

Matti Vedenkannas
Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
Asia: K 18/2019 vp valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2019

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen 2019 luku 3 ”Julkisia cleantech-hankintoja voidaan kirittää hallinnon yhteisellä strategialla ja riskienhallinnalla”

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastoa lausumaan tarkastusviraston vuosikertomuksen 2019 luvusta 3 ”Julkisia cleantech-hankintoja voidaan kirittää hallinnon yhteisellä strategialla ja riskienhallinnalla”. Luku perustuu tarkastuksiin Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – cleantech-hankintojen toteuttaminen 2/2019, cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 ja Biotalous hallituksen kärkihankkeena 13/2019. Näistä kertomuksista vuosikertomuksen luku 3 perustuu ennen kaikkea kahteen ensin mainittuun kertomukseen (2/2019 ja 3/2019), joihin myös tämän lausunnon sisältö painottuu.

Tämän lausunnon keskeiset johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Valtaosan julkisista hankinnoista (noin kaksi kolmasosaa) tekevät Suomessa kunnat, joten hankintatoiminnan tarkastelua ei voida rajata valtiosektoriin. Myös julkisten hankintojen suunnitelmallinen kehittäminen valtionhallinnossa edellyttää voimakasta poikkihallinnollista otetta.
- Hankintojen toimintamallien, riskienhallinnan ja osaamisen kehittäminen nivoutuvat hankintayksikön kehittyneessä hankintastrategiassa toisiinsa. Vaativia cleantech-hankintoja toteuttavissa organisaatioissa toimintatapoja on siten kehitettävä kokonaisvaltaisesti. Käytännössä innovatiivisten cleantech-hankintojen toteuttamista estää julkisen sektorin toimijoiden riskejä välttelevä toimintatapa.
- Valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä on valtion keskushallinnossa toteutettu vaihtelevasti. Periaatepäätöksen toteuttamista ei ole seurattu. Tämän kaltaisilla periaatepäätöksillä on vaikea ohjata kuntien toimintaa. Innovatiivisten cleantech-hankintojen ympärille ei ole tarkastushavaintojen perusteella kehittynyt merkittävässä määrin vientiä edistäviä referenssejä tai pilottimarkkinoita. Tällaisten hankintojen lukumäärä on tarkastushavaintojen perusteella varsin vähäinen eikä niillä ole politiikkatavoitteissa asetettua painoarvoa.
- Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä -tarkastushankkeessa on nostettu esiin toimintamalleja, joiden avulla hallinnon toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista voitaisiin kehittää. Ruotsissa toteutettujen kaltaiset toimintamallit (kansallinen hankintastrategia ja ympäristötavoitejärjestelmä) voisivat myös Suomessa sitouttaa hallinnon toimijoita yhteisiin tavoitteisiin. Samalla ympäristötavoitejärjestelmällä voitaisiin mahdollisesti toteuttaa myös kestävä kehityksen ympäristötavoitteita (Agenda2030), joihin Suomi on sitoutunut. Yhteisten ympäristötavoitteiden ja hankintastrategian käyttöön ottaminen edellyttäisi hallinnon koordinaation kehittämistä. Laaja-alaisen muutostilanteiden hallintaan on mahdollista kehittää myös uudenlaisia yhteistyömuotoja.

- Syksyllä 2019 käynnistyneen Hankinta-Suomi -ohjelman ensimmäisenä tavoitteena on luoda Suomeen yhteinen kansallinen hankintastrategia, johon sitoutuvat sekä valtio että kunnat ja kuntayhtymät. Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomaista osaamiskeskus KEINOa voidaan mahdollisesti kehittää kansallista hankintastrategiaa toteuttavaksi toimijaksi. Edellä mainituilta osin Hankinta-Suomi -ohjelma toteuttaa tarkastusviraston esittämiä suosituksia. Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä -tarkastushankkeessa on eräänä suosituksena esitetty kansallisen ympäristötavoitejärjestelmän sekä siihen liittyvän seurannan toteuttamisen selvittämistä. Hallinnon yhteistyöhön perustuva tavoitejärjestelmä sitouttaisi toimijoita pitkäjänteisesti yhteisiin tavoitteisiin.

Täsmällisemmin tarkastusviraston näkemykset ja johtopäätökset on esitetty seuraavissa kappaleissa 1–5.

