

Asia: Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**Viite: HE 2/2026 vp**

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto Unifi ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ns. hankintalaista.

Unifi kannattaa lain tavoitetta lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Esitetyllä tavalla toteutettuna lailla olisi kuitenkin yliopistojen välistä yhteistyötä hankaloittavia sekä hyvin todennäköisesti kustannuksia lisääviä vaikutuksia.

Yleiset huomiot

Esitetyt muutokset julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön eivät kaikilta osin edistä hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita hankintojen vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden tai kilpailun lisäämisestä. Lakiluonnos ei ota riittävästi huomioon korkeakoulusektorin erityispiirteitä, markkinoiden rakennetta eikä sidosyksikkömallin merkitystä kansallisen korkeakoulu yhteistyön, osaamisen, huoltovarmuuden ja kustannustehokkuuden turvaamisessa.

Lakiesityksen vaikutusarviointi jää tältä osin puutteelliseksi. Useat ehdotukset potentiaalisesti lisäävät yliopistojen hallinnollista taakkaa, kasvattavat kustannuksia ja heikentävät korkeakoulujen mahdollisuuksia yhteistyöhön.

Yksityiskohtaisempia huomioitaSidosyksiköiden omistusvaatimus

Lakiluonnoksessa ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus sidosyksiköiden käytölle on korkeakoulujen yhteistyön kannalta hyvin ongelmallinen. Suomessa on 13 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivaa yliopistoa ja 22 ammattikorkeakoulua sekä näiden lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulu, Poliisiammattikorkeakoulu ja Högskolan på Åland. Korkeakoulut ovat omaehtoisesti ja poliittisesta ohjauksesta rakentaneet pitkäjänteistä yhteistyötä sekä ydintoiminnoissaan että hallinnossaan.

Yhteistyötä toteutetaan mm. yhteisten sidosyksikköjen kautta. Korkeakoulujen määrästä johtuen sidosyksikköjen omistusosuudet jäävät väistämättä alle 10 %:n. Sidosyksiköt tuottavat korkeakouluille kriittisiä palveluja, joiden markkinaehtoisia vaihtoehtoja ei ole saatavilla tai jotka olisivat huomattavasti kalliimpia. Sidosyksikkömalli mahdollistaa tiiviin yhteiskehittämisen, kustannusten jakamisen, tietoturvan ja varautumisen korkean tason sekä toimialakohtaisen osaamisen, jota markkinoilta ei ole saatavissa. Osakeyhtiömuoto myös mahdollistaa usean toimijan vastuiden läpinäkyvän ja selkeän järjestelyn esimerkiksi hankemuotoisen yhteistyön sijaan.

Ei-toivottua sidosyksikköjen käyttöä hankinnoissa voidaan suitsia jo nykyisen lainsäädännön nojalla. Hankintalaki edellyttää, että hankintayksikön tulee käyttää sidosyksiköissään tosiasiallista määräysvaltaa. Viimeaikainen oikeuskäytäntö on nimenomaan painottanut sitä, että tähän ei riitä vain pieni osuus osakkeista, vaan määräysvallan tulee olla tosiasiallista (esim. MaO 154/2024).

Jos 10 %:n omistusosuusvaatimuksen kanssa edetään, Unifi esittää, että korkeakoulusektorille säädetään poikkeus vastaavasti kuin CSC – Tieteen tietotekniikan keskuksen osalta.

Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu käänteisistä sidosyksikköhankinnoista seuraavasti: *”Selvyyden vuoksi todetaan, että hankintadirektiivin (2014/24/EU) 12 artiklan ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.”* Käsityksemme mukaan taustalla on oikeuskirjallisuudessa esitetty tulkinta EU-direktiivin sanamuodosta ja siitä, mitä direktiivissä ei sanota. Direktiivin sanamuoto ei kuitenkaan suoraan vahvista tätä tulkintaa, eikä tulkintaa ole vahvistettu myöskään kansallisessa voimassa olevassa hankintalaissa. Kun oikeustila tältä osin on epäselvä ja vaikutuksenarviointi tekemättä, emme pidä perusteltuna, että hallituksen esityksessä on yllä mainittu kirjaus ilman tarkempia perusteluja tai arviota kirjauksen vaikutuksista. Korkeakoulusektorilla hallituksen esityksen kirjaus nykymuodossaan johtaisi epäselvään tilanteeseen erityisesti korkeakoulukonsernien toiminnan osalta ja asettaisi uuden haasteen korkeakouluille toiminnan tehokkuutta tavoiteltaessa erilaisilla yhteistyöjärjestelyillä. Ehdotamme siksi, että kyseinen kirjaus poistetaan hallituksen esityksestä kokonaisuudessaan.

