisen ratkaisun löytämisen saavuttamiseksi. Esitys ei toisi merkittävää muutosta nykytilanteeseen, sillä markkinakartoitus on hankintayksikön oma etu. Mitä suurempi hankinta, sitä varmemmin kartoitus tehdään. Esiitetty muutos ei merkittävästi muuttane tilannetta.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin. Sivista huomauttaa, että mikäli ehdotus EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jakamisesta osiin toteutuisi, se vaikeuttaisi koulutustoimijoiden yhteiskilpailutusten toteutusta ja vähentäisi niiden houkuttelevuutta, vaikka hallitusohjelmassa kannustetaan myös hankintojen keskittämiseen eli yhteishankintojen lisäämiseen. Sivistan mielestä ei ole perusteltua, että esimerkiksi jokainen korkeakoulu tekisi saman kilpailutuksen erikseen, mikä työllistäisi sekä tarjoajia että hankintayksiköitä ja johtaisi väistämättä kilpailutuskustannusten kasvuun.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus. Jälkikäteinen kertomus hankinnan valmisteluun liittyvistä keskeisimmistä toimista ei edistäisi hankinnan huolellista valmistelua vaan lähinnä lisäisi byrokratiaa eikä siten edistäisi hallitusohjelman tehostamistavoitetta.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen. Sivista ei kannata esitystä tarjouskilpailun pakollisesta keskeyttämisestä tilanteessa, jossa on saatu vain yksi tarjous. Erityisesti korkeakouluissa tehdään tutkimusta, jossa käytettävien materiaalien, laitteiden ja muiden tuotteiden saatavuus voi olla usein erittäin rajallista niiden spesifin luonteen vuoksi ja laajankin markkinakartoituksen perusteella kyseisille tuotteille voi olla käytännössä vain yksi tiedossa oleva toimittaja koko Euroopan unionin alueella. Tarjouskilpailun uusiminen ei edistäisi markkinoiden toimivuutta, vaan lisäisi byrokratiaa ja kustannuksia sekä viivyttäisi hankintoja.

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

Edellä esitettyjen perustelujen nojalla katsomme, että esitetyillä valmistelua parantavilla keinoilla ei välttämättä ole nykytilannetta tavoiteltuun suuntaan muuttavia vaikutuksia.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksikköjä koskeva problematiikka nousee esille erityisesti korkeakoulujen osalta. Suomessa on 13+1 yliopistoa ja 22+2 ammattikorkeakoulua, jotka tekevät yhteistyötä monin tavoin jo nyt. Yhteistyön ja synergiaetujen tarve vain kasvaa julkisen rahoituksen rajallisuuden takia. Yhteistyö mahdollistaa sekä resurssien tehokkaan käytön että toimintojen laadun kehittämisen. Korkeakoulujen keskeisin asiakas on opiskelija. Tavoite on tehdä oppimisesta mahdollisimman joustavaa ja liikkuvaa korkeakoulujen välillä. Tämä edellyttää yhteisiä rajapintoja, data-altaita sekä tietojärjestelmiä. Esimerkkinä tästä Suomen korkeakouluissa on nykyään käytössä kaksi opintotietojärjestelmää. Yhteiset opintotietojärjestelmät mahdollistavat yliopistojen keskinäisen yhteistyön, parantavat opiskelijakokemusta ja alentavat merkittävästi kustannuksia.

Korkeakoulut hoitavat julkisia tehtäviä ja käyttävät julkista valtaa osassa toiminnoistaan, mikä asettaa juridisia erityisvaatimuksia käytettäville tietojärjestelmille ja digitaalisille palveluille (mm. opintoprosessit, OKM-raportointi ja kieliversiot). Korkeakouluissa käsitellään myös erittäin suuria henkilötietomassoja ja mm. tutkimuksen turvallisuudesta on huolehdittava. Tietojärjestelmien määrän kasvattaminen tai tietojärjestelmän säännöllinen vaihtaminen kilpailuttamalla ei ole kustannustehokasta, käyttäjäystävällistä eikä turvallista jatkuvuussuunnittelun näkökulmasta.

Edellä mainituista syistä joissain tapauksissa yhteinen sidosyksikkö voi olla paras ja kustannustehokkain tapa hoitaa yhteisiä tehtäviä ja palveluita. Korkeakoulut käyttävät keskeisissä toiminnoissaan järjestelmiä, joihin ei ole tarvetta muualla yhteiskunnassa. Esimerkiksi ICT-sektorilla ei ole kattavaa tarjontaa toimijoista, tai ratkaisuista, joilla on kyky vastata korkeakoulujen tarpeisiin suoraan ilman merkittävää räätälöintiä.