1 Yleisiä huomioita valtiontalouden tarkastusviraston julkisten hankintojen tuloksellisuustarkastuksista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toteuttanut kesällä 2017 päättyneen Julkiset hankinnat innovaatio-toiminnan edistäjänä -tuloksellisuustarkastushankkeen, joka on raportoitu kahdessa osassa: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit 8/2017 ja Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa 9/2017. Kyseistä tuloksellisuustarkastushanketta seurasi alkuvuonna 2019 päättynyt Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä -hanke. Myös tämä hanke on raportoitu kahdessa osassa: Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen 2/2019 ja Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019. Edellä mainitut hankkeet liittyvät toisiinsa siinä mielessä, että cleantech-hankinnat ovat usein samalla innovatiivisia hankintoja.

Molemmissa tuloksellisuustarkastushankkeissa tarkasteltuja aihepiirejä on pyritty lähestymään kehittävästä, eteenpäin katsovasta näkökulmasta. Hankkeissa on kiinnitetty huomiota, kuten tuloksellisuustarkastuksessa yleensäkin, esimerkiksi hallinnon rakenteiden toimivuuden ongelmiin samoin kuin siihen, onko politiikkatavoitteet pystytty saavuttamaan. Näiden seikkojen ohella hankkeissa on kuitenkin tarkasteltu myös toiminta- ja ajattelutapoja, joilla julkista hankintatoimintaa voidaan suunnitelmallisesti kehittää.

Valtaosan julkisista hankinnoista (noin kaksi kolmasosaa) tekevät Suomessa kunnat. Kuntien hankinnat ovat myös usein luonteeltaan sellaisia, joilla voidaan toteuttaa erilaisia politiikkatavoitteita (esimerkiksi innovatiivisuus sekä sosiaalinen, taloudellinen ja ekologinen kestävyys). Siten hankintojen strategista hyödyntämistä on vaikea tarkastella rajautumalla vain valtion hankintojen tarkasteluun. Tuloksellisuustarkastushankkeissa Julkiset hankinnat innovaatio-toiminnan edistäjänä ja Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä on tarkasteltu huomattavan paljon kuntien toteuttamia hankintoja eri puolilla Suomea. Samalla näiden projektien puitteissa on tehty yhteistyötä kuntasektorin kanssa.

Myös julkisten hankintojen suunnitelmallinen kehittäminen valtionhallinnossa edellyttää voimakasta poikkihallinnollista otetta. Esimerkiksi yhden yksittäisen ministeriön on yksin vaikea kehittää hankintatoimintaa suunnitelmallisesti. Kaiken kaikkiaan hankintatoiminnan kehittäminen edellyttää voimakasta poikkihallinnollista yhteistyötä. Tämän tapainen yhteistoiminta on jo lähtökohtaisestikin Suomen julkishallinnossa haasteellista.

2 Cleantech-hankintojen toimintamallit, riskinhallinta ja hankintayksiköiden osaamisen kehittäminen

Tarkastuskertomuksessa Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – cleantech-hankintojen toteuttaminen 2/2019 on analysoitu erilaisia eri puolilla Suomea toteutettuja cleantech-hankintoja. Raportissa on selvitetty, millaisia konkreettisia ongelmia cleantech-hankinnoilla ratkaistaan. Samalla tarkastuksessa

on nostettu esiin tällaisten hankintojen toteuttamisen hyviä toimintamalleja ja riskinhallintatapoja. Ympäristöystävällisten hankintojen toteuttamista tukevien hyvien toimintamallien ja riskinhallintakeinojen hyödyntäminen edellyttävät osaamista. Käytännössä toimintamallien, riskinhallinnan ja osaamisen kehittäminen nivoutuvat hankintayksikön kehittyneessä hankintastrategiassa toisiinsa. Vaativia cleantech-hankintoja toteuttavissa organisaatioissa toimintatapoja on siten kehitettävä kokonaisvaltaisesti.

Raportissa 2/2019 on korostettu sitä, että hankintojen riskinhallintaan on olemassa erilaisia keinoja. Käytännössä innovatiivisten cleantech-hankintojen toteuttamista estää julkisen sektorin toimijoiden riskejä välttelevä toimintatapa. Kuitenkin on myös niin, että liiallinen riskiaversiivisuus voi estää julkisten hankintojen mahdollisuuksien hyödyntämisen.

3 Cleantech-hankinnoille asetetut politiikkatavoitteet ja niiden saavuttaminen

Valtioneuvoston cleantech-periaatepäätös

Ympäristöystävällisille hankinnoille on Suomessa 2000-luvulta alkaen asetettu politiikkatavoitteita. Valtioneuvoston 13.6.2013 antaman periaatepäätöksen kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisu) edistämiseksi julkisissa hankinnoissa (cleantech-periaatepäätös) tavoitteena on vähentää energian ja materiaalien käyttöä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia. Lisäksi periaatepäätöksellä pyritään luomaan kannusteita uusien cleantech-ratkaisujen syntyyn ja käyttöönottoon. Cleantech-periaatepäätös korvasi valtioneuvoston aiemman vuonna 2009 antaman Kestävien valintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa -periaatepäätöksen, joka sisälsi pääosin samoja, kestäviin hankintoihin liittyviä periaatteita sekä tarkennettuja tavoitteita.

