



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä

Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä

Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-450-7 (NID.)
ISBN 978-952-499-451-4 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-451-4
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-451-4](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-451-4)

GRANO OY
HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
ISTOCK

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 204/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – cleantech-hankintojen kehittämistä julkishallinnossa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, ympäristöministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, ympäristöministeriöllä ja maa- ja metsätalousministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 18. tammikuuta 2019

Marko Männikkö
ylivohtaja

Matti Vedenkannas
johtava lainsäädäntöasiantuntija

Ympäristöystävällisten ratkaisujen (cleantech, biotalous ja kiertotalous) hankinnoille on Suomessa asetettu kunnianhimoisia politiikkatavoitteita. Valtioneuvoston 13.6.2013 antamassa cleantech-periaatepäätöksessä tällaisten julkisten hankintojen toteuttamiselle asetetaan laaja-alaisia koko julkishallinnon toimintaa kokonaisvaltaisesti koskevia tavoitteita. Hallitusohjelmassa Ratkaisujen Suomi (2015) puolestaan asetetaan strategiseksi tavoitteeksi, että Suomi on bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijä.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten cleantech-hankinnoille asetetut politiikkatavoitteet on saavutettu ja miten tällaisiin hankintoihin liittyvien strategioiden toteuttamista voitaisiin kehittää.

Tarkastushavaintojen perusteella valtionhallinnossa on onnistuttu cleantech-periaatepäätöksen toteuttamisessa vain osittain. Kuntien toimintaa periaatepäätös on ohjannut varsin vähän. Hallitusohjelmassa cleantechille asettuja tavoitteita ei toistaiseksi ole saavutettu.

Valtio ja kunnat ovat hallinnonaloina varsin erillään toisistaan. Yhteiset strategiset toimintamallit (yhteinen kansallinen hankintastrategia ja yhteiset konkreettiset ympäristötavoitteet) voisivat sitouttaa toimijoita paremmin yhteisiin tavoitteisiin. Strategisten toimintatapojen kehittäminen edellyttää myös hallinnon koordinaation vahvistamista. Hankintayksikön hankintastrategia voi olla väline, jolla yleiset tavoitteet ja strategiat yhteen sovitetaan organisaation omaan toimintaan.

[Cleantech-periaatepäätöstä on toteutettu valtion hallinnossa vaihtelevasti eikä sen toteuttamista ole seurattu](#)

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 keskuksessa toteutettu vaihtelevasti. Periaatepäätöksen toteuttamista ei ministeriössä ole seurattu, eikä myöskään cleantech-periaatepäätöksessä tarkoitettua ministeriötyöryhmän seurantaa ja arviointia ole toteutettu. Kunnissa cleantech-periaatepäätöksen ohjaava vaikutus on ollut varsin vähäinen.

[Hallitusohjelmassa cleantech-hankinnoille asetetut tavoitteet ovat monitulkintaisia eikä hankinnoille asetettuja tavoitteita ole saavutettu](#)

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan, että Suomi olisi cleantech-teknologiassa edelläkävijä ja että tällaisesta teknologiasta saadaan vientituotteita. Hallitusohjelmassa bio- ja kiertotalous, cleantech sekä innovatiiviset hankinnat lomittuvat toisiinsa, eikä niitä ole välttämättä helppo täsmällisesti erottaa toisistaan. Lisäksi politiikkatavoitteissa käytetyt käsitteet ovat monitulkintaisia. Hallitusohjelmassa tarkoitettujen innovatiivisten cleantech-hankintojen ympärille ei ole tarkastushavaintojen perusteella kehittynyt merkittävässä määrin vientiä edistäviä referenssejä tai pilottimarkkinoita.

Valtiolla ja kunnilla on cleantech-hankintoihin liittyvää yhteistyötä, mutta silti niiden toiminta on toisistaan erillään

Valtion ja kuntien välillä on yhteisten politiikkatavoitteiden lisäksi myös erilaisia toiminnallisia sidoksia. Merkittävässä kuntien tai kuntien omistamien yhtiöiden hankinnoissa valtion rahoituksella voi olla tärkeä merkitys. Kuntien välille on kehittynyt ympäristötavoitteiden saavuttamiseen tähtääviä yhteistyöverkostoja, joiden toiminnassa valtiolla on usein merkittävä rooli. Lisäksi valtion ja kuntien välillä on sopimusperusteista ja omistukseen perustuvaa yhteistoimintaa. Energiatsehokkuussopimuksilla, kasvusopimuksilla sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksilla (MAL-sopimukset) voidaan ohjata julkisten hankintojen tekemistä. Valtio voi olla myös omistaja hankintoja toteuttavissa yhtiöissä. Näistä erilaisista siteistä huolimatta valtio ja kunnat ovat toisistaan erillisiä hallinnonaloja ja niiden toiminta on toisistaan varsin selvästi erillään. Esimerkiksi yhteisen kansallisten tavoitteiden viestintä ja niiden läpivienti kuntien toimintaan on vaikeaa.

Valtion hallinnossa cleantech-hankintojen kehittäminen jakaantuu monien eri ministeriöiden vastuulle. Tämä korostaa poikkihallinnollisen yhteistyön ja hallinnon koordinaation tarvetta.

Julkiset hankinnat ovat väline, joilla voidaan tukea ympäristötavoitteiden saavuttamista

Monilla kunnilla on erilaisia ympäristötavoitteiden saavuttamista ohjaavia suunnitelmia. Julkiset hankinnat ovat eräs keskeinen väline näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilmasto- ja ympäristöstrategiaa sekä hankintastrategiaa voidaan tarkastella kokonaisuutena. Kokonaisuuden hallinnan kannalta ongelmana on se, että toimintamallit hallinnossa ovat varsin hajaantuneita eivätkä ne perustu yhteisiin kansallisiin strategisiin toimintatapoihin.

Ruotsissa on otettu käyttöön kansallinen hankintastrategia, jossa ilmaistaan julkisille hankinnoille asetetut yhteiset politiikkatavoitteet. Lisäksi maassa on ollut 1990-luvulta lähtien käytössä ympäristötavoitejärjestelmä (miljömålsystem). Siinä esitetään kattavasti konkreettiset ympäristön laatu-tavoitteet, joihin hallinnon toimijat sitoutuvat. Näitä ympäristötavoitteita seurataan alueittain ja valtakunnallisesti.

Myös Suomessa Ruotsin kaltaisten strategisten toimintamallien omaksuminen voisi sitouttaa hallinnon toimijoita yhteisiin tavoitteisiin. Yhteisiin tavoitteisiin sitouttavien strategioiden rinnalla olisi vahvistettava hallinnon toimijoiden välistä koordinaatiota. On tärkeää, että yhteisillä strategisilla toimintatavoilla on vaikuttavuutta myös kunnissa.

Kansalliset strategiset tavoitteet voidaan yhteen sovittaa yksittäisen hankintaorganisaation hankintastrategiaan

Hankintoja toteuttavien organisaatioiden on pystyttävä joustavasti sovitamaan kansalliset strategiset tavoitteet omaan toimintaansa. Tämä voi tapahtua organisaation oman hankintastrategian avulla. Hankintayksikön on tällöin kehitettävä toimintatapojaan siten, että ne tukevat strategian toteuttamista. Tämä edellyttää, että hankintaosaamista ja johtamista kehitetään.

Tarkastusviraston suositukset

1. Ympäristöystävällisiä (cleantech) hankintoja koskevien politiikkatavoitteiden yksiselitteisyyteen ja mitattavuuteen tulee jatkossa kiinnittää huomiota ja tällaisia hankintoja koskevia strategioita tulee arvioida ja seurata systemaattisesti. Strategioiden seuranta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön vastuulle.
2. Eri hallinnonalojen sekä valtion ja kuntasektorin koordinaatiota tulee kehittää siten, että erilaiset cleantechiin ja ympäristötavoitteisiin liittyvät strategialinjaukset tunnistetaan ja huomioidaan hankintaorganisaatioissa. Tämä tehtävä kuuluu valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön vastuulle.
3. On harkittava yhteisen kansallisen hankintastrategian, kansallisen ympäristötavoitejärjestelmän sekä näihin liittyvän seurannan toteuttamisen selvittämistä. Tämä tehtävä edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä, ja valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön tulee osallistua sen toteuttamiseen.
4. Samanaikaisesti, kun kehitetään kansallisen tason ympäristö- ja hankintastrategioita, tulee jatkaa hankintayksiköiden omien hankintastrategioiden ja osaamisen kehittämistä. Hankintayksiköitä voidaan tältä osin ohjata esimerkiksi kasvusopimuksilla, joiden toteuttaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko cleantechille asetetut politiikkatavoitteet saavutettu?	15
2.1 Valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä on toteutettu vaihtelevasti	15
2.2 Hallitusohjelmassa ei toistaiseksi ole onnistuttu toteuttamaan cleantech-hankinnoille asetettuja tavoitteita	20
3 Ovatko valtio ja kunnat tehneet yhteistyötä cleantech-hankintojen edistämiseksi?	25
3.1 Valtion ja kuntien välillä on erilaisia hankintojen toteuttamiseen liittyviä yhteistoimintaa edistäviä sidoksia	25
3.2 Valtion ja kuntien hankintoihin liittyvässä yhteistoiminnassa on puutteita	32
4 Miten hallinnon toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista voidaan kehittää?	35
4.1 Julkiset hankinnat voivat edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista	35
4.2 Kansalliset ympäristötavoitteet ja kansallinen hankintastrategia voidaan yhdistää	37
4.3 Suomessa olisi mahdollista kehittää yhteinen kansallinen hankintastrategia ja ympäristötavoitejärjestelmä	39
4.4 Kansalliset politiikkatavoitteet on mahdollista yhteen sovittaa hankintayksiköiden strategisten tavoitteiden kanssa	43
Liite: Miten tarkastettiin	46
Viitteet	50



1 Mitä tarkastettiin

Suomen kansatalouden eräänä keskeisenä haasteena on vahvistaa vientituotteidemme kilpailukykyä ja Suomessa toimivien yritysten asemaa kansainvälisessä kilpailussa. Ympäristöystävällisille ratkaisuille (cleantech, biotalous ja kiertotalous) on Suomessa asetettu kunnianhimoisia politiikkatavoitteita. Valtioneuvoston 13.6.2013 antamassa periaatepäätöksessä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen edistämisestä julkisissa hankinnoissa (myöhemmin tekstissä cleantech-periaatepäätös) cleantech-hankintojen toteuttamiselle asetetaan laaja-alaisia, koko julkishallinnon toimintaa kokonaisvaltaisesti koskevia tavoitteita.

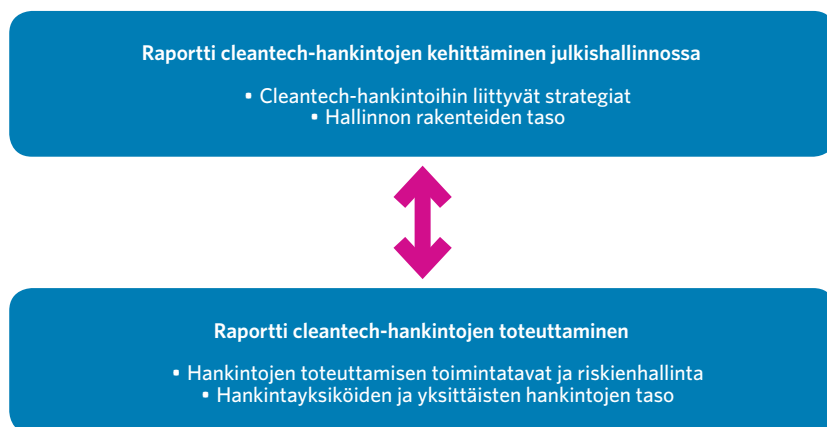
Hallitusohjelmassa Ratkaisujen Suomi (2015) puolestaan asetetaan strategiseksi tavoitteeksi, että Suomi on bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijä. Cleantech-hankinnat tarkoittavat sellaisia teknologisia ratkaisuja, jotka merkittävästi vähentävät hankinnan elinkaarenaikaisia ympäristövaikutuksia, edistävät uusiutuvan energian käyttöä ja materiaalitehokkuutta sekä hyödyntävät digitaalista tiedonhallintaa.

Hallitusohjelman mukaan innovatiivisten hankintojen osuuden julkisista hankinnoista tulisi olla viisi prosenttia. Cleantech-hankinnat voivat olla uudenlaisia ratkaisuja ja muodostaa samalla osan tästä tavoitteesta.

Julkisilla hankinnoilla pyritään edistämään cleantech-ratkaisujen ja cleantechille asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Niiden avulla voidaan luoda kysyntää uudennlaisille, ympäristöystävällisille puhtaan teknologian ratkaisuille. Tämä puolestaan voisi vahvistaa alalla toimivien suomalaisien yritysten asemaa kansainvälisillä markkinoilla. Julkisten hankintojen yhteenlaskettu arvo on Suomessa vuosittain noin 35 miljardia euroa. Tämä on noin 17 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.

Tarkastuskokonaisuus koostuu kahdesta eri tarkastuskertomuksesta. Näistä ensimmäisessä, Cleantech-hankintojen toteuttaminen, cleantech-hankintatoiminnan kehittämistä tarkastellaan tällaisten hankintojen tapausanalyysien perustella. Aihepiiriä käsitellään raportissa ennen kaikkea yksittäisten hankintaorganisaatioiden ja hankintojen näkökulmasta. Nyt käsillä olevan toisen kertomuksen, Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa, näkökulma on yleisempi ja perustuu ennen kaikkea cleantech-strategioiden toteuttamisen arviointiin (kuvio 1).

Tarkastusraportissa arvioidaan, miten cleantech-hankinnoille asetetut politiikkatavoitteet on saavutettu



Kuvio 1: Cleantech-hankintojen tasot

Tässä tarkastuskertomuksessa arvioidaan, miten cleantech-hankinnoille asetetut politiikkatavoitteet on saavutettu. Lisäksi esitetään, miten tällaisiin hankintoihin liittyvien strategioiden toteuttamista voitaisiin kehittää. Kyse on koko hallintoa koskevien toimintatapojen kehittamisestä. Luonteenomaista tarkastukselle on hallinnon toiminnan tarkastelu kokonaisuutena. Tarkastuskertomuksen kantava teema on yhteisten toimintatapojen hahmottaminen sekä valtion että kuntien ympäristöystävällisten hankintojen kehittämiseksi. Tarkastuksen kriteereitä ovat cleantech- ja innovaatiostrategioiden tavoitteet.

