



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomukset 2/2019 Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen ja 3/2019 Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa, annettu 18.1.2019

Jälkiseurantaraportti

Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä tuloksellisuustarkastushanke on raportoitu kahdessa osassa: Cleantech-hankintojen toteuttaminen (2/2019) ja Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa (3/2019). Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan kyseisestä tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksissa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuskertomusten 2/2019 ja 3/2019 jälkiseurantasuunnitelman perusteella tarkastuksen jälkiseurantaan laadittiin seuraavat kysymykset:

1. Onko selvitetty kansallisen hankintastrategian, kansallisen ympäristötavoitejärjestelmän sekä näihin liittyvän seurannan toteuttamista?
2. Onko hankintayksiköiden osaamista ja omia hankintastrategioita pyritty kehittämään?
3. Onko innovatiivisia ja cleantech-hankintoja koskevia politiikkatavoitteita pyritty selkeyttämään?
4. Onko cleantech-hankintoja koskevien politiikkatavoitteiden ja strategioiden toteuttamista seurattu?
5. Onko valtion sekä kuntasektorin yhteistyötä ja koordinaatiota pyritty julkisten hankintojen ja ympäristötavoitteiden osalta kehittämään?
6. Mitä muita toimenpiteitä on tarkastuksen jälkeen mahdollisesti suunniteltu tai toteutettu?

Jälkiseurantaa varten työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle ja ympäristöministeriölle lähetettiin 16.8.2021 selvityspyyntökirje, jossa ministeriöitä pyydettiin vastaamaan edellä mainittuihin kysymyksiin. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Kansallinen hankintastrategia, ympäristötavoitejärjestelmä ja näiden seuranta

Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2019 Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi), jonka tavoitteena oli laatia kansallisen julkisten hankintojen strategia, lisätä julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyötä ja kehittää hankintojen vaikuttavuutta. Toimenpideohjelman toimikausi on 5.9.2019–31.12.2023, ja ministeriö johtaa sitä yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa.

Yhteinen kansallinen julkisten hankintojen strategia julkaistiin syyskuussa 2020. Strategia koostuu kahdeksasta kehittämisen osa-alueesta, eli strategisesta tahtotilasta, ja 25:stä niitä konkretisoivasta tavoitteesta. Strategian toimeenpanoa varten perustettiin tahtotilojen mukaisesti kahdeksan kaikille avointa teemaryhmää, joiden tehtävänä on tehdä yhteistyötä valtio- ja kuntasektorin hankintayksiköiden, tarjoajien, asiantuntijaorganisaatioiden sekä järjestöjen välillä.

Ministeriöt ovat 10.9.2020 annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä sitoutuneet toteuttamaan kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteet omissa ja hallinnonalojensa toiminnassa. Tätä tukemaan on tammikuussa 2021 käynnistetty TOIMI-projekti, jonka tavoitteena on, että valtion kirjanpitoyksiköt laativat itselleen kansallisen hankintastrategian toimeenpanoa koskevat toimintasuunnitelmat. Kuntasektorilla strategiasta annettiin suositus yleiskirjeellä 28.1.2021.

Kansallisen hankintastrategian kahdeksalle tahtotilalle on laadittu 27 mittaria yhteistyössä VTT:n kanssa. Niiden avulla voidaan seurata strategian vaikutusta ja aikaansaatuja tuloksia. Tavoitteena on, että mitareita voidaan hyödyntää osana hankintojen johtamista sekä kansallisella että hankintayksikkötasolla.

Kansallista hankintastrategiaa on valmisteltu ja toteutettu eri toimijoiden välisessä yhteistyössä. Tämän kaltaista toimijoiden yhteistyöhön perustuvien toimintatapojen tarvetta on korostettu myös tarkastusviraston raportissa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa (3/2019). Kansallisen hankintastrategian toteuttamisen mahdollisuuden selvittäminen on eräs kyseisen raportin keskeinen suositus, jota valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton johdolla on ryhdytty toteuttamaan.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus (KEINO) on perustettu 1.3.2018. Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa ja ohjaa keskuksen toimintaa. Osaamiskeskuksen tehtävänä on kehittää kestäviin ja innovatiivisiin hankintoihin liittyvää osaamista, johtamista ja mittaamista. Tarkastusvirasto on raportissa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa todennut, että KEINO-osaamiskeskuksen toimintaa voitaisiin kehittää kansallista hankintastrategiaa toteuttavaksi toimijaksi. Osaamiskeskuksen toimintaa on vahvistettu tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla, ja osaamiskeskuksen toiminta on ollut aktiivista.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on tarkastusviraston eduskunnalle antaman vuosikertomuksen 2019 (K 18/2019 vp) käsittelyn yhteydessä mietinnössään (TrVM 3/2020 vp – K 18/2019 vp) ottanut tarkastelun kohteeksi Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä -tuloksellisuustarkastushankkeen raportit. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä puollettiin KEINO-osaamiskeskuksen rahoittamisen jatkamista. Tällä hetkellä osaamiskeskuksella on rahoitusta vuosille 2022–2023.