Kaiken kaikkiaan cleantech-periaatepäätöksessä asetetaan laaja-alaisia tavoitteita ympäristöystävällisille hankinnoille. Periaatepäätös velvoittaa valtion hankintayksiköitä, muille hankintayksiköille (kuten kunnille) se on suositus.

Valtiosektorilla Hansel Oy on puitejärjestelyissä pyrkinyt huomioimaan cleantech-periaatepäätöksen. Myös valtiovarainministeriön alainen liikelaitos Senaatti-kiinteistöt on varsin järjestelmällisesti huomioinut ympäristönäkökohdat toiminnassaan. Muutoin cleantech-periaatepäätöstä on valtion keskushallinnossa toteutettu vaihtelevasti. Periaatepäätöksen toteuttamista ei ministeriöissä ole seurattu, eikä myöskään cleantech-periaatepäätöksessä tarkoitettua ministeriötyöryhmän seurantaa ja arviointia ole toteutettu. Kunnissa cleantech-periaatepäätöksen ohjaava vaikutus on ollut varsin vähäinen. Voidaan yleisemminkin sanoa, että tämän kaltaisilla periaatepäätöksillä on vaikea ohjata kuntien toimintaa. Ongelman ratkaisemiseksi on Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa -raportissa (3/2019) kehitetty toimintamalleja, joita käsitellään jäljempänä kappaleessa 4.

Hallitusohjelmassa cleantech-hankinnoille asetetut tavoitteet

Aiemmassa hallitusohjelmassa Ratkaisujen Suomi (2015) asetettiin strategiseksi tavoitteeksi, että Suomi on bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijä. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueelle kohdennettiin yli 300 miljoonaa euroa vuosina 2016–2018. Cleantech-ratkaisut ovat usein samalla niin sanottuja innovatiivisia julkisia hankintoja. Aiemmassa hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että tällaisia hankintoja tuli olla viisi prosenttia julkisista hankinnoista.

Uudessa vuoden 2019 hallitusohjelmassa innovatiivisten hankintojen tavoitteeksi asetetaan kymmenen prosenttia kaikista hankinnoista. Voimassa olevassa hallitusohjelmassa myös asetetaan yleisemminkin toiveita cleantechille, sekä kierto- ja biotaloudelle, joiden toivotaan luovan kestävästä kasvusta ja työpaikoista.

Innovatiivisten cleantech-hankintojen ympärille ei ole tarkastushavaintojen perusteella kehittynyt merkittävässä määrin vientiä edistäviä referenssejä tai pilottimarkkinoita. Vientimarkkinoille tehdyt avaukset ovat rajoittuneet yksittäisiin tapauksiin. Innovatiivisten cleantech-hankintojen lukumäärä on tarkastushavaintojen perusteella varsin vähäinen eikä niillä ole politiikkatavoitteissa asetettua painoarvoa.¹

Voidaan yleisemminkin sanoa, että erilaisten politiikkatavoitteiden toteuttamien julkisten hankintojen avulla ei ole helppoa. Tarvitaan hallinnon toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista ja yhteistyön kehittämistä.

4 Hallinnon toimijoiden välinen yhteistyö ja yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen

Valtion ja kuntien välillä on erilaisia ympäristötyöhön ja hankintojen toteuttamiseen liittyviä sidoksia. Ympäristöystävällisiä hankintoihin liittyvät politiikkatavoitteet koskevat sekä valtiota että kuntia. Valtio tukee kuntien ympäristöystävällisten hankintojen tekemistä taloudellisesti. Yhteistyö voi perustua myös omistusjärjestelyihin tai sopimuksiin (esimerkiksi MAL- ja kasvusopimukset sekä energiatehokkuussopimukset). Lisäksi kuntien välille on syntynyt valtion tukemia ympäristötavoitteiden saavuttamista edistäviä yhteistyöverkostoja. Näistä yhteistyömuodoista huolimatta valtion ja kuntien toiminta on varsin erillistä. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi kansallisten strategioiden (kuten cleantech-periaatepäätöksen) ohjausvaikutuksen puutteina (tai puuttumisena) kuntasektorilla.