Markkinakartoitus ja yhden tarjouksen tilanteet

Markkinakartoituksen vahvistaminen on periaatteessa perusteltua, mutta sen pakollistaminen kaikissa tilanteissa lisää hallinnollista taakkaa ilman, että se parantaa kilpailua aloilla, joilla toimittajia on vähän. Yhden tarjouksen tilanteen automaattinen uusiminen johtaisi viivästyksiin ja kustannusten kasvuun, eikä se useinkaan muuttaisi hankinnan lopputulosta markkinoiden rakenteen vuoksi. Uusimisvelvoite todennäköisesti myös lisäisi suorahankintojen määrää ja loisi epävarman oikeustilan siitä, miltä osin uutta tarjouspyyntöä saa muokata.

Kustannusvaikutukset ja hallinnollinen taakka

Lakiluonnoksen vaikutusarvio ei riittävästi huomioi muutosten aiheuttamia kustannuksia. Korkeakoulujen näkökulmasta kustannukset kasvaisivat merkittävästi järjestelmien uudelleenkilpailutusten, integraatioiden, käyttöönottojen ja henkilöstötarpeiden vuoksi. Muutokset lisäisivät hallinnollista työtä ilman, että hankintojen vaikuttavuus paranisi.

Siirtymäaika

Ehdotettu siirtymäaika on riittämätön. Korkeakoulujen kriittisten järjestelmien kilpailuttaminen ja käyttöönotto vievät useita vuosia, ja markkinoiden kapasiteetti ei riitä samanaikaisesti laajoihin kilpailutuksiin. Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi siirtymäajan tulee olla huomattavasti pidempi.

Turvallisuus ja varautuminen

Lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan korkeakouluille muodostuu mm. merkittäviä henkilötietovarantoja, jotka perustuvat osin muiden viranomaisten tarpeisiin. Yhteisten datajärjestelmien osalta korkeakoulujen yhteistyötarve tulevaisuudessa on edelleen kasvamassa. Sidosyksiköt ovat korkeakouluille keskeisiä kumppaneita tietoturvan, varautumisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Niiden toiminta perustuu osin julkisen sektorin tarpeisiin, ja niillä on kyky vastata korkeakoulujen erityisvaatimuksiin. Markkinaehtoiset toimijat eivät tarjoa vastaavaa varautumisen tasoa, ja toiminnan siirtäminen markkinoille lisäisi riippuvuutta kansainvälisistä toimittajista.

Yhteenveto

Lakiluonnos ei kokonaisuutena edistä hankintojen vaikuttavuutta eikä huomioi korkeakoulusektorin erityispiirteitä. Unifi huomauttaa, että muutokset lisäisivät kustannuksia, heikentäisivät toiminnan jatkuvuutta ja korkeakoulujen yhteistyömahdollisuuksia, ja esittää, että:

- sidosyksiköiden 10 %:n omistusvaatimuksesta luovutaan tai korkeakouluille säädetään poikkeus;
- markkinakartoituksen ja yhden tarjouksen tilanteiden sääntelyä kevennetään
- siirtymäaika pidennetään merkittävästi;
- esityksen vaikutusarviointi täydennetään erityisesti kustannusten, turvallisuuden, yhteistyölle aiheutuvien esteiden ja huoltovarmuuden osalta.

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto Unifi ry, Finlands universitetsrektorers råd Unifi rf

Jari Ojala
puheenjohtaja

Heikki Holopainen
toiminnanjohtaja