Tarkastushankkeen molemmat kertomukset pohjautuvat osittain samaan tarkastusaineistoon, ja ne ovat osa Valtio kestävien ratkaisujen edistäjänä -tarkastusteemaa.



2 Onko cleantechille asetetut politiikkatavoitteet saavutettu?

Valtioneuvoston 13.6.2013 antamaa ympäristöystävällisten hankintojen edistämistä koskevaa cleantech-periaatepäätöstä on valtionhallinnossa toteutettu vaihtelevasti, ja kokonaisuutena sen toteuttamisessa on onnistuttu vain osittain. Hansel Oy:n puitejärjestelyissä cleantech-periaatepäätös on huomioitu. Periaatepäätöksen seuranta ja arviointia ei ole toteutettu valtion hallinnossa periaatepäätöksessä tarkoitettulla tavalla. Kuntien toimintaa cleantech-periaatepäätös on ohjannut varsin vähän. Viime vuosina hallinnossa on toteutettu monia cleantech-hankintojen edistämiseen tähtäviä hankkeita, muun muassa kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus KEINO.

Hallitusohjelmassa cleantech-hankinnoille asetettuja tavoitteita ei toisiksi ole saavutettu. Innovatiivisten cleantech-hankintojen volyymi on varsin rajattu, eikä tässä tarkastuksessa havaittu, että julkisilla hankinnoilla olisi saatu aikaan merkittävässä määrin edelläkävijäratkaisuja vientimarkkinoille.

2.1 Valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä on toteutettu vaihtelevasti

Valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöksessä asetetaan laajalaisia tavoitteita ympäristöystävällisille hankinnoille

Ympäristöystävällisille hankinnoille on Suomessa 2000-luvulta alkaen asetettu politiikkatavoitteita. Valtioneuvoston 13.6.2013 antaman periaatepäätöksen kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisu) edistämistä 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 edistämistä julkisissa hankinnoissa -periaatepäätöksen, joka sisälsi pääosin samoja, kestäviin hankintoihin liittyviä periaatteita sekä tarkennettuja tavoitteita. Lisäksi cleantech-hankinnoille on asetettu tavoitteita myös hallitusohjelmassa.

Cleantech-periaatepäätöksen mukaan hankintayksiköiden on kaikkia hankintoja suunnitellessaan otettava huomioon energia- ja ympäristönäkökulma ja edistettävä referenssikohteiden syntymistä. Lisäksi periaatepäätöksessä asetetaan täsmällisiä tavoitteita muun muassa jätehuollon ja sähkön hankinnoille, julkisen sektorin kuljetusten ja henkilöstön liikumisen energiankulutukselle sekä rakentamisen energiatehokkuudelle ja ympäristöystävällisyydelle. Päätöksessä on asetettu tavoitteita myös ympäristöystävällisten vertailuperusteiden käyttämiselle, palveluiden elinkaariaikaisten ympäristövaikutusten alentamiselle ja luonnonmukaisten elintarvikkeiden käyttämiselle.

Cleantech-periaatepäätöksessä esitetään siinä mainittujen tavoitteiden saavuttamista tukevia toimenpiteitä. Valtionhallinnon on muun muassa näytettävä esimerkkiä ympäristöjohtamisessa ja kestävien hankintojen edistämiseksi on perustettava neuvontapalvelu. Lisäksi cleantech-hankintojen suunnitelmallisuutta on kehitettävä ja kuntia kannustettava edelläkävijyyteen cleantech-ratkaisujen edistämiseksi. Periaatepäätöksen mukaan on myös kehitettävä taloudellisia ja muita kannusteita innovaatioiden edistämiseen julkisilla hankinnoilla.

Tarkastuksen yhteydessä on pyydetty tietoja eri ministeriöiltä, Hansel Oy:ltä (myöhemmin tekstissä Hansel) sekä Business Finlandilta siitä, miten ne ovat toteuttaneet cleantech-periaatepäätöstä. Saatujen vastusten perusteella voidaan yhteenvetona esittää seuraavia johtopäätöksiä.

Hansel on ottanut cleantech-periaatepäätöksen huomioon monin eri tavoin yhteishankintojen järjestämisessä

Hansel on tehnyt erillisen sisäisen työohjeen ympäristönäkökohtien huomioinnista, ja sitä on päivitetty cleantech-periaatepäätöksen jälkeen. Yhtiö pyrkii kaikissa puitejärjestelyissä ottamaan huomioon ympäristönäkökohdat hankinnan kohteen vaatimusten määrittelyssä, soveltuvuusvaatimuksissa, vertailuperusteissa sekä sopimusehdoissa. Hansel on hyödyntänyt elinkaari-laskentaa tietyissä kilpailutuksissa ja yhtiöllä on myös tätä koskeva sisäinen työohje. Sähkön kilpailutuksessa hankitaan uusiutuvan energian sertifikaatteja 50 prosenttia sähkön määrästä. Autojen puitejärjestelyhankinnoissa Hansel suosii vähäpäästöisiä ajoneuvoja ja autoja voidaan hankkia myös rajattuina käyttöoikeuspalveluina. Palveluiden hankinnoissa haitallisia ympäristövaikutuksia pyritään vähentämään aina kun se on mahdollista.

Hanselin puitejärjestelyissä ympäristönäkökohdat pyritään huomioimaan. Hansel on myös valtion yhteishankintayksikkö, jonka palveluita muu valtionhallinto käyttää. Tältä osin Hanselin toiminta vaikuttaa myös laajemmalle valtion hallintoon.

Hansel pyrkii kaikissa puitejärjestelyissä huomioimaan ympäristönäkökohdat

Ministeriöissä cleantech-periaatepäätös on huomioitu vaihtelevasti

Valtiovarainministeriön alainen liikelaitos Senaatti-kiinteistöt on varsinkin järjestelmällisesti huomioinut ympäristönäkökohdat toiminnassaan. Se on muun muassa pyrkinyt järjestelmällisesti tehostamaan tilankäyttöä ja kehittänyt erilaisia ympäristövaikutuksia pienentäviä kiinteistöjen ylläpidon ratkaisuja. Kiinteistöjen lämmityksessä on pyritty siirtymään kaukolämpöön, ja paikalliset lämmöntuotantolaitokset on pääosin muutettu uusiutuvaa energiaa käyttäviksi. Kaikki Senaatti-kiinteistöjen uudisrakennukset täyttävät energialuokka D:n vaatimukset.

Senaatti sitouttaa kaikissa rakennushankkeissaan toimijat jätteiden synnyn ehkäisyyn, purkujätteen lajitteluun sekä kierrätykseen. Senaatti toteuttaa valtionhallinnon rakentamisen ja toimitilojen hankintoja, joten liikelaitoksen toiminnalla on tältä osin laajempia heijastusvaikutuksia valtionhallintoon.

Myös ulkoministeriö on monilta osin huomioinut cleantech-periaatepäätöksen. Suomen Washingtonin platinatason LEED-sertifioitu suurlähetystö on muun muassa ainoa Yhdysvalloissa sijaitseva sertifikaatin saanut suurlähetystö.¹ Ulkoministeriö toteuttaa julkiset hankinnat ministeriön ympäristöohjelman mukaisesti. Ohjelmassa on huomioitu cleantech-

Senaatti-kiinteistöt on kehittänyt ympäristövaikutuksia pienentäviä kiinteistöjen ylläpidon ratkaisuja

Ulkoministeriön ympäristöohjelmassa on huomioitu cleantech-periaatepäätös

periaatepäätös. Edustustoja kannustetaan huomioimaan ympäristösohjelma sisäisessä toiminnassaan ja antamaan kestävän kehityksen sitoumus. Ulko-ministeriö on myös keväällä 2015 liittynyt Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumukseen.

Muuten cleantech-periaatepäätös on valtion hallinnossa huomioitu vaihtelevasti. Esimerkiksi cleantech-periaatepäätöksen kohdan 3.1 ohjeella ei ole ollut kaikilla hallinnonaloilla konkreettista ohjaavaa vaikutusta. Sen mukaan ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten on tehostettava ympäristöasioiden hallintaa ottamalla huomioon energiatehokkuussuunnitelmissa ja ympäristöohjelmissa periaatepäätöksen tavoitteet.

Joissakin ministeriöissä, esimerkiksi ympäristöministeriössä ja sisäministeriössä, periaatepäätöksen tavoitteiden toteuttamiseksi ei tältä osin ole tehty toimenpiteitä. Oikeusministeriössä on laadittu hallinnonalan energiatehokkuussuunnitelma. Puolustusvoimissa ympäristö- ja energiatavoitteita on kirjattu ilmasto-ohjelmaan ja ympäristönsuojelun suunnitelmaan. Muutoin ministeriöissä toteutetun kyselyn vastauksissa on viitattu rajatumpiin toimenpiteisiin tai yleisten ohjeistusten laatimiseen. Myöskään cleantech-periaatepäätöksen kohdassa 2 mainittuja numeerisia kuljetukseen, liikkumiseen, rakentamiseen ja ruokapalveluihin liittyviä tavoitteita ei ole toteutettu ministeriöissä järjestelmällisesti.

Valtion hallinnossa ei ole toteutettu merkittävässä määrin cleantech-periaatepäätöksessä tarkoitettuja referenssikohteita. Ministeriöiden vastauksissa esiin nousseista referenssikohteista Säkylän varuskunnan maaperän ja pohjaveden in situ -puhdistushanketta ja Suomen Washingtonin LEED-sertifioitua suurlähetystä on tarkasteltu lähemmin tarkastushankkeen toisessa raportissa Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen (2/2019).

Kaikilla hallinnonaloilla ei välttämättä ole edes mahdollisuuksia toteuttaa referenssikohteita. Esimerkiksi suureen osaan liikenne- ja viestintäministeriön hankinnoista cleantech-periaatepäätöstä on vaikea soveltaa. Myös ympäristöministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hankinnat koostuvat erilaisista tutkimus-, arviointi- ja asiantuntijapalveluhankinnoista, joihin ympäristönäkökohdat eivät usein luontevasti liity. Myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon vastuulla ei pääsääntöisesti ole cleantech-hankintojen tekeminen. Sisäministeriö tekee ylipäänsä varsin vähän hankintoja.

Valtionhallinnon toimijoilla voi olla cleantech-periaatepäätöksen lisäksi muita periaatepäätöksen kanssa samansuuntaisia tavoitteita. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä periaatepäätöksen tavoitteita ei ole eriytetty muista strategisista hankintatoiminnan tavoitteista. Myös liikenne- ja viestintäministeriön mukaan periaatepäätöksen tavoitteet ovat samansuuntaisia kuin ministeriön edistämät tavoitteet eri hankkeissa. Nämä tavoitteet perustuvat cleantech-periaatepäätöksen ohella myös muihin asiakirjoihin, kuten hallitusohjelmaan.

Eri ministeriöillä on erilaiset mahdollisuudet toteuttaa cleantech-periaatepäätöstä

Cleantech-periaatepäätöksen seuranta ei ole toteutettu

Cleantech-periaatepäätöksen kohdan 4 mukaan kunkin hallinnonalan tulee ottaa huomioon periaatepäätöksen tavoitteet ja toimenpiteet toimialavastuun mukaisesti läpäisyperiaatteella. Lisäksi kohdassa todetaan, että energia- ja ilmastopoliittinen ministeriryhmä arvioi periaatepäätöksen toteutumista säännöllisesti ja antaa näiden arviointien yhteydessä tarvittaessa suosituksia päätöksen toimeenpanon parantamiseksi.

Ministeriöt ovat huomioineet periaatepäätöksen hallinnonaloillaan eri tavoin. Esimerkiksi puolustusministeriö on sisällyttänyt periaatepäätöstä tukevia tavoitteita hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin. Sen sijaan puolustusministeriö ei ole seurannut suoraan periaatepäätöksen toimeenpanoa. Oikeusministeriön mukaan cleantech-periaatepäätöksen toteutusta ei ole erikseen seurattu eikä annettu erikseen suosituksia. Sen sijaan periaatepäätöksen tavoitteet on huomioitu hallinnonalan hankinta- ja toimialastrategioissa. Liikenne- ja viestintäministeriö on viitannut siihen, että cleantech-periaatepäätöksen tavoitteet ovat samansuuntaisia kuin ministeriön edistämät tavoitteet eri hankkeissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on huomioinut periaatepäätöksen kestävä kehityksen toimenpideohjelman ja hankintaohjeen laadinnassa. Myös ulkoministeriö on huomioinut periaatepäätöksen hankintastrategiassa, ympäristöohjelmassa sekä toiminnan ja talouden suunnittelussa. Sisäministeriö on toteuttanut hallinnonalalle informaatio-ohjausta. Varsinaista periaatepäätöksen seuranta ei ole järjestetty. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan periaatepäätöksen seuranta toteutuu osana tulosoajasta.

Kaiken kaikkiaan periaatepäätöksen toteuttamista ei ministeriöissä ole nimenomaisesti seurattu. Myöskään cleantech-periaatepäätöksessä tarkoitettua ministeriötyöryhmän seuranta ja arviointia ei ole toteutettu. Systemaattisen seurannan puuttuminen on saattanut vaikeuttaa periaatepäätöksen tavoitteiden toteutumista. Jos periaatepäätöksen seuranta olisi toteutettu, olisi myös pystytty varmistamaan, että cleantech-periaatepäätöstä toteutetaan eri hallinnonaloilla yhtenevällä tavalla.

Ministeriöt ja ministeriötyöryhmä eivät ole toteuttaneet periaatepäätöksen seuranta ja arviointia

Kunnissa cleantech-periaatepäätöksen ohjaava vaikutus on ollut verrattain vähäinen

Cleantech-periaatepäätös on valtion hankintayksiköitä velvoittava, muille julkisille hankintayksiköille sen sisältö ja tavoitteet ovat suosituksia. Periaatepäätöksellä on tavoiteltu vaikuttavuutta näin myös kunnissa, jotka tekevät valtaosan julkisista hankinnoista. Periaatepäätöksessä myös korostetaan kuntien edelläkävijyyttä.