Hallitusohjelmassa tavoiteltuja volyymietuja sekä laatua on saatavissa, kun yhteisiä prosesseja hoitamaan luodaan yhteinen sidosyksikkö, jossa myös hankintaosaaminen on laadukasta. Mm. lisääntyvän tietosuojalainsäädännön myötä toimijoille asetettavat vaatimukset kasvavat jatkuvasti. Esimerkiksi aiemmin korkeakoulujen välisessä yhteistyössä sopimus pohjaisesti toteutetut isot hankkeet saatetaan tietosuojalainsäädännön vaatimusten vuoksi järjestää perustamalla sidosyksikkö. Sidosyksikössä periaate on se, että omistus on jaettu suhteessa sidosyksikön tarjoamien palvelujen oletettuun käyttöön. Tästä syystä sidosyksiköiden omistusosuudet vaihtelevat.

Ehdotettu lainsäädäntö estäisi yliopistoja tai ammattikorkeakouluja yhteisesti palvelevan sidosyksikön rakentamisen jo siksi, että pelkästään yliopistoja on 13 ja ammattikorkeakouluja 22 eikä omistuksia ole mahdollista jakaa niiden kesken siten, että kukin omistaa vähintään 10 prosenttia. Vaatimus vähintään 10 % omistusosuudesta ei jatkossa mahdollistaisi suomalaisten korkeakoulujen sidosyksikköyhteistyötä, ja sitä kautta konsolidoinnin tuottamia kustannussäästöjä, koska omistavien yksiköiden lukumäärä ylittää aina 10.

Vaatus vähimmäisomistuksesta ei ole toteuttamiskelpoinen myöskään siksi, että 10 prosentin raja aiheuttaisi tarpeettomia osakekauppoja. Vaikka yhtiössä olisi alle 10 omistajaa ja kaikilla omistajilla hallituspaikka ja siten jo mahdollisuus vaikuttaa yhtiön toimintaan, kaikkien osakkeenomistajien osuus ei välttämättä nousisi yli 10 prosenttiin.

On keskeistä huomioida, että sidosyksikköyhtiömallia käytetään usein paikkaamaan puutteita markkinatarjonnassa. Korkeakoulujen osuus esimerkiksi julkisista ICT-hankinnoista on pieni, mikä ei yleisesti kannusta toimittajia kehittämään ratkaisujaan korkeakoulujen tarpeiden mukaisesti. Siksi ratkaisut kehitetään korkeakoulujen yhteistyöllä. Pienimmillä toimijoilla ei välttämättä ole riittävästi henkilöstöä eikä taloudellisia resursseja järjestelmäkehittämiseen ja ylläpitämiseen eikä kilpailuttamiseen. Siksi sidosyksikköyhtiöillä on paremmat mahdollisuudet ylläpitää osaamistaan ja palvella kustannus- ja tehokkaammin ja laadukkaammin korkeakoulukenttää.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Korkeakouluilla ja mahdollisesti muilla oppilaitoksilla on merkittäviä niiden ydintoimintaan, koulutukseen ja tutkimukseen liittyviä lakisääteisiä tehtäviä ja niiden hoitamiseen kytkeytyviä ICT-järjestelmiä. Niiden vaihtaminen nopeasti on mahdotonta, sillä ne kytkeytyvät elimellisesti esimerkiksi opiskelijoihin tutkintoihin, opintosuunnitelmiin ja koulutus/tutkimus- sekä raportoinnin prosesseihin. Onnistunut kilpailutus ja sen jälkeinen ICT-järjestelmien käyttöönotto vaatii merkittävästi aikaa sekä oman monialaisen henkilöstön kallista asiantuntijatyötä.

Jatkossa korkeakoulujen on kehitettävä entistäkin enemmän esimerkiksi opiskelijoiden yhteishakuja ja liikkuvuutta korkeakoulujen välillä, jolloin opintohallinnon järjestelmien tulee olla yhteismitallisia. Opintohallinnon tai talouden järjestelmän uusinta on monivuotinen projekti, eikä markkinaehtoisella kilpailuttamisella tämän suuruusluokan järjestelmiin ole muita tarjoajia kuin monikansallisia, suuria ICT-toimittajia, joihin kiinnittyminen nostaisi kustannuksia myös merkittävästi.