Tarkastuskertomuksessa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 on nostettu esiin toimintamalleja, joiden avulla hallinnon toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista voitaisiin kehittää. Vertailukohdaksi on otettu Ruotsi, jossa on 1990-luvulta alkaen ollut käytössä ympäristötavoitejärjestelmä (miljömålsystem), johon hallinnon toimijat laajasti sitoutuneet. Lisäksi maassa on vuonna 2016 otettu käyttöön kansallinen hankintastrategia. Samalla tarkastuksen näkökulmaa on laajennettu hankinnoista ja niiden toteuttamisesta ympäristötavoitteisiin. Tämä ratkaisu perustuu siihen, että ympäristöystävälliset hankinnat ovat varsin selkeästi väline, joilla voidaan edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista.

Tarkastuksessa tehtyjen johtopäätösten perusteella Ruotsissa toteutettujen kaltaiset toimintamallit (kansallinen hankintastrategia ja ympäristötavoitejärjestelmä) voisivat myös Suomessa sitouttaa hallinnon toimijoita yhteisiin tavoitteisiin. Samalla ympäristötavoitejärjestelmällä voitaisiin mahdollisesti toteuttaa myös kestävä kehityksen ympäristötavoitteita (Agenda2030), joihin Suomi on sitoutunut.

Tarkastuskertomuksessa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 on myös korostettu, ettei pelkkien strategisten tavoitteiden laatiminen riitä. Hallinnon toimijoiden on myös käytännössä sitouduttava ja toteutettava niitä. Yhteisten ympäristötavoitteiden ja hankintastrategian käyttöönotto ottaminen edellyttäisi hallinnon koordinaation kehittämistä. Tarvitaan valtion ja kuntien sekä valtion hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä.² Raportissa 3/2019 on esitetty, että laaja-alaisen muutostilanteiden hallintaan on mahdollista kehittää myös uudenlaisia yhteistyömuotoja. Tältä osin kertomuksessa on viitattu 2017 toteutettuun Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointiin, jossa on koros-

¹ Ks. Tuloksellisuustarkastuskertomus Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 s. 22.

² Ks. Tuloksellisuustarkastuskertomus Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 s. 39.

tettu, että merkittävien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan eri toimijat yhteen saatavia toimintamalleja. Näitä voivat olla erilaiset yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen perustuvat foorumit (areenat).³

5 Viime aikoina tapahtunut hankintatoiminnan kehitys

Valtiovarainministeriö on asettanut syksyllä 2019 toimenpideohjelman Vaikuttavat julkiset hankinnat – Hankinta-Suomi. Ohjelman ensimmäisenä tavoitteena on luoda Suomeen yhteinen kansallinen hankintastrategia, johon sitoutuvat sekä valtio että kunnat ja kuntayhtymät. Hankinta-Suomi -ohjelman toiminta perustuu laaja-alaisiin asiantuntijoiden ja julkisen hallinnon johdon yhteistyöfoorumeihin sekä aluekierroksiin.

Hankinta-Suomi-ohjelmaan liittyy myös vuonna 2018 perustettu Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO. Tarkastuskertomuksessa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 on esitetty, että osaamiskeskus KEINOa voitaisiin mahdollisesti kehittää kansallista hankintastrategiaa toteuttavaksi toimijaksi (s. 40).

Voidaan sanoa, että Hankinta-Suomi -ohjelma edellä mainituilta osin toteuttaa tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 3/2019 esittämiä suosituksia.

Hankinta-Suomi-ohjelman ja KEINO-osaamiskeskuksen lisäksi kolmas käynnissä oleva kehityshanke on työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä muiden ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa laatima toimenpideohjelma hallitusohjelman innovatiivisia julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Hankinta-Suomi-ohjelman, KEINO-osaamiskeskuksen ja innovatiivisia julkisia hankintoja koskevan toimenpideohjelman vaikuttavuuden arviointi on toistaiseksi liian aikaista.

Tarkastuskertomuksessa 3/2019 on eräänä suosituksena esitetty kansallisen ympäristötavoitejärjestelmän sekä siihen liittyvän seurannan toteuttamisen selvittämistä. Tällaisen kokonaisvaltaisesti hallinnon läpi vietävän järjestelmän toteuttaminen vaatisi resursseja. Tämän kaltaiseen järjestelmään liittyisi kuitenkin myös selviä etuja. Hallinnon yhteistyöhön perustuva tavoitejärjestelmä sitouttaisi toimijoita yhteisiin tavoitteisiin. Tällainen pitkän aikavälin järjestelmä olisi myös luonteeltaan pysyvä eikä se olisi riippuvainen esimerkiksi hallituskausista.

Julkisille hankinnoille on asetettu merkittäviä politiikkatavoitteita myös vuoden 2019 hallitusohjelmassa, joten innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen on jatkuvasti ajankohtainen aihe.

³ Ks. Tuloksellisuustarkastuskertomus Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 s. 42.