Tarkastuksen yhteydessä on kartoitettu yksittäisiä cleantech-hankintoja eripuolilta Suomea. Samalla on selvitetty cleantech-periaatepäätöksen merkitystä tarkastelun kohteina olleissa kunnissa.

Helsingissä cleantech-periaatepäätöksellä ja sitä edeltäneellä, kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa annetulla periaatepäätöksellä on ollut merkitystä. Nämä asiakirjat on huomioitu kaupungin valtuustostrategiassa. Kaupungin hankinnoista on myös tehtävä vuotuinen ympäristöraportti, jossa ympäristötavoitteet on huomioitava.

Hankintayksikkö on voinut huomioida vain tiettyjä kohtia cleantech-periaatepäätöksestä. Esimerkiksi Tampereella noudatetaan periaatepäätöstä rakentamisen energitehokkuusvaatimuksissa ja sähkön hankinnoissa.

Joissakin kunnissa cleantech-periaatepäätöksellä ei ole ollut merkitystä. Esimerkiksi Vantaan kaupungin toiminnassa periaatepäätöksen merkitys on ollut vähäinen. Myöskään Varkaudessa cleantech-periaatepäätöksellä ei ole ollut suurta merkitystä. Iin kunnassa periaatepäätöstä ei ole tunnistettu lainkaan.

Lappeenrannan kaupungin tahtotila on cleantech-periaatepäätöksen mukainen. Periaatepäätös ei sen sijaan ole konkreettisesti ohjannut kaupungin toimintaa. Lappeenranta olisi toteuttanut ympäristötavoitteitaan,

Helsingissä cleantech-periaatepäätös on ohjannut kaupungin hankintatoimintaa

Kaikissa kunnissa cleantech-periaatepäätöstä ei ole tunnistettu

vaikka cleantech-periaatepäätöstä ei olisi ollut olemassa. Espoossa puolestaan pyritään yleisesti huomioimaan ekologiset näkökohdat hankintoja tehtäessä. Tämä voi johtaa lopputulokseen, joka on cleantech-periaatepäätöksessä mainittujen tavoitteiden suuntainen, vaikka kaupunki ei nimenomaisesti toteuta cleantech-periaatepäätöstä.

Kunnilla voi olla omia, cleantech-periaatepäätöksen kanssa samansuuntaisia ympäristötavoitteita. Tämän takia ei ole helppoa arvioida, onko nimenomaan cleantech-periaatepäätös ohjannut kuntien toimintaa vai onko myönteisen kehitykseen vaikuttaneet kuntien asettamat omat, periaatepäätöksestä riippumattomat ympäristötavoitteet.

Ympäristöministeriöltä saadun vastauksen, tarkastuksen yhteydessä tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden sekä hankintatapaustarkastelujen perusteella cleantech-periaatepäätöstä ei kunnissa välttämättä ole tunnistettu tai sovellettu kovin hyvin. Voidaankin sanoa, että cleantech-periaatepäätöksen ohjaava vaikutus kuntasektorilla on ollut kokonaisuutena varsin vähäistä.

Kuntasektorin hankinnoissa ympäristönäkökohtien merkitys on kasvanut

Vaikka cleantech-periaatepäätöksen välitön konkreettinen ohjausvaikutus kunnissa on ollut varsin vähäistä, on kuitenkin havaittavissa, että kuntasektorin hankinnoissa ympäristönäkökohtien merkitys on viime vuosina korostunut. Suomen ympäristökeskus on vuonna 2017 julkaistussa raportissaan Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämissuunnitelmia tarjouspyyntöanalyysillä selvittänyt, missä määrin hankintojen ilmoituskanavassa HILMAssa julkaistuissa tarjouspyynnöissä on huomioitu kestävyystavoitteet, jotka on kirjattu cleantech-periaatepäätökseen ja vuonna 2016 annettuun periaatepäätökseen julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista. Analyysin perusteella energia-, jätehuolto-, kuljetus- ja kalusto-, ruoka- ja elintarvike sekä rakentamishankinnoista 66 prosenttia sisälsi jonkin kriteerin, joka tuki yleisellä tasolla cleantech-periaatepäätöksen toteutumista. Tarkempia ympäristökriteereitä (vähintään yksi) oli määritelty 44 prosentissa tarjouksista.²

Suomen ympäristökeskuksen selvityksen perusteella siis erilaisia ympäristönäkökohtia huomioidaan varsin yleisesti tarjouspyynnöissä, ja kehitys on tässä suhteessa myönteistä aiempaan vuonna 2015 tehtyyn tarjouspyyntöanalyysiin verrattuna. Tarjouspyyntöanalyysin perusteella on kuitenkin vaikea päätellä, että jokin politiikka-asiakirja – kuten cleantech-periaatepäätös – olisi nimenomaisesti ohjannut analyysissä tarkoitettujen hankintojen tekemistä.

Cleantech-hankintojen edistämiseksi on tehty monia erilaisia poikkihallinnollisia hankkeita

Valtion hallinnossa on käynnistetty erilaisia toimia cleantech-hankintojen edistämiseksi. Motiva Oy on vuodesta 2012 alkaen toteuttanut kestävien hankintojen neuvontapalvelua. Vuoden 2018 maaliskuussa aloitti toimintansa verkostomainen osaamiskeskus KEINO, joka perustettiin kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen kehittämiseksi. Motivan neuvontapalvelu ja KEINO-osaamiskeskus toteuttavat cleantech-periaatepäätöksen toimenpidesuosituksia, jonka mukaan cleantech-hankintojen edistämiseksi perustetaan verkostoperiaatteella toimiva kestävien hankintojen neuvontapalvelu.

Kunnilla on omia, cleantech-periaatepäätöksen kanssa samansuuntaisia ympäristötavoitteita

Suuri osa kuntien tarjouspyynnöistä sisältää jonkin cleantech-periaatepäätöksen toteutumista tukevan kriteerin

Osaamiskeskus KEINO toteuttaa cleantech-periaatepäätöksen suosituksia

Hallinnossa toteutetaan hankkeita, jotka liittyvät läheisesti KEINO-osaamiskeskuksen toimintaan. Valtioneuvosto ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra toteuttavat yhteistyössä Kiertotalouden toimenpideohjelman, jonka eräs osa on innovatiivisten julkisten hankintojen kehittäminen. Kiertotalouden toimenpideohjelmaa edistetään muun muassa kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskuksen avulla, pilotoimalla Green Deal -mallia³ sekä Sitran ja Suomen ympäristökeskuksen käynnistämällä kiertotalouden julkisten hankintojen kiihdyttämöhankkeen avulla.

Vuoden 2017 loppupuolella valmistui Innovatiivisten julkisten hankintojen toimenpideohjelma, jossa kehitettiin KEINO-osaamiskeskuksen toimintaa. Toimenpideohjelman toteuttivat ministeriöt ja virastot yhteistyössä.

Cleantechia ja cleantech-hankintoja on edistetty myös Business Finlandin (aiemmin Tekes) rahoituksella. Business Finlandin toiminnan eräänä sisällöllisenä painopisteenä on luonnonvarat ja resurssitehokkuus, mihin bio- ja kiertotalous sekä cleantech sisältyvät. Esimerkiksi vuonna 2016 Tekes rahoitti 173 miljoonalla eurolla projekteja, joilla edistetään bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin tavoitteita. Kansallisia bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin tavoitteita toteutetaan useissa meneillään olevissa Business Finlandin ohjelmakokonaisuuksissa ja aktiviteeteissa.

2.2 Hallitusohjelmassa ei toistaiseksi ole onnistuttu toteuttamaan cleantech-hankinnoille asetettuja tavoitteita

Hallitusohjelman tavoitteet ovat monitulkinnallisia

Hallitusohjelmassa bio- ja kiertotaloustalous sekä cleantech ovat sisällytetty kärkehankkeissa samaan kokonaisuuteen (Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealue). Kyse on ratkaisuisista, jotka edistävät luonnonvarojen ympäristöystävällistä käyttöä ja pienentävät haitallisia ympäristövaikutuksia. Bio- ja kiertotalous sekä cleantech lomittuvat toisiinsa, eikä niitä ole välttämättä helppo täsmällisesti erottaa toisistaan.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan, että Suomi olisi bio- ja kiertotaloudessa sekä cleantechissa edelläkävijä ja että tällaisesta teknologiasta saataisiin vientituotteita. Tämä tavoite muistuttaa Suomessa toteutettavassa laaja-alaisessa innovaatiopolitiikassa innovatiivisille hankinnoille asetettua tavoitetta, joka perustuu pilottimarkkinoiden (edelläkävijämarkkinoiden) luomiseen tällaisille ratkaisuille.

Lisäksi hallitusohjelmassa asetetaan innovatiivisille hankinnoille viiden prosentin määrällinen tavoite. Hallituksen puoliväliriihiohjelmassa innovatiiviset ja kestävät hankinnat rinnastetaan toisiinsa. Ohjelmassa myös pyritään vauhdittamaan kiertotaloutta.

Hallitusohjelman tavoitteiden kanssa samansuuntaisia ovat myös tietyt cleantech-periaatepäätöksen tavoitteet. Periaatepäätöksessä tavoitellaan muun muassa referenssien synnyttämistä, innovaatioiden edistämistä sekä kuntien kannustamista edelläkävijyyteen.

Politiikkatavoitteissa käytetään erilaisia käsitteitä, jotka jo itsessään ovat monitulkintaisia. Lisäksi nämä käsitteet ovat osittain päällekkäisiä ja niillä viitataan samaan asiaan. Erilaisten käsitteiden lukumäärä vaikuttaa myös koko ajan lisääntyvän. Vaarana on, että politiikkatavoitteista tulee tämän kehityssuunnan myötä koko ajan vaikeammin hahmotettavia. Politiikkatavoitteissa mainitut edelläkävijyyden ja kestävyuden tai vastuullisuuden käsitteet ovat siinä määrin tulkinnanvaraisia, että niiden merkitys on tarkoituksenmukaista täsmentää käsitteitä käytettäessä.

Cleantech-hankinnoille asetetut politiikkatavoitteet ovat monitulkintaisia ja osittain päällekkäisiä

Edelläkävijyyden ja kestävyuden käsitteillä voidaan tarkoittaa monia eri asioita

Edelläkävijyyttä korostavissa ajattelutavoissa ja toimintamalleissa on mahdollista havaita liittymäkohtia innovaatiotutkimuksen ja taloustieteen teorioihin. Näissä käsitteellisissä malleissa voidaan erottaa ensinnäkin (mikrotasoinen) suuntaus, joka korostaa yksittäisten edelläkävijäkäyttäjien (lead users) merkitystä innovaatioiden käyttöönottamisessa.⁴ Toisaalta tarkasteltavaksi voidaan ottaa myös (makrotasoinen) kysymys siitä, kuinka tietyn maan markkinat tukevat innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottamista. Kysyntälähtöisellä innovaatiopolitiikalla voidaan luoda edelläkävijämarkkinoita (lead markets), joilla voi syntyä dominoivia ratkaisuja maailmanlaajuisille markkinoille.⁵ Käytännössä Suomessa edelläkävijyyden käsitettä käytetään varsin laveassa merkityksessä, ja sillä viitataan usein yleisesti esimerkin näyttämiseen muille tai uudenlaiseen toimintatapaan. Esimerkiksi erilaiset ympäristötavoitteita edistävät verkostot (Hinku ja FisU) pyrkivät olemaan edelläkävijäverkostoja, jotka näyttävät samalla suuntaa muille.

Myös kestävyuden käsite on monitulkintainen. Esimerkiksi Helsingin kaupungin strategia-asiakirjoissa erotetaan toisistaan sosiaalinen, ekologinen ja eettinen kestävyys.⁶ Käsitteistöön liitetään Helsingissä lisäksi innovatiivisuus. Espoon kaupungin strategiaan liittyvässä Kestävä Espoo -kehitysohjelmassa kestävyydellä puolestaan tarkoitetaan taloudellisesti, ekologisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kestävien ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottamista. Usein kestävyuden rinnalla tai asemasta puhutaan myös vastuullisuudesta. Esimerkiksi Ruotsin kansallisessa hankintastrategiassa erotetaan toisistaan ympäristön näkökulmasta vastuullisille (osatavoite 6) ja sosiaalisesti kestäville (osatavoite 7) hankinnoille asetetut tavoitteet.

Vientiä edistäviä referenssejä on syntynyt vähän

Eräs kysymys, joka liittyy keskeisesti cleantech-hankinnoille hallitusohjelmassa asetettujen politiikkatavoitteiden toteutumisen arviointiin, on se, missä laajuudessa cleantech-hankintoja tehdään maassamme. Uusien vientituotteiden syntyminen edellyttää, että julkisilla hankinnoilla luodaan kysyntää cleantech-ratkaisuille. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2017 julkaisemaan Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia -selvitykseen sisältyvän tarjouspyyntöanalyysin perusteella erilaisia ympäristönäkökohtia sinänsä huomioidaan varsin yleisesti tarjouspyynnöissä, ja kehitys on myös tässä suhteessa myönteistä. Analyysin perusteella on kuitenkin vaikea tehdä johtopäätöksiä siitä, millä tavoin käytännön hankintatoiminnassa toteutuvat esimerkiksi hallitusohjelmassa cleantech-hankinnoilla asetetut politiikkatavoitteet, jotka tähtäävät edelläkävijyyteen ja referenssien syntyymiseen vientimarkkinoita varten.

Tämän tarkastuksen yhteydessä ei ole erikseen kartoitettu maassamme toteutettujen cleantech-hankintojen lukumäärää esimerkiksi hankintayksiköille osoitetuilla kattavilla kyselyillä. Tarkastusta aloitettaessa kuitenkin pyrittiin löytämään esimerkkejä erilaisista cleantech-hankinnoista, jotka voisivat tukea hallitusohjelmassa tarkoitettujen politiikkatavoitteiden toteutumista. Tietoja tällaista hankinnoista tiedusteltiin niin valtionhallinnon cleantechiin perehtyneiltä asiantuntijoilta kuin myös kunnilta eri puolilta Suomea. Lisäksi hyödynnettiin valtion viranomaisilta saatuja cleantech-periaatepäätöksen toteuttamiseen liittyviä tietopyyntövastauksia sekä cleantech-hankeista tiedotusvälineissä julkaistuja tietoja. Käytännössä tällaisten hankintojen löytäminen oli vaikeaa. Tarkastushavaintojen perusteella cleantech-hankintojen ympärille ei ole kehittynyt merkittävässä määrin vientiä edistäviä referenssejä tai pilottimarkkinoita. Vientimarkkinoille tehdyt avaukset ovat rajoittuneet yksittäisiin tapauksiin.