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

Suuri osa korkeakouluista, etenkin juuri pienimmät, joutuisivat palauttamaan sidosyksikön hoidossa olevat toiminnot uudelleen korkeakoulun sisäiseksi hallintofunktioksi. Tämä nostaisi korkeakoulujen hallintokustannuksia ja heikentäisi esimerkiksi kilpailutusosaamista sekä vähentäisi tutkimukseen ja opetukseen käytettävissä olevia resursseja. Kaiken kaikkiaan tämä lisäisi julkisia kustannuksia. Suurten hankintojen pilkkominen korkeakouluille olisi käytännössä mahdotonta vaativien järjestelmäintegraatioiden takia.

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

-

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

Muutos vaikuttaisi korkeakoulujen talouteen kielteisesti lisäämällä hallinnollista työtä, mikä edellyttäisi lisää julkista rahoitusta korkeakouluille.

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

Mikäli useat korkeakoulut joutuisivat kilpailuttamaan olennaisia, kriittisiä järjestelmiään seuraavan 2,5 vuoden aikana, kyvykkäitä toimittajia ei todennäköisesti olisi tarjolla.

Opintohallinnon järjestelmän ICT-hankinnan valmistelu ja itse kilpailuttaminen kestää vähintään vuoden. Sen jälkeen uuden järjestelmän räätälöinti, käyttöönotto ja kehitys ovat mahdollisia vasta valitusajan rauettua. Räätälöintiä tarvitaan aina, koska markkinoilla ei ole valmiina sellaisenaan käyttöönotettavaa ICT-palvelua tai tietojärjestelmää, joka sopisi korkeakoulujen ydintoimintaan. Esimerkiksi korkeakoulujen merkittävät tietojärjestelmä uudistukset ovat kokemusten mukaan kestäneet useamman vuoden tehtiin ne sitten yksin tai konsolidoidusti.

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

-

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

Sivistan mielestä sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen tulisi säätää poikkeus seuraavilla reunaehdoilla:

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

- Tilanteessa on osoitettavissa selkeä markkinapuute, eli vastaavaa palvelua ei ole markkinoilta saatavilla.

- Kun yksittäisen yksikön ei ole mahdollista ottaa vastuuta kansallisen, kriittisen palvelun operoinnista tai harjoittaa sitä esim. hankerahoituksen ehtojen edellyttämällä tavalla.
- Jos yhteiselle palvelualustalle syntyy merkittävä henkilötietojen ja muita yksilöitä koskevan datan kasauma, ja yhtiö hallinnoi siten merkittävää kansallista tietovarantoa.
- Jos toimintaan sisältyy merkittävät kyberturvallisuuden ja tietoturvan riskejä.
- Jos yksikön yhteisesti hankkimat palvelut vähentävät merkittävästi kustannuksia ja parantavat palvelujen laatua.
- Jos yksiköiden täytyy liittää palvelunsa viranomaisten palveluihin, mikä edellyttää yhtenäistä tapaa tuottaa ja siirtää tietoja.
- Jos viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin liittyy palveluita, joita viranomaisen on lähtökohtaisesti käytettävä.

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?

81 §:n antama mahdollisuus sulkea pois korkean riskin toimijoita on perusteltu. Pykälän muotoilussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että määrittely kattaa kaikki hankintayksiköt ja turvallisuuden laajasti. Tulee huolehtia siitä, että esimerkiksi korkeakoulusektori on otettu huomioon, sillä mm. tutkimuksen alueella voi syntyä riskejä, joiden kautta vaarannetaan muita organisaatioita. On myös huomioitava, että hankintayksiköt tarvitsevat tukea toimijariskin arviointiin. Siksi olisi tärkeää nimetä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ne viranomaiset, joilla on valtuudet ohjeistaa toimittajia ja hankintayksiköitä sekä arvioida ja määrittää toimijoiden riskitasot.

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?**

Sivista kannattaa esitystä rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumiseen. Sivista kiinnittää huomiota tietosuojaja- ja tietoturvaongelmiin otteiden nykyisessä hankkimisessa ja näyttämässä ja viittaa asiassa Helsingin yliopiston lausuntoon: Koska otteita voidaan edellyttää, olisi perusteltua kehittää otteiden hankkimista ja näyttämistä helpommaksi ja tietoturvasemmaksi.

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

-

Uusitalo Heikki
Sivistysala ry