Myös aiemmissa selvityksissä tehdyt johtopäätökset ovat tässä tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaisia. Cleantechin ja innovatiivisten julkisten hankintojen volyymin lisääntymisen ongelmiin on viitattu Biotalous ja cleantech Suomessa – strategioiden arviointi ja toimenpidesuosituksien selvityksessä.⁷ Vuonna 2016 julkaistussa Suomen ilmastopaneelin raportissa puolestaan todettiin Suomen cleantech-alan hieman supistuneen huolimatta maailmanlaajuisen kysynnän kasvusta.⁸ Samaten hallituksen toimintasuunnitelmassa vuosille 2017–2019 (puolivälirähti) on todettu, etteivät hallitusohjelman bio- ja kiertotalouteen sekä cleantechiin liittyvät tavoitteet ole toteutuneet odotetulla tavalla.⁹

Sellaisten cleantech-hankintojen, joihin hallitusohjelman politiikkatavoitteet kohdistuvat, lukumäärä on varsin vähäinen eikä niillä ole politiikkatavoitteissa asetettua painoarvoa. Samansuuntaisia johtopäätöksiä innovatiivisten hankintojen osalta on aiemmin tehty tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa (9/2017), jossa on todettu innovatiivisten hankintojen määrän olevan varsin pieni.¹⁰ Hallitusohjelmassa tarkoitettujen cleantech-hankinnat ovat usein samalla innovatiivisia hankintoja. Sama hankintavolyymin vähäisyyden ongelma liittyy sekä innovatiivisiin että cleantech-hankintoihin.

Julkisten hankintojen avulla ei ole pystytty kehittämään merkittävää vientitoimintaa

Hallitusohjelmassa tarkoitettujen innovatiivisten cleantech-hankintojen volyymi on varsin vähäinen



3 Ovatko valtio ja kunnat tehneet yhteistyötä cleantech-hankintojen edistämiseksi?

Valtion ja kuntien välillä on monenlaista cleantech-hankintojen toteuttamiseen liittyvää yhteistoimintaa. Yhteistyö voi olla luonteeltaan sopimusperusteista. Se voi perustua myös valtion omistukseen tai rahoitukselliseen tukeen. Lisäksi valtiolla on merkittävä rooli monissa ympäristötavoitteiden saavuttamiseen tähtäävissä yhteistyöverkostoissa. Yhteistoiminnasta huolimatta valtion ja kuntien toiminta on toisistaan varsin erillään. Hallinto on siten hajaantunut kahdeksi eri sektoriksi ja yhteisten tavoitteiden läpivienti kuntiin on vaikeaa. Myös valtionhallinnossa cleantech-hankintojen edistäminen jakaantuu monien eri ministeriöiden vastuulle. Valtion hallinnonalojen sekä valtion ja kuntien hankintayhteistyössä on selvästi kehittämisen tarvetta.

3.1 Valtion ja kuntien välillä on erilaisia hankintojen toteuttamiseen liittyviä yhteistoimintaa edistäviä sidoksia

Ympäristöystävällisiä hankintoihin liittyvät politiikkatavoitteet koskevat sekä valtiota että kuntia

Vaikka kunnat tekevät valtaosan cleantech-hankinnoista, myös kuntien toteuttamissa hankinnoissa on usein erilaisia sidoksia valtioon. Valtiota ja kuntia yhdistävät tietyt politiikkatavoitteet. Hallitusohjelmassa bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijyydelle sekä innovatiivisille hankinnoille asetetut politiikkatavoitteet ovat yhteisiä kansallisia tavoitteita. Vastaavasti cleantech-periaatepäätöksellä on tavoiteltu vaikuttavuutta valtion lisäksi myös kunnissa.

Valtio tukee kuntien ympäristöystävällisten hankintojen tekemistä taloudellisesti

Valtion ja kuntien välillä on yhteisten politiikkatavoitteiden lisäksi erilaisia toiminnallisia sidoksia. Useisiin tässä tarkastuksessa esitettyihin hankintoihin on saatu valtion tukea. Valtio avustaa Tampereen raitiotien ensimmäisen vaiheen rakentamista yhteensä noin 55 miljoonalla eurolla. Toisen vaiheen avustusosuus on noin 16 miljoonaa euroa. Valtion rahoitus on ollut Tampereen kaupungin edustajien mukaan raitotiehankkeen toteuttamiseksi välttämätöntä.

Riikinvoiman jätevoimalan toteuttamiseen on saatu yrityksen kehittämisavustusta (EAKR-rahoitus) noin 7 miljoonaa euroa. Vaikka summa ei muodostanut suhteellisesti kovin suurta osuutta voimalaitoksen noin 123 miljoonan euron kokonaisinvestoinnista, avustus oli kuitenkin voimalaitoksen edustajan mukaan hankkeen toteuttamiseksi ratkaisevan tärkeä. Ilman

Valtion rahoituksella on suurten hankintojen toteuttamisessa usein tärkeä merkitys

valtionavustusta rahoittajan vaatimaa rahoituksen omavastuuosuutta ei olisi saatu katettua. EAKR-rahoituksella (2,4 miljoonaa euroa) on ollut myös Lappeenrannan Kivisalmen pumppaamon toteuttamisessa Lappeenrannan kaupungin edustajien mukaan ratkaisevan tärkeä merkitys.

Vantaan Hakunilan Joutsenmerkki-kerrostalon rakentamiseen on käytetty Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) pitkäaikaista korkotukilainaa. ARA on myös myöntänyt kehittämisrahaa Joutsenmerkkirakennuskonseptin kehittämiseen ja kohteesta tehtävään hiilijalanjälkilaskentaan. Joutsenmerkki-sertifikaatin rakennukselle on myöntänyt Ympäristömerkintä, joka on Motiva Services Oy:n alainen yksikkö.

Valtion tukea on mahdollista saada myös itse hankintamenettelyn toteuttamiseen Business Finlandilta. Iin kunnassa, joka tavoittelee hiilidioksidipäästöjen 80 prosentin vähentämistä vuoden 2007 tasosta vuoteen 2020 mennessä, on valtion myöntämät energiatuet koettu tärkeiksi säästötoimenpiteiden toteuttamisessa. Näiden tukien keskeisenä tavoitteena on edistää uusien ja innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä, jotta energiajärjestelmän saadaan muutettua vähähiiliseksi pitkällä aikavälillä.

Hankerahoitukseen perustuva kehittämistoiminta ei aina ole ongelmallista. Esimerkiksi Tyrnävän kokemusten mukaan pienillä kunnilla ei välttämättä ole resursseja hakea hankerahoitusta. Erityisesti EU-rahoitteisten hankkeiden hallinnointi on usein lisäksi raskasta. Suurilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet koota hankkeiden hallinnointiin erikoistuneita asiantuntijoita. Jotkin tukirahoituksen muodot – kuten kokeiluille myönnettävä rahoitus – voivat lisäksi olla määriltään niin vähäisiä, ettei niitä välttämättä kannata hakea.

Kuntasektorin innovatiiviset cleantech-hankinnat voivat perustua eri toimijoiden muodostamiin kehityshankkeisiin, joissa valtion rooli ei rajoitu niiden rahoittamiseen. Tällaiset kehityshankkeet voivat muodostaa varsin monitahoisia verkostoja.

HSL:n sähköbussihankkeessa valtion organisaatiot ja HSL-kuntayhtymä ovat tehneet laaja-alaista yhteistyötä. Tässä VTT:n rooli on ollut merkittävä. VTT:llä on myös Suomen ainoa raskaan kaluston laboratorio, jossa voidaan mitata ja testata sekä polttomootorikäyttöisiä että sähköllä kulkevia busseja. Tekes (nyk. Business Finland) on rahoittanut sähköbussihanketta merkittävällä rahamäärällä. Lisäksi sähköbussien hankintaan on saatu työ- ja elinkeinoministeriöltä energiatukea.

Pienten kuntien voi olla vaikea hakea hankerahoitusta

Valtio voi olla myös aktiivinen toimija erilaisissa kehityshankkeissa

HSL:n sähköbussien kehittäminen on perustunut erilaisiin VTT:n ja Tekesin koordinoimiin hankkeisiin

Helsingin Seudun Liikenne (HSL) on hankkinut pilottihankinnan sähköbussit suomalaiselta startup-yritykseltä, joka syntyi Teknologian tutkimuskeskus VTT:n vuosina 2013–2015 toteuttaman eBus-hankkeen tietoperustalle. eBus hanke oli osa laajempaa VTT:n koordinoimaa ECV-kokonaisuutta (Electric Commercial Vehicles). Nämä hankkeet puolestaan kuuluivat Tekesin EVE - sähköisten ajoneuvojen järjestelmät -ohjelmaan. Tekesin rahoittama eBus-hanke linkittyi myös VTT:n TransSmart-ohjelmaan. Vuoden 2017 alussa päätynyt TransSmart-kärkiohjelma oli sujuvan, kustannustehokkaan ja ympäristöystävällisen liikennejärjestelmän kehitysalusta. Tutkimusohjelma oli VTT:n käynnistämä ja koordinoima, ja se kohdistui VTT:n strategian kahteen painopistealueeseen, kestäväan kehitykseen ja digitaaliseen maailmaan. Ohjelmassa hyödynnettiin VTT:n poikkitieteellistä osaamista liikenteen alueella.

Sähköbussuja on pilotoitu ePELI-hankkeessa, joka sai alkunsa vuonna 2014 VTT:n koordinoimasta ja Tekesin tukemasta ECV-verkoston eBus-projektista. Neljä vuotta kestävä ePELI on kehityshanke, jonka avulla luodaan infrastruktuuri ja toimijaverkko uusien teknologioiden käyttöönotolle. Hankkeen tavoitteena on muun muassa sähköbussijärjestelmän pilotointi.

Valtion ja kuntien yhteistyö voi perustua omistusjärjestelyihin

Cleantech-hankintoihin ei ole kaikissa tilanteissa mahdollista saada valtion rahoitusta. Esimerkiksi Naantalın CHP-voimalaitosprojektiin ei haettu valtion tukea, koska projektin suunnitteluvaiheessa arvioitiin, ettei edellytyksiä tuen saamiselle ollut. Naantalın hankkeella on kuitenkin voimalaitosyhtiön omistussuhteisiin perustuva sidos valtioon. Laitoksen omistaa Turun Seudun Energiantuotanto Oy (TSE), josta Fortum Oyj (Fortum) omistaa 49,5 prosenttia. Valtio puolestaan omistaa enemmistön Fortumin osakkeista. Naantalın CHP-hanke rahoitettiin osakaslainoilla ja ulkopuolisella rahoituksella. Fortumin suora rahoitusosuus voimalaitoshankkeen noin 260 miljoonan kokonaiskustannuksista oli noin 40 miljoonaa euroa.

Suomen valtio on vähemmistöomistaja (16 prosentin omistusosuus) myös Kuntarahoitus Oyj:ssä. Tässä tarkastuksessa tarkastelluista hankinnoista Kuntarahoitus on myöntänyt vihreää rahoitusta (green bond) Tampereen raitiotiehankeelle ja Rantaroustin koulun rakentamiseen.

Valtion ja kuntien yhteishankintojen toteuttamiseen liittyvä yhteistyö tiivistyy huomattavasti lähitulevaisuudessa KL-Kuntahankinnat Oy:n yhdistyessä Hansel Oy:hyn. Yhdistymisen jälkeen yhtiön omistavat valtio ja Suomen Kuntaliitto ry.

Valtion ja kuntien yhteishankintojen toteuttamiseen liittyvä yhteistyö tiivistyy lähitulevaisuudessa KL-Kuntahankinnat Oy:n yhdistyessä Hansel Oy:hyn

Kuntien välille on syntynyt valtion tukemia ympäristötavoitteiden saavuttamista edistäviä yhteistyöverkostoja

Kohti hiilineutraalia kuntaa -hankkeessa mukana olevat kunnat ovat sitoutuneet tavoittelemaan 80 prosentin päästövähennystä vuoden 2007 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Kunnat pyrkivät vähentämään ilmastopäästöjään lisäämällä uusiutuvan energian käyttöä ja parantamalla energiatehokkuutta. Samalla paikallisia yrityksiä ja asukkaita pyritään kannustamaan ilmastotekoihin. Tällä hetkellä Hinku-verkostoon kuuluu 44 kuntaa.

Suomen ympäristökeskuksella on vuonna 2008 alkaneessa Hinku-hankkeessa merkittävä rooli. Esimerkiksi Hinku-verkostossa mukana olevien Iin ja Tyrnävän kuntien kokemusten mukaan SYKE on Hinku-hankkeessa kokoava voima, joka tuottaa tietoa ja vie verkostoa samalla eteenpäin. Ympäristökeskus on Hinku-verkostossa verkostojohtaja, joka suunnittelee, ohjaa ja koordinoi toimintaa sekä rakentaa verkostoa.¹¹

Suomen ympäristökeskus ja KL-Kuntahankinnat Oy toteuttavat myös Hinku-verkoston puitteissa yhteishankintoja, joihin voivat osallistua kunnat, kuntayhtymät, kuntien omistamat yritykset ja seurakunnat. Tällä hetkellä yhteishankintana on toteutettu vuoteen 2020 voimassa oleva aurinkosähkövoimaloiden puitejärjestely. Lisäksi alkuvuonna 2019 toteutetaan kaasuja sähköautojen sekä latauslaitteistojen yhteishankintojen kilpailutukset.

Suomen ympäristökeskus koordinoi myös CIRCWASTE-hanketta, jonka tarkoituksena on edistää tehokasta materiaalivirtojen käyttöä, jätteen synnyn ehkäisyä ja resurssien hallinnan konsepteja sekä toteuttaa valtakunnallista jätesuunnitelmaa (VALTSU). Hankkeen tavoitteena on kehittää erilaisia kiertotalouden ratkaisuja.

Fisu-kunnat (Finnish Sustainable Communities) on verkosto, joka tavoittelee hiilineutraalisuutta, jäteteettömyyttä ja kestäväää kulutusta vuoteen 2050 mennessä. Verkostoa koordinoivat Suomen ympäristökeskus ja Motiva. Samalla ne muodostavat Fisu-kuntia tukevan palvelukeskuksen. Fisu-verkoston toimintaa ohjaa yhteistyökumppaneista muodostuva neuvottelukunta, jossa ovat edustettuina Sitra, Motiva, Business Finland, Kuntaliitto, Suomen ympäristökeskus, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä verkostokuntien edustajat. Neuvottelukunta päättää verkoston toiminnan kehittämisestä sekä hyväksyy verkoston uudet jäsenet. Tällä hetkellä verkostoon kuuluu 11 kuntaa. Fisu-verkosto on syntynyt Sitran resurssiviisaus-hankkeen pohjalta ja jatkaa hankkeessa aloitettua työtä.

Tämän tarkastuksen aineistona olleista kunnista Iin kunta ja Lappeenrannan kaupunki kuuluvat sekä Hinku- että Fisu-verkostoon, Tyrnävä kuuluu Hinku-verkostoon, Turku ja Lahti puolestaan Fisu-verkostoon. Yleisesti ottaen kokemukset verkostoissa mukana olosta ovat näissä kunnissa myönteisiä. Esimerkiksi Iin kunnan kokemusten mukaan verkostot antavat tukea niihin kuuluville toimijoille. Mukana olevat toimijat voivat verkostojen avulla samalla oppia toisiltaan ja kunnille kertyy samalla osaamista. Verkosto luo siinä mukana oleville toimijoille verrokkiryhmän, joka motivoi oman toiminnan kehittämiseen. Joidenkin kuntien, kuten Lappeenrannan ja Tyrnävän, kokemuksissa korostui se, että verkostot auttavat löytämään toimivia ratkaisuja muista kunnista. Verkostoyhteistyöhön voi kuitenkin liittyä myös kielteisiä piirteitä. Esimerkiksi Vantaan kokemusten mukaan erilaisissa verkostoissa mukana olemisen ongelma on se, että ne vievät paljon aikaa.

Suomen ympäristökeskus ohjaa ja koordinoi Hinku-verkosta

Fisu-verkosto jatkaa Sitran resurssiviisaus-hankkeen työtä

Kaiken kaikkiaan Hinku- ja Fisu-verkostoja voidaan tämän tarkastuksen havaintojen perustella luonnehtia ennen kaikkea oppimis- ja kehittämisverkostoiksi.¹² Myös kuntien energiatehokkuussopimuksia ja sitoumuksia käsittelevän tutkimuksen perusteella kuntien kokemukset ympäristöverkostoyhteistyöstä ovat pääosin myönteisiä.¹³

Hinku- ja Fisu-verkostojen lisäksi Suomeen on kehittynyt myös muita ympäristötyötä tekeviä kehittämisverkostoja. Pääkaupunkiseudun kaupungit, yritykset ja valtio perustivat kesäkuussa 2016 yhdessä Sitran kanssa uuden Smart & Clean -säätion, jonka tarkoituksena on kehittää pääkaupunkiseudulla älykkäiden ja puhtaiden teknologioiden edelläkävijäratkaisuja. Uudessa säätiossään ovat mukana Helsinki, Espoo, Kauniainen, Vantaa ja Lahti, yritykset, valtio sekä Uudenmaan liitto. Säätion toiminta-ajaksi on suunniteltu viisi vuotta. Säätion yhteensä 7,5 miljoonan euron rahoituksesta kolmannes tulee seudun kaupungeilta, kolmannes Sitralta ja kolmannes yrityksiltä. Smart & Clean -säätio on myös verkostomainen hanke, jolle on pääkaupunkiseudun kasvusopimuksessa osoitettu kehittämistehtäviä. Nämä tehtävät liittyvät osittain hankintatoiminnan kehittämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö on osoittanut kasvusopimuksen kautta rahoitusta Smart & Clean -projektin hankkeiden toteuttamiseen yhteensä 2,5 miljoonaa euroa vuosina 2016–2018 valtion talousarviosta.

Suomeen on lisäksi keväällä 2018 perustettu nimenomaan hankintatoiminnan edistämiseen tähtäävä verkostotoimintaan perustuva konsortio Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO. Osaamiskeskuksen toiminnasta ja kehittämisestä vastaavat Motiva Oy, Suomen Kuntaliitto ry, VTT Oy, Business Finland, Suomen ympäristökeskus, Hansel Oy, KL-Kuntahankinnat Oy ja Sitra. Osaamiskeskus toimii työ- ja elinkeinoministeriön hankerahoituksella.

Verkostomaiset toimintamallit voivat olla myös kansainvälisiä. Kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopöytäsohje (Covenant of Mayors) on Euroopan komission ilmasto- ja energiasitoumus paikallistason toimijoille. Siihen liittyneet kaupungit sitoutuvat vähintään 40 prosentin päästövähennyksiin vuoteen 2030 mennessä. Sopimuksessa on mukana 11 suomalaista kuntaa. ICLEI-Local Governments for sustainability -verkosto on puolestaan kuntien kestävän kehityksen toimintaa maailmanlaajuisesti kehittävä ja koordinoiva järjestö, johon kuuluu 14 suomalaista kaupunkia. Järjestö on myöntänyt Lahden kaupungille Procura+ -hankintatunnustuksen bitumikattohuovasta tehdyn rouheen hyödyntämisestä asfaltin raaka-aineena.

Usein verkostot (esimerkiksi Hinku ja Fisu) pyrkivät olemaan edelläkävijäverkostoja, jotka näyttävät samalla suuntaa muille. Hinku- ja Fisuverkostojen toiminta on ollut siinä suhteessa menestyksekkästä, että näiden verkostojen jäsenmäärä on tasaisesti kasvanut.

Smart & Clean -säätion tarkoituksena on kehittää älykkäiden ja puhtaiden teknologioiden edelläkävijäratkaisuja

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO toimii työ- ja elinkeinoministeriön hankerahoituksella

Verkostomaiset toimintamallit voivat olla myös kansainvälisiä

Kunnat hyödyntävät toistensa onnistuneita kokemuksia ympäristötyössä

Kunnat tapaavat seurata toisten kuntien onnistuneita toimintatapoja. Esimerkiksi lin kunnan ympäristötyö lähti liikkeelle vuosina 2010–2011, jolloin elektroniikkateollisuuden kasvu taittui ja kunnan piti saada sen tilalle uutta kasvavaa toimintaa. Tuulivoiman kehittäminen nähtiin tällöin erääksi kasvumahdollisuudeksi. Ruotsissa Piteån kunnassa valmisteltiin suurta tuulipuistoa. Hanke herätti mielenkiintoa lin kunnassa, ja kunnan edustajat kävivät tutustumassa siihen. Samalla nousi esille myös Piteån ilmasto- ja energiasuunnitelma, jossa hallintokunnittain oli arvioitu energiansäästötehtävät, säästötavoitteet ja vastuuhenkilöt. Suunnitelma otettiin esikuvaksi lin kunnan kehittäessä omaa ympäristötoimintaansa. Vuonna 2012 lin kunta liittyi Hinku-verkostoon. lin kunnan esimerkki on puolestaan vaikuttanut Pohjois-Pohjanmaalla sen naapurikuntiin, joista Tyrnävä ja Muhos ovat liittyneet Hinku-verkostoon.

Verkostomainen yhteistyö selvästi yhdistää Suomessa hallinnon eri toimijoita. Valtiolla on ympäristöverkostoyhteistyössä huomattava rooli. Kyse voi olla verkoston hallinnoinnista, rahoituksesta tai aktiivisesta osallistumisesta kehitystoimintaan.

Valtion ja kuntien välillä on sopimuksiin perustuvaa yhteistyötä

Valtio on vuonna 2016 tehnyt pääkaupunkiseudun kuntien sekä Joensuun, Lappeenranta-Imatran, Tampereen, Turun, Oulun ja Vaasan kanssa kasvusopimukset, joissa sovittiin keskeisimmistä strategisista kehittämisen kokonaisuuksista. Sopimusten eräs teema on innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen.

Pääkaupunkiseudun kasvusopimuksen keskeisen lähtökohdan muodostavat Smart & Clean -säätöön toteuttamat hankkeet. Sopimuksen mukaan innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseksi kaupungit laativat osana Smart & Clean -projektia yhdessä tiekartan, jossa tunnistetaan lähivuosien merkittävät älykkäiden ja puhtaiden ratkaisujen hankinnat ja niihin liittyvät toimenpiteet. Säätöön kaupungit ovat alkaneet suunnitella niiden ympäristöohjelmien koordinoitua. Tähän voi liittyä myös hankintatoiminnan yhtenäistämistä.

Oulun, Vaasan, Turun, Tampereen, Joensuun sekä Lappeenranta-Imatran seudun kasvusopimuksissa todetaan, että kaupungit pyrkivät kehittämään innovatiivisten ja kestävien hankintojen strategista johtamista. Sopimusten mukaan kaupungit pyrkivät lisäksi kehittämään mittaristoja innovatiivisten ja kestävien hankintojen seuraamiseksi.

Pääkaupunkiseudun kasvusopimuksessa Smart & Clean -säätöille on annettu julkisten hankintojen edistämiseen liittyviä tehtäviä

Tampereella on kehitetty menetelmiä hankintojen vaikuttavuuden mittaamiseen

Tampereella on kehitetty hankintojen tehokkuusmittaristo, joka on yksi kaupunkistrategian tuottavuutta kuvaava toteumamittari. Mittaristo on osa kaupungin strategian 2030 toteutumisen seuranta (eli osa niin sanottua Tampereen Pulssi-mittaristoa). Mittariston sisällöt perustuvat talousarvion hankintojen periaatteisiin (muun muassa tehokkuus, innovatiivisuus ja elinvoima sekä osaaminen). Tehokkuusmittaristossa hankintatoiminnan tehokkuus pisteytetään erilaisten kriteereiden perusteella. Mittaristo on laadittu ensimmäisen kerran vuoden 2017 tietojen perusteella, joka on myös vertailuluku seuraaville vuosille. Lisäksi Tampereen kaupunki raportoi toiminnan ja talouden katsauksissa sekä tilinpäätöksessä erikseen innovatiivisista ja kestävästä hankinnoista. Tampereen kaupungin tavoitteena on, että vuonna 2020 hankintojen tehokkuusmittariston tulokseksi saadaan 80 pistettä ja kestävyyskriteerejä sisältäneiden hankintojen osuus on 75 prosenttia hankinnoista.

Kasvusopimukseen liittyvät läheisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset, jotka valtio on solminut suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Sopimuksilla pyritään tukemaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Hallitusohjelman kärkihankkeisiin sisältyvät, Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutuja vuosina 2016–2019 koskevat MAL-sopimukset solmittiin kesällä 2016.

Tarkastuksen kohteena olevista cleantech-hankinnoista Tampereen raitiotiehankkeella on selkeitä liittymäkohtia Tampereen MAL-sopimukseen. Tätä sopimusta on valmisteltu rinnakkain Tampereen kasvusopimuksen kanssa.

Tampereen MAL-sopimuksen eräs keskeinen osa on valtion osallistuminen raitiotien rahoittamiseen. Sopimuksen mukaan Tampereen raitiotie on yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja kestävästä liikkumisesta tukeva kärkihanke ja Tampere kaavoittaa asuntoja raitiotiehen kytkeytyville alueille. MAL-sopimuksella on sovittu varsin konkreettisesti valtion ja Tampereen yhteistyöstä raitiotiehankkeen toteuttamiseksi. Sopimus on tarkastushavaintojen perusteella myös tosiasiallisesti ohjannut raitiotiehankkeen toteuttamista.

Eräs sopimusperusteisen yhteistyön muoto ovat jo 1990-luvulta lähtien käytössä olleet energiatehokkuussopimukset. Tällaiset sopimusjärjestelyt voivat olla myös osa verkostomaista yhteistyötä. Esimerkiksi eräs Hinku-verkoston liittymisen edellytys on se, että kunta liittyy työ- ja elinkeinoministeriön, Energiaviraston ja Kuntaliiton väliseen sopimukseen ja samalla sitoutuu kunta-alan energiatehokkuussopimukseen.

Tampereen MAL-sopimuksen eräs osa on valtion osallistuminen raitiotiehankkeen rahoitukseen

Hinku-verkoston liittymisen edellytys on energiatehokkuussopimukseen sitoutuminen

3.2 Valtion ja kuntien hankintoihin liittyvässä yhteistoiminnassa on puutteita

Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa nousi esiin kysymys siitä, että valtion ja kuntien toiminta on, edellisessä luvussa mainituista yhteistyömuodoista huolimatta, varsin erillistä. Tässä suhteessa hallinto on hajanaista. Myös valtion hallinnossa ympäristöystävällisten hankintojen kehittäminen jakaantuu eri ministeriöiden vastuulle. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön lisäksi hankintojen edistämisestä on vastuussa myös maa- ja metsätalousministeriö, joka vastaa biotalouden kehittämisestä.

Valtionhallinnon hajanaisuutta samoin kuin kunta- ja valtiosektorin sisäistä hajanaisuutta on käsitelty tarkastusviraston raportissa Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa¹⁴, jossa on myös kiinnitetty huomiota hallinnollisten strategioiden ohjausvaikutuksen puutteisiin. Tämä ongelma liittyy myös cleantech-periaatepäätöksen ohjausvaikutuksen puutteisiin, joita on käsitelty edellä luvussa 2. Hallinto on hajaantunut kahdeksi eri sektoriksi, ja yhteisten tavoitteiden läpivienti kuntiin on vaikeaa.

Erlaiset verkostomaiset toimintamallit samoin kuin sopimusperusteinen yhteistyö saattavat olla keinoja, joilla voidaan vaikuttaa hallinnon hajananeisuudesta aiheutuviin ongelmiin. Hallinnonalojen sekä valtion ja kuntien yhteistyötä on kuitenkin edelleen tarve kehittää.

Hallinnon ja sen hankintatoiminnan hajanaisuuden ongelmiin on mahdollista kehittää edellä mainittuja lähestymistapoja kokonaisvaltaisempia ratkaisuja, joissa hankinta- ja ympäristöstrategiaa käsitellään kokonaisuutena. Suuntaviivoja tähän voidaan etsiä Ruotsissa omaksutuista hallinnollisista toimintatavoista, kuten yhteisestä kansallisesta hankintastrategiasta ja yhteisistä kansallisista ympäristötavoitteista, joihin eri hallinnon toimijat ovat voimakkaasti sitoutuneet. Mahdollisuuksia luoda yhteisiä tavoitteita ja vahvistaa niihin sitoutumista tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

Yhteistyöstä huolimatta valtion ja kuntien toiminta on toisistaan erillään varsin paljon



4 Miten hallinnon toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista voidaan kehittää?

Julkiset hankinnat ovat väline, jonka avulla voidaan edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista. Tällä hetkellä hallinnon toimintatavat ovat hajanaisia. Ruotsissa toteutettujen kaltaiset strategiset toimintamallit (kansallinen hankintastrategia ja yhteinen ympäristötavoitejärjestelmä) voisivat Suomessa sitouttaa hallinnon toimijoita yhteisiin tavoitteisiin. Samalla tulisi kehittää hallinnon koordinaatiota ja tavoitteiden toteutumisen seuranta.

Hankintoja tekevien organisaatioiden on pystyttävä sovittamaan yhteen erilaiset tavoitteet ja strategiat hankintoja toteuttaessa. Käytännössä soveltaminen voi tapahtua hankintayksikön oman hankintastrategian avulla. Jotta strategiset tavoitteet voidaan saavuttaa, tulee myös organisaation toimintatapoja kehittää.

4.1 Julkiset hankinnat voivat edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista

Kunnilla on pitkään ollut erilaisia, ympäristötavoitteiden saavuttamista ohjaavia suunnitelmia. Esimerkiksi vuonna 2015 julkaistun selvityksen mukaan noin 60 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti, että niillä on käytössä ilmastostrategia tai jokin vastaava, toimintaa ohjaava asiakirja.¹⁵ Viime vuosina valmistuneet uudet kuntien ilmastotyötä ohjaavat strategiat ovat usein olleet aiempia kunnianhimoisempia.¹⁶ Yleisesti ottaen suunnitelmallinen ilmastotyö on suurissa kunnissa yleisempää kuin pienissä kunnissa. Myös pienet kunnat voivat saavuttaa hyviä tuloksia suunnitelmallisella ilmasto- ja ympäristötyöllä, kuten Iin kunnan esimerkki osoittaa.

Erilaisiin verkostoihin kuuluvien kuntien toimintaa voivat ohjata myös verkostojen tavoitteet. Esimerkiksi Hinku-verkostoon kuuluvat kunnat ovat sitoutuneet huomattavan suuriin päästövähennyksiin. Fisun verkoston kunnilla on käytössä myös toimintaa ohjaavia konkreettisia strategioita. Verkostoon kuuluvat kunnat ovat ottaneet käyttöön viidestä kaistasta (energian tuotanto ja kulutus, liikkuminen ja yhdyskuntarakenne, kulutus ja materiaalit, ruoan tuotanto ja kulutus, vedenkäyttö ja luonnonvedet) koostuvat resurssiviisauden tiekartat, joiden tavoitteet ja toimenpiteet tukevat toisiaan. Asetettuja tavoitteita seurataan yhtenäisillä mittareilla ja vertailutiedolla.

Pitkän aikavälin tiekarttatyyppejä ohjelmia ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi on Fisun verkostoon kuuluvien kuntien lisäksi myös muissa kaupungeissa. Esimerkiksi Vantaalla on äskettäin valmistunut resurssiviisauden tiekartta, jonka tarkoituksena on ohjata kaupunkia kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2030 mennessä. Resurssiviisaus perustuu – Fisun kuntien tiekarttaa vastaavin tavoin – päästöttömyyteen, jätteettömyyteen ja ylikulutuksen välttämiseen. Myös Helsingissä on otettu vuonna 2015 käyttöön tiekarttatyypinen toimintaohjelma, Helsingin ilmastotiekartta, joka ohjaa kaupungin ilmastotyötä yhdessä strategiaohjelman, Helsingin ympäristöpolitiikan, Helsingin energiapolitiittisten linjausten ja pääkaupunkiseudun ilmastostrategian kanssa.

Useimmilla kunnilla on ilmastotyötä ohjaava strategia

Fisun kunnilla on käytössä laaja-alaiset seurattavat ympäristötavoitteet

Espoon valtuustokaudelle 2017–2021 laaditussa kaupungin strategiasa (Espoo-tarinassa) eräs tärkeimpiä tavoitteita on olla hiilineutraali vuoteen 2030 mennessä. Kaupungilla on myös ilmasto-ohjelma, joka määrittelee ilmastotyön suuntaviivat vuoteen 2020 asti. Tämän ohjelman liitteenä on myös lyhyen tähtäimen toimenpideohjelma.

Suomalaiset kaupungit ovat saaneet kansainvälistä tunnustusta ympäristötyöstä

Suomalaiset kaupungit ovat saaneet myös kansainvälistä tunnustusta ympäristö- tai kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamisesta. Tilburgin yliopiston vuonna 2016 tekemän tutkimuksen mukaan Espoo oli Euroopan taloudellisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja ekologisesti kestävin kaupunki. Kaupunki myös säilytti asemansa seuraavana vuonna valmistuneessa seurantatutkimuksessa. Lahti puolestaan oli vuosina 2017 ja 2018 finalistina komission järjestämässä Euroopan vihreä pääkaupunki -kilpailussa.

Kuntien erilaiset ilmasto- ja ympäristöstrategiat voivat tavoitteiden lisäksi sisältää erilaisia toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Vaikka ne eivät välittömästi ohjaa hankintatoimintaa, hankinnat ovat kuitenkin eräs keskeinen väline ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi Vantaan resurssiviisauden tiekartassa ilmasto- ja hankintastrategioiden välinen yhteys on myös nimenomaisesti tunnistettu. Tiekartan mukaan Vantaalla laaditaan erillinen strategisten hankintojen tiekartta, jonka tavoitteena on innovatiiviset ja kestävät julkiset hankinnat. Tämä tiekartta täydentää resurssiviisauden tiekarttaa. Resurssiviisauden tiekarttaan on myös sisällytetty tiettyjä hankintojen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Siinä muun muassa korostetaan hankintaprosessin kehittämistä kohti elinkaariajattelua.¹⁷ Vantaalla on myös otettu hankintojen valmistelussa käyttöön arviointihikko, jossa tunnistetaan erilaisia vastuullisuuden näkökohtia hankintoja toteutettaessa. Lisäksi hankinnat pyritään koordinoimaan siten, että niiden valmistelussa voidaan ottaa huomioon koko kaupungin tarpeet.

Tampereen strategia 2030:n mukaan hiilineutraali Tampere 2030 -tavoite otetaan huomioon kaikessa kaupungin toiminnassa, hankinnoissa ja investoinneissa. Tampereen talousarviossa on määritelty kaupungin hankintojen periaatteet, joihin kuuluvat vastuullisuus ja kestävyys. Tampereella on myös vuonna 2017 otettu käyttöön Tampereen kaupungin hankintojen strateginen kehittämissuunnitelma (innovatiivisten hankintojen tiekartta), jonka eräs kehittämisteema on ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. Yksi suunnitelman keskeisistä kehittämisalueista on Tampereen raitiotiehanke, joka on valittu yhdeksi tämän tarkastuksen kohteeksi.

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseen perustuvat toimintaohjelmat voivat kattaa myös yhtä kuntaa laajempia alueita. Päijät-Hämeen kiertotalouden tiekartta on maakunnallinen kiertotalousstrategia, jossa on viisi pääteemaa: energiaratkaisut, bionalouden mahdollisuudet, kiertotalouden referenssikohteet, teknisten materiaalikiertojen hyödyntäminen sekä kulut-

Hankinnat ovat keskeinen väline ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa

Maakunnallisen kiertotalousstrategian tavoitteet voidaan yhdistää kansallisiin tavoitteisiin

tamisen muutoksen tuomat uudet liiketoimintamahdollisuudet. Tiekartassa on pidemmän aikavälin tavoitteita ja käytännön toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Jokaisessa pääteemassa on mainittu kansalliset tavoitteet, joihin teeman toteuttaminen kytkeytyy.

Myös Päijät-Hämeen kiertotalouden tiekartalla on selkeä yhteys julkisten hankintojen toteuttamiseen. Lahden kaupungin hankintaohjelman mukaan kaupunki toteuttaa aktiivisesti Päijät-Hämeen kiertotalouden tiekarttaa 2017. Tavoitteena on, että vuoden 2020 loppuun mennessä kolmasosassa Lahden hankinnoista hyödynnetään innovatiivisia kiertotalouteen ja resurssitehokkuuteen perustuvia ratkaisuja. Lahden tavoitteena on laatia alkuvuonna 2019 tiekartta innovatiivisten hankintojen toteuttamiseen.

Ympäristöystävälliset julkiset hankinnat liittyvät varsin selvästi ympäristötavoitteisiin. Voidaan sanoa, että julkisten hankintojen strateginen hyödyntäminen on väline, jolla voidaan tavoitella ympäristöstrategisten tavoitteiden saavuttamista. Näitä strategioita voidaan myös tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Tällä hetkellä yli puolet kunnista on asettanut jonkinlaisia ympäristötavoitteita hankintastrategioihin tai muihin hankintojen toteuttamista ohjaaviin asiakirjoihin. Nämä tavoitteet saattavat olla yleisluonteisia eikä niitä välttämättä seurata.¹⁸ Kaiken kaikkiaan toimintatavat hallinnossa ovat tältäkin osin varsin kirjavia. Esiin nouseekin kysymys, voitaisiinko hallinnon sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin vahvistaa.

Sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin korostuu Ruotsissa omaksutuissa hallinnollisissa toimintatavoissa. Suuntaviivoja Suomen hallinnon toimintatapojen kehittämiseen onkin mahdollista etsiä Ruotsissa käytössä olevasta ympäristötavoitejärjestelmästä ja yhteisestä kansallisesta hankintastrategiasta, joita käsitellään lähemmin seuraavassa luvussa 4.2.

Hallinnon yhteisiä strategia tavoitteita voidaan vahvistaa

4.2 Kansalliset ympäristötavoitteet ja kansallinen hankintastrategia voidaan yhdistää

Tarpeeseen kehittää julkisia hankintoja strategisesti on kiinnitetty huomiota EU-tasolla. Esimerkiksi komissio on 3.10.2017 antamassaan tiedotteessa korostanut tarvetta käyttää julkisia hankintoja strategisena välineenä politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio on korostanut strategisten toimintatapojen merkitystä myös kiertotalouden hankintojen toteuttamisessa.¹⁹ Suomessa esimerkiksi tarkastusvirasto²⁰ ja Suomen ympäristökeskus²¹ ovat raporteissaan korostaneet hankintatoiminnan strategisen osaamisen kehittämistä.

Ruotsissa on pyritty kehittämään yhteisiä ympäristötavoitteita ja yhteistä strategista toimintatapaa julkisten hankintojen toteuttamiseen. Vuonna 2016 maassa otettiin käyttöön kansallinen hankintastrategia. Tähän uudistukseen liittyi myös uuden hankintaviranomaisen (upphandlingsmyndigheten) perustaminen ja hankintalain uudistus.²²

Kansallinen hankintastrategia on suunnattu ensisijaisesti valtion viranomaisille. Tarkoituksena kuitenkin on, että myös kunnat ja maakuntahallinto (landsting) samoin kuin muut julkisia hankintoja tekevät organisaatiot ottavat strategian huomioon toiminnassaan.

Ruotsissa on otettu käyttöön kansallinen hankintastrategia, jossa on ilmaistu yhteiset politiikkatavoitteet

Kansallisessa strategiassa hankintatoiminnalle on asetettu seitsemän eri politiikkatavoitetta. Ensimmäinen näistä, julkiset hankinnat strategisena välineenä hyvälle liiketoiminnalle, on luonteeltaan yleistavoite. Muut kuusi tavoitetta osoittavat toimintatavat, joilla strategian yleistavoite voidaan saavuttaa. Osatavoitteita asetetaan hankintojen tehokuudelle (osatavoite 2), toimivalle kilpailulle (osatavoite 3), oikeusvarmuudelle (osatavoite 4), innovaatioiden edistämiseksi (osatavoite 5) sekä ympäristöystävällisille (osatavoite 6) ja sosiaalisesti kestäville (osatavoite 7) hankinnoille. Kansallisessa hankintastrategiassa on lisäksi ohjeita näiden tavoitteiden toteuttamiseen.

Kansallisen hankintastrategian osatavoitteet voivat liittyä toisiinsa. Esimerkiksi ympäristöystävällisten hankintojen edistämiseen tähtäävän osatavoitteen katsotaan liittyvän läheisesti kilpailun edistämisen ja innovatiivisten hankintojen edistämisen osatavoitteisiin.²³

Ympäristöystävällisten hankintojen edistämisen osatavoitteella pyritään edistämään bio- ja kiertotaloutta sekä ympäristötavoitteiden toteutumista. Tältä osin hankintastrategia liittyy Ruotsissa 1990-luvulta alkaen toteutettuun ympäristötavoitejärjestelmään (miljömålsystem). Myös tässä järjestelmässä, samoin kuin kansallisessa hankintastrategiassa, on yleistavoite, jonka tarkoituksena on osoittaa suunta Ruotsin ympäristöpolitiikalle. Tämän pitkän tähtäimen tavoitteen mukaan seuraavien sukupolvien yhteiskunnassa merkittävät ympäristöongelmat on ratkaistava siten, ettei aiheuteta lisääntyviä ympäristöongelmia maan rajojen ulkopuolella. Järjestelmään kuuluvissa 16 ympäristön laatutavoitteessa (miljökvalitetsmål) kuvataan ympäristön laadulle asetettavat erilaiset tavoitteet. Ympäristötavoitejärjestelmään sisältyy myös yleistavoitteen tai ympäristön laatutavoitteiden saavuttamisen liittyviä välitavoitteita (etapmål).

Ympäristön laatutavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain sekä alueittain että valtakunnallisesti. Jokaisen läänin tekemä seuranta on samalla perusta valtakunnalliselle seurannalle. Vastuu ympäristön laatutavoitteiden seurannasta on jaettu eri viranomaisille siten, että kullekin viranomaiselle on määritetty niiden seurantavastuulla olevat tavoitteet. Ruotsin ympäristöviraston (naturvårdsverket) tehtävänä on koordinoida koko seurantatoimintaa. Lisäksi tietyin aikaväleihin suoritetaan perusteellinen arviointi mahdollisuuksista saavuttaa yleistavoite ja ympäristön laatutavoitteet.

Ruotsin hallitus on myös asettanut erillisen neuvoston (miljömålsrådet), joka esittää vuosittain toimenpiteitä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Vuonna 2018 eräs keskeinen osa toteutettavista toimenpiteistä liittyy ympäristöystävällisten ja kestävien hankintojen edistämiseen.²⁴

Ruotsissa on myös seurattu kansallisen hankintastrategian toteuttamista, ja siitä on valmistunut raportti syksyllä 2017.²⁵

Ruotsissa on käytössä ympäristötavoitejärjestelmä (miljömålsystem), johon hallinnon toimijat ovat sitoutuneet

Ruotsissa ympäristön laatutavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain

4.3 Suomessa olisi mahdollista kehittää yhteinen kansallinen hankintastrategia ja ympäristötavoitejärjestelmä

Ruotsin hallinnon toimintatapoja voidaan käyttää vertailukohtana Suomen hallintoa kehittäessä

Ruotsin kansallisessa hankintastrategiassa on ilmaistu julkisille hankinnoille asetetut erilaiset politiikkatavoitteet. Strategia asettaa yhteiset suuntaviivat hankintatoiminnan kehittämiseksi, ja sen avulla nämä tavoitteet voidaan viestittää hankintoja tekeville erilaisille organisaatioille. Toisaalta samaan hankintaan voi liittyä useita erilaisia politiikkatavoitteita. Kun politiikkatavoitteet on koottu samaan strategiaan, voidaan hankintoja toteutettaessa tunnistaa eri tavoitteiden yhdistelmät.

Strategiset hankinnat ovat samalla väline, joiden avulla pyritään saavuttamaan ympäristötavoitteita. Ruotsissa niiden toteuttaminen perustuu yhteiseen ympäristötavoitejärjestelmään, jonka toteuttaminen pohjautuu valtion viranomaisten ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Kunnat myös yleensä ovat sitoutuneita yhteisiin tavoitteisiin.

Ruotsissa toteutettujen kaltaiset strategiset toimintamallit voisivat Suomessa sitouttaa hallinnon toimijoita yhteisiin tavoitteisiin. Yhteisen hankintastrategian kehittämiseen voitaisiin saada rakennusaineita jo olemassa olevasta valtion hankintastrategiasta. Yhteisellä ympäristötavoitejärjestelmällä voitaisiin mahdollisesti toteuttaa myös kestävä kehityksen ympäristötavoitteita (Agenda2030), joihin Suomi on sitoutunut.

Pelkkien strategisten tavoitteiden laatiminen ei kuitenkaan riitä. Hallinnon toimijoiden on myös käytännössä sitouduttava ja toteutettava niitä. On tärkeää, että myös kunnat toteuttaisivat yhteisiä strategioita. Kunnat tekevät valtaosan julkisista hankinnoista, ja niillä on myös keskeinen rooli ilmastotyössä. Kuntien rooliin ilmastotavoitteiden toimeenpanijoina on kiinnitetty huomioita esimerkiksi vuoteen 2030 ulottuvassa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa, jossa on myös linjattu politiikkatoimia päästöjen vähentämiseksi.²⁶

Yhteisten toimintamallien kehittäminen Suomen olosuhteisiin vaatisi resursseja. Lisäksi tällaisen järjestelmän luominen edellyttäisi valtion ja kuntien sekä valtion hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä. Varsinkin yhteisen ympäristötavoitejärjestelmän toteuttamisessa nämä haasteet todennäköisesti korostuisivat.

Eräs strategisten uudistusten läpivientiin keskeisesti liittyvä kysymys on viranomaisten ja muiden toimijoiden vastuu niiden toteutuksesta. Ruotsissa kansallista hankintastrategiaa valmisteltaessa perustettiin samalla erillinen hankintaviranomainen, jonka tehtävänä on tukea hankintatoiminnan kehittämistä. Tämän uuden viranomaisen vastuulla on myös kansallisen hankintastrategian toteuttaminen ja seuranta.

Myös Suomessa Ruotsissa omaksuttujen kaltaiset yhteiset strategiset toimintatavat voisivat sitouttaa toimijoita yhteisiin tavoitteisiin

Yhteisten ympäristötavoitteiden ja hankintastrategian käyttöön ottaminen edellyttäisi hallinnon koordinaation kehittämistä

Osaamiskeskus KEINOa voitaisiin mahdollisesti kehittää kansallista hankintastrategiaa toteuttavaksi toimijaksi

Suomessa ei ole Ruotsin hankintaviranomaisen kaltaista erillistä viranomaista, jonka tehtävänä on hankintatoiminnan edistäminen. Suomeen on sen sijaan keväällä 2018 perustettu verkostomainen osaamiskeskus KEINO, jonka tehtävänä on kehittää hankintatoimintaa monin eri tavoin. Osaamiskeskuksen ja Ruotsin hankintaviranomaisen tehtävät ovat osittain samankaltaisia. KEINOn tavoitteena on muun muassa hankintojen strateginen johtamisen, vaikuttavuuden ja mittaamisen sekä vertaistuen ja osaamisen kehittäminen Suomessa. Lisäksi keskus pyrkii kehittämään kansainvälistä yhteistyötä.

KEINO-osaamiskeskus kuitenkin poikkeaa rakenteellisesti selkeästi Ruotsin hankintaviranomaisesta. Ruotsin viranomainen on virasto, jonka toiminnasta vastaa yksi ministeriö. Se on myös toteuttaa hallitukselta saatuja, selvästi määritettyjä tehtäviä budjettirahoituksella. Osaamiskeskuksen toiminta on hankkeenomaista, ja se saa rahoituksensa avustuksena työ- ja elinkeinoministeriöltä. Sen toimintaa ohjaa kuitenkin laaja ohjausryhmä, jossa on mukana myös muita ministeriöitä. Verkostomaisen osaamiskeskuksen ydintoimijat myös jatkavat muita tehtäviään osaamiskeskustoiminnan rinnalla.

Alankomaissa hankintatoimintaa kehitetään verkostomaisen osaamiskeskuksen avulla

KEINO-osaamiskeskus muistuttaa Alankomaissa toimivaa PIANO-osaamiskeskusta (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers eli Expertisecentrum Aanbesteden), jonka tavoitteena on maan julkisen hankintatoiminnan kehittäminen. Eräs keskuksen keskeinen tavoite on kestävien hankintojen edistäminen. Se käsittää ympäristöystävällisyyden ohella sosiaalisen vastuullisuuden. PIANO-keskuksen toiminta on luonteeltaan verkostomaista. Se yhdistää eri alojen asiantuntijoita, jakaa tietoa ja neuvontaa sekä pyrkii edistämään hankintaorganisaatioiden ja tarjoajayritysten välistä vuorovaikutusta. PIANO on osa maan yritysviranomaista (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), joka puolestaan kuuluu elinkeino- ja ilmastopolitiikan ministeriön (ministerie van Economische Zaken en Klimaat) alaisuuteen. PIANO on siten pysyvä viranomaisorganisaatio, toisin kuin hankerahoituksella toimiva KEINO.

Vielä on liian aikaista arvioida KEINO-osaamiskeskuksen toiminnan tuloksia. Toimintamalli voi esimerkiksi avata mahdollisuuksia yhteisten kehityspolkujen ja hankinnoille asetettujen tavoitteiden luomiseen.

KEINO-osaamiskeskusta voitaisiin hyödyntää kansallista hankintastrategiaa toteuttaessa. Osaamiskeskukselle voitaisiin mahdollisesti antaa vastavanalaisia tehtäviä kuin Ruotsin hankintaviranomaiselle. Tällöin olisi samalla arvioitava muiden viranomaisten tehtävät ja vastuu strategian

toteuttamisessa. Suomessa esimerkiksi ympäristöystävällisten hankintojen kehittäminen jakaantuu monen eri ministeriön vastuulle: valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön. Tällainen hajaantunut rakenne edellyttää jo lähtökohtaisesti ministeriöiden yhteistyön ja vastuunjaon kehittämistä.

Vastaavasti yhteistä ympäristötavoitejärjestelmää suunniteltaessa ja toteutettaessa vertailukohdaksi voidaan asettaa Ruotsissa omaksutut toimintamallit. Ruotsin ympäristötavoitejärjestelmässä tavoitteiden seuranta on jaettu eri viranomaisten vastuulle, ja lisäksi järjestelmää hallinnoi erillinen viranomaisyhteistyöhön perustuva neuvosto, joka esittää aktiivisesti kehittämisalotteita. Samantapaisiin toiminnan organisointiin liittyviin kysymyksiin pitäisi kiinnittää huomiota myös Suomessa yhteistä ympäristötavoitejärjestelmää kehitettäessä.

Valtion ja kuntien yhteistyön kehittämiseen on keinoja

Tarkastuksessa käydyissä keskusteluissa on noussut esiin se, että yhteisten tavoitteiden viestintä ja niiden läpivienti varsinkin kuntien toimintaan on vaikeaa. Usein cleantech-hankintoja tekevät lisäksi kuntien omistamat osakeyhtiöt, joita kunnat ohjaavat välillisesti omistajaohjauksella. Edellä mainitut ongelmat liittyvät keskeisesti Suomen hallinnon hajaantuneeseen rakenteeseen ja sen sisäisen koordinaation puutteisiin.

Kuntien ja valtion hallinnon välisen yhteistyön kehittämiseksi strategisia uudistuksia toteutettaessa voidaan hyödyntää jo tällä hetkellä olemassa olevia keinoja. Näitä voivat olla esimerkiksi kasvusopimukset ja yhteistyöverkostot (ks. luku 3.2). Lisäksi tällaisten laaja-alaisten muutostilanteiden hallintaan on mahdollista kehittää myös uudenlaisia yhteistyömuotoja. Esimerkiksi vuonna 2017 toteutetussa Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arvioinnissa korostetaan, että merkittävien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan eri toimijat yhteen saattavia toimintamalleja (areenoita).²⁷

Yhteisten ympäristötavoite- ja hankintastrategioiden kehittämisen yhteydessä pitäisi kehittää tavoitteiden seurantaa

Yhteisten tavoitteiden viestintä ja läpivienti kuntiin on Suomen hallinnossa usein vaikeaa

OECD suosittaa yhteisen vision ja strategian vahvistamista Suomen innovaatiopolitiikassa

Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arvioinnissa korostetaan tarvetta luoda yhteinen kansallinen visio, joka olisi samalla vastavoima hallinnon ja yhteiskunnan eri osa-alueiden väliltä puuttuvalle koordinaatiolle. Lisäksi tarvittaisiin hallinnon eri osa-alueet yhdistävä strategia ja areenoita, joissa voidaan luoda yhteinen näkemys visiosta ja strategiasta.²⁸ OECD:n arvioinnissa mainitut Suomen hallinnon ongelmat koskevat myös hankintatoiminnan kehittämistä. Raportissa mainittujen kehittämissuhteiden voidaan katsoa olevan Suomessa noudatettavan laaja-alaisen innovaatiopolitiikan periaatteiden mukaisia. Tässä politiikassa korostetaan kokonaisvaltaista eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaation kehittämistä.²⁹

OECD:n maa-arvioinnissa käytetyt käsitteet muistuttavat transiititutkimuksessa (transition management) käytettyä käsitteistöä. Tässä tutkimussuuntauksessa tavoitteena on hallita pitkällä aikavälillä järjestelmien kehittymistä ja uudistumista.³⁰ Keskeistä transiititutkimuksen käsitteistössä on muutosvisio, joka pyritään saavuttamaan pienin askelin. Muutosareenoilla pyritään luomaan eri toimijoiden yhteinen visio muutosten tavoitteista ja poluista niitä kohti. Suomessa muutosareena-mallia on sovellettu ainakin Smart Energy Transition -hankkeessa (SET), jossa eri alojen asiantuntijoista koostuva ryhmä (energiaturvareena) on luonut ymmärrystä Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan nykytilasta ja kehityksen toivottavasta suunnasta.³¹

OECD:n arviointiraportissa ehdotetaan myös tutkimus- ja innovaationeuvoston roolin vahvistamista. Neuvostoa tulisi arvioinnin mukaan kehittää siten, että se voisi koordinoida laajempien kansallisten kehittämissuhteiden ja visioiden toteuttamista. Yhteisten ympäristötavoitteiden ja kansallisen hankintastrategian kehittämisessä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää tutkimus- ja innovaationeuvostoa koordinaatiomekanismina.

4.4 Kansalliset politiikkatavoitteet on mahdollista yhteen sovittaa hankintayksiköiden strategisten tavoitteiden kanssa

Hankintayksikön hankintastrategiassa erilaiset tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi tehdään näkyviksi

Edellä on tarkasteltu mahdollisuuksia kehittää yhteisiä kansallisia ympäristötavoitteita ja tavoitteita hankinnoille. Tällaiset ylätasen tavoitteet ja strategiat ovat luonteeltaan suhteellisen yleisiä ja kokonaisvaltaisia.

Käytännössä hankintoja tekevien organisaatioiden on pystyttävä sovitamaan erilaiset yleiset tavoitteet ja strategiat hankintojen toteuttamiseen. Eri hankintayksiköiden toiminta voi olla hyvinkin erilaista. Eri organisaatioiden toiminnassa ympäristötavoitteilla tai julkisilla hankinnoilla voi olla erilainen merkitys tai painoarvo. Hankintayksiköillä on toisistaan poikkeavia kehittämishaasteita, joiden toteuttamiseen hankinnoilla pyritään vastaamaan. Lisäksi niillä yleensä on omia strategisia linjauksia, joilla on liittymäkohtia hankintojen tekemiseen. Hankintoja toteuttavilla organisaatioilla on oltava näkemys siitä, miten erilaiset yleiset tavoitteet ja strategiat sovitetaan joustavasti niiden omaan toimintaan. Käytännössä tämä voi tapahtua hankintayksikön oman hankintastrategian avulla.

Kehittyneessä hankintastrategiassa hankintayksikön tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi tehdään näkyviksi. Tämä myös ilmentää, että valituille toimintalinjauksille on olemassa johdon tuki. Strategialla luodaan samalla organisaatiolle kokonaisnäkemys, johon yksittäisten hankintojen toteuttaminen perustuu.

Strategian olemassaolo ei kuitenkaan vielä riitä. Hankintayksikön on myös kehitettävä toimintatapojaan siten, että ne tukevat strategisten tavoitteiden saavuttamista. Hankintaosaamisen ja strategisen johtamisen kehittämistä voikin pitää strategisen hankintatoiminnan toteuttamisen ydinalueina.

Myös toimintatapoja on kehitettävä siten, että ne tukevat strategisten tavoitteiden saavuttamista

Osaamisen ja johtamisen kehittäminen ovat hankintastrategian keskeisiä alueita

Oulussa vuonna 2017 käyttöön otettu kaupunkistrategiaan perustuva hankintastrategia (hankintaohjelma) sisältää neljä keskeistä päämäärää. Näihin kuuluvat muun muassa hankintaosaamisen tason nostaminen (päämäärä 2) sekä hankintojen hallinnan, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen (päämäärä 3). Viimeksi mainittuun tavoitteeseen liittyvät muun muassa hankintojen ennakoiva ja pitkäjänteinen suunnittelu, hankintojen toteuttaminen tulosperusteisesti ja hankintojen johtaminen mitattavilla tiedoilla.

Ruotsissa on kansallisen hankintastrategian kehittämisen yhteydessä jäsenetty edellytyksiä, joiden täytyessä hankintoja voidaan käyttää strategisena välineenä. Lähtökohtana on hankintaorganisaation toimintatapojen kokonaisvaltainen kehittäminen, jossa hankintatoimintaa kehitetään osana koko organisaatiota. Tavoitteena on organisaation hankintakyvykkyyden (inköpsmognaden) kehittäminen. Hankintayksiköiden strategista osaamista on myös arvioitu kansallisen hankintastrategian seurannan yhteydessä.³²

Hankintatoiminnan kehittäminen vaatii hallinnon eri tasojen välistä koordinaatiota

Hankintatoimintaa voidaan tarkastella eri tasoilla tapahtuvana kokonaisuutena, jossa alatasen hankintaorganisaatioiden strategiset toimintamallit ja konkreettiset hankinnat erottuvat ylemmän kansallisen tason strategioista ja sääntelystä. Lisäksi näiden yläpuolella on kansainväliset sitoumukset ja sääntely (kuvio 2).



Kuvio 2: Ympäristöystävällisten hankintojen kehittämisen tasot

Käsillä olevassa raportissa on tarkasteltu kuvion ylemmän, kansallisen tason strategista kehittämistä. Tarkastuskokonaisuuden toisessa raportissa, Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen (2/2019), on tarkasteltu ennen kaikkea kuvion kahta alinta tasoa: konkreettisia ympäristöystävällisiä hankintoja, niiden toteuttamista tukevia hyviä toimintamalleja sekä riskinhallintaa. Nämä toimintatavat ovat kiinteä osa hankintaorganisaation kehittyntä strategiaa ja niiden kehittäminen edellyttää myös osaamisen parantamista.

Ympäristöystävällisten hankintojen toteuttamista voi kehittää ylhäältä alaspäin (kansallisen tason strategiat ja yhteisen vision luominen) sekä alhaalta ylöspäin (hankintayksiköiden oma toiminta). Lisäksi tulee kehittää eri tasoja yhdistävää hallinnon koordinaatiota. Kokonaisuutta voi vahvistaa kehittämällä kaikkia näitä osa-alueita.

Omaksumalla strategiset toimintatavat voidaan samalla kehittää hankintojen toteuttamista järjestelmällisesti. Tämä puolestaan tukee ympäristöystävällisille hankinnoille asetettujen politiikkatavoitteiden – kuten referenssien ja edelläkävijämarkkinoiden – toteuttamista.

Strategiset toimintatavat
tukevat ympäristöystävällisille
hankinnoille asetettujen
politiikkatavoitteiden toteuttamista

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-kälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen alkuperäinen tavoite oli selvittää, onko cleantech-hankinnoilla onnistuttu edistämään näille hankinnoille ja cleantechille asetettuja politiikkatavoitteita ja miten cleantech-hankintatoimintaa voidaan kehittää. Tarkastus päätettiin jakaa kahteen osaan: 1) Cleantech-hankintojen toteuttaminen ja 2) Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa. Molemmista näistä osista päätettiin tehdä erilliset raportit.

Tarkastusta voivat hyödyntää valtioneuvosto ja eduskunta sekä cleantech-hankintoja tekevät valtion ja kuntien hankintayksiköt samoin kuin tällaisia hankintoja toteuttavat yritykset.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat julkisen hallinnon yksiköt, rakenteet ja hallinnon strategisten toimintatapojen kehittäminen. Vertailukohdaksi kehittämistoimien arvioinnissa otettiin Ruotsin hallinto, jossa on otettu käyttöön ympäristötavoitejärjestelmä ja kansallinen hankintastrategia.

Tarkastuksessa selvitettiin kyselyn avulla, miten eri ministeriöt, Hansel Oy sekä Business Finland ovat toteuttaneen valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä. Lisäksi Ruotsin ja Alankomaiden viranomaisille osoitettujen tietopyyntöjen avulla kartoitettiin, miten näissä maissa on pyritty edistämään ilmastotyötä ja julkisia hankintoja. Tarkastuksessa hyödynnettiin myös valituista hankintatapauksista ja nämä hankinnat toteuttaneista hankintayksiköistä koottua tietoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä ja maa- ja metsätalousministeriöltä. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö antoivat luonnoksesta lausunnon. Valtiovarainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa tarkastuskertomusluonnoksesta. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Ovatko viranomaiset toteuttaneen cleantechille asetettuja politiikkatavoitteita?
 - Osakysymys 1: Minkälaisia politiikkatavoitteita cleantech-hankinnoille on asetettu?
 - Osakysymys 2: Millä tavoin cleantech-hankinnoille asetetut tavoitteet on saavutettu?
 - Osakysymys 3: Millä tavoin cleantech-hankinnoille asetettuja tavoitteita on arvioitu ja seurattu?

2. Ovatko valtio ja kunnat tehneet yhteistyötä cleantech-hankintojen edistämiseksi?
 - Osakysymys 1: Millaisia yhteistyömuotoja valtiolla ja kunnilla on?
 - Osakysymys 2: Mitä puutteita valtion ja kuntien yhteistyössä on?

3. Miten eri hallinnonalojen yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista voidaan kehittää?
 - Osakysymys 1: Miten hallinnonaloille yhteisiä ympäristötavoitteita ja ympäristöystävällisille hankinoille asettuja tavoitteita voidaan edistää?
 - Osakysymys 2: Miten yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista voidaan edistää?
 - Osakysymys 3: Miten yhteiset tavoitteet voidaan sovittaa hankintayksikön omiin strategioihin ja toimintatapoihin?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Cleantech- ja innovaatiostrategioiden tavoitteet

Aineistot: Cleantech-hankintoihin liittyvät politiikka-asiakirjat, virallismateriaali ja tutkimusraportit, tarkastuksen kohteena olleiden kuntien haastattelumateriaali sekä kirjalliset tietopyyntövastaukset, valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä koskevat eri ministeriöiden, Hansel Oy:n, Business Finlandin sekä KL-Kunta-hankinnat Oy:n tietopyyntövastaukset

Analyysimenetelmät: Aineiston laadullinen analyysi

Kriteerit: Cleantech- ja innovaatiostrategioiden tavoitteet

Aineistot: Cleantech-hankintoihin liittyvät politiikka-asiakirjat, virallismateriaali ja tutkimusraportit, tarkastuksen kohteena olleiden kuntien haastattelumateriaali sekä kirjalliset tietopyyntövastaukset, valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä koskevat eri ministeriöiden, Hansel Oy:n sekä KL-Kuntahankinnat Oy:n tietopyyntövastaukset

Analyysimenetelmät: Aineiston laadullinen analyysi

Kriteerit: Cleantech- ja innovaatiostrategioiden tavoitteet

Aineistot: Cleantech-hankintoihin liittyvät politiikka-asiakirjat, virallismateriaali ja tutkimusraportit, tarkastuksen kohteena olleiden kuntien haastattelumateriaali sekä kirjalliset tietopyyntövastaukset, valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöstä koskevat eri ministeriöiden, Hansel Oy:n sekä KL-Kuntahankinnat Oy:n tietopyyntövastaukset sekä Ruotsin ja Alankomaiden viranomaisilta saadut tietopyyntövastaukset

Analyysimenetelmät: Aineiston laadullinen analyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 3.11.2017 ja päättyi 7.1.2018.

Haastattelut hankintayksiköissä, joissa tarkastuksen kohteeksi valitut hankinnat oli tehty, toteutettiin 27.10.2017–8.5.2018. Haastattelumateriaalia täydennettiin lisätietopyynnöillä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas ja tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Kyseessä ei ole laillisuustarkastus eikä tarkastuksessa ole arvioitu esimerkiksi sitä kysymystä, onko tarkastuksen kohteena olleet hankintamenettelyt toteutettu hankintasäännösten mukaisesti.

- 1 Erilaisilla ympäristöluokituksilla voidaan luoda perusta rakennusten elinkaariarviointiin. Tunnettuja kansainvälisiä sertifiointeja ovat LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) ja BREEAM (Building Research Establishment's Environmental Assessment Method).
- 2 Ks. Alhola, Katriina - Kaljonen, Minna. Kestävät julkiset hankinnat - nykytila ja kehittämisehdotuksia. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2017 s. 20-22.
- 3 Green deal on valtion ja elinkeinoelämän välinen sopimus, jolla tavoitellaan kestävä kehityksen edistämistä. Osapuolet sopivat siinä yhteisestä tavoitteesta, toimista ja seurannasta.
- 4 Ks. esim. von Hippel, Eric. The Sources of Innovation. Oxford University Press 1988.
- 5 Beise-Zee, Marian. Lead Markets, Vol. 14, Physica-Verlag, Heidelberg/New York 2001.
- 6 Helsingin kaupungin kestävien hankintojen opas.
- 7 Antikainen, Riina - Lehtoranta, Suvi - Luoma, Päivi - Berghäll, Elina - Valve, Helena - Miller, Tea - Larvus, Lauri - Pohjola, Johanna - Laturi, Jani - Lintunen, Jussi - Tamminen, Saara - Seppälä, Jyri - Uusivuori, Jussi. Biotalous ja cleantech Suomessa - strategioiden arviointi ja toimenpidesuosituksat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2016 s. 49.
- 8 Berghäll, Elina. Taustaraportti Suomen cleantech: nykyinen laajuus ja kehitysmahdollisuudet tilastojen valossa. Suomen ilmastopaneelin raportti 3/2016.
- 9 Ks. Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017-2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017 s. 10.
- 10 Ks. Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuskertomus 9/2017 s. 21.
- 11 Ala-Poikela, Anni - Koski, Antti - Stenvall, Jari. Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Vainkuttavuutta aroverkoilla (VARVO) -hankkeen loppuraportti. Suomen kuntaliitto 2015 s. 21 lähdeviitteineen.
- 12 Ks. erilaisista verkostotyypeistä lähemmin esim. Ala-Poikela ym. 2015 s. 19-20.
- 13 Rauta, Okariina. Energiatoteutussopimuksen ja sitoumusten tilanne Suomen kunnissa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Diplomityö 2018 s. 76.
- 14 Ks. Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuskertomus 9/2017 s. 20.
- 15 Parviainen, Jarkko. Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2015. Strategioista käytäntöön. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2015 s. 19.
- 16 Kuntien ilmastotavoitteet ja -toimenpiteet. Sitran selvitys 12.10.2018 (laatinut Deloitte).
- 17 Ks. Vantaan resurssiviisauden tiekartta (2018) erit. s. 16.
- 18 Ks. Alhola & Kaljonen 2017 s. 13.
- 19 Public Procurement for a Circular Economy. Good Practice and Guidance. European Commission 2017 s. 8-12.
- 20 Ks. Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuus-tarkastuskertomus 9/2017.
- 21 Ks. Alhola ja Kaljonen 2017 s. 45.
- 22 Nationella upphandlingsstrategin s. 5.
- 23 Ks. Trendens. Den sunda offentliga affären - och vägen dit. Utveclingen på upphandlingsområdet 2017 nr 1 s. 63.
- 24 Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista 2018 s. 14-15.
- 25 Redogörelse för uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin, Fi2016/00833/OU (delvis).
- 26 Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 - Kohti ilmastoviisasta arkea. Ympäristöministeriön raportteja 21/2017 erit. s. 104-110.
- 27 Ks. Suomen Innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset 25/2017 s. 20-21.
- 28 Ks. Suomen Innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset 25/2017 s. 20-21.
- 29 Kysyntä- ja käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka - Jäsentely (osa I) toimenpideohjelma (osa II). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Innovaatio 47/2010 s. 11.
- 30 Rotmans, Jan - Loorbach, Derk. Complexity and transition management. Journal of Industrial Ecology 2009, 13, 2. s. 184-196.
- 31 Ks. Uusia näkymiä energianmurroksen Suomeen - Murrosareenan tuottamia kunnianhimoisia energia- ja ilmasto-toimia vuosille 2018-2030. Toim. Hyysalo, Sampsa - Marttila, Tatu - Temmes, Armi - Lovio, Raimo - Kivimaa, Paula - Auvinen, Karoliina - Pyhälä, Allu - Lukkarinen, Jani - Peljo, Jani. Raportti (pdf) julkaistu 28.11.2017.
- 32 Ks. Trendens 2017 nr 1 s. 27-28.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-451-4 (PDF)