KEINO-osaamiskeskus on tehnyt vuosina 2018 ja 2021 selvitykset kestävien ja innovatiivisten hankintojen määrästä ja niihin liittyvästä osaamisesta. Selvitykset on tarkoitus toistaa joka toinen vuosi. Lisäksi VN TEAS -hankkeessa Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mittaaminen (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:2) on selvitetty mahdollisuuksia toteuttaa hankintojen ympäristötavoitteiden seuranta.

Tarkastusvirasto on raportissa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa yhtenä suosituksena esittänyt, että yhteisen kansallisen hankintastrategian ohella on selvitettävä myös mahdollisuuksia toteuttaa kansallinen ympäristötavoitejärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön jälkiseuranta varten toimittamista selvityksistä ei ilmene, että tätä asiaa olisi ministeriöissä selvitetty.

2.2 Hankintayksiköiden osaamisen ja omien hankintastrategioiden kehittäminen

Kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamisen kehittäminen on yksi KEINO-osaamiskeskuksen tärkeimmistä tavoitteista. Kansallisen hankintastrategian (ks. luku 2.1) teemaryhmien tavoitteena on suunnitella ja käynnistää konkreettiset toimet, joilla tuetaan kansallisen hankintastrategian tavoitteiden toteutusta. Esimerkiksi teemaryhmä ”Suomi on ekologisten julkisten hankintojen suunnannäyttäjä” on ensivaiheen toimenpiteinä selvittänyt, miten nykyistä lainsäädäntöä tulisi kehittää, jotta hankintojen ympäristövaikutukset sekä hiili- ja ympäristöjalanjälki otetaan jatkossa paremmin huomioon. Se on myös edistänyt vapaaehtoisia sitoumuksia (kuten Green Deal) ja muita kehittämisalustoja, päivittänyt oppaan vastuullisista elintarvikehankinnoista sekä käynnistänyt vähähiilisyden edistämiseksi skaalautuvia kokeiluja.

Osana TOIMI-hankkeen toteuttamista valtion kirjanpitoyksiköt laativat itselleen kansallisen hankintastrategian toimeenpanoa koskevan toimintasuunnitelman (ks. luku 2.1). TOIMI-hankkeen tukena käynnistetään erilliset KEINO-osaamiskeskuksen järjestämät teema-akatemit, ensimmäisenä innovaatioakatemia syksyllä 2021 ja kiertotalous-akatemia keväällä 2022.

Teema-akatemioiden tavoitteena on erityisesti edistää hankintojen hyödyntämistä strategia- ja politiikkatavoitteiden, kuten vähähiilisyden ja kiertotalouden, toteutuksessa. KEINO-osaamiskeskus on myös käynnistänyt alkuvuodesta 2021 vähähiilisten hankintojen kehitysohjelman sekä tukenut kahden Green Deal -sopimuksen (päästöttömät työmaat ja haitallisten aineiden vähentäminen päiväkotiympäristössä) valmistelua ja toimeenpanoa.

KEINO-osaamiskeskuksen tammikuussa 2021 tekemän seurantakyselyn mukaan useimmilla hankintayksiköillä (61 %) on hankintoja koskevat strategiset linjaukset. Strategisten linjausten toteutumista seurataan säännöllisesti vain neljäsosassa (24 %) kyselyyn vastanneista organisaatioista. Kyselyn mukaan lähes 70 prosenttia vastanneista mainitsi, että kansallinen julkisten hankintojen strategia vaikutti heidän organisaationsa hankintoja koskeviin strategisiin linjauksiin. Kyselyn perusteella kaikilla organisaatioilla ei vielä ole hankintoja koskevia strategisia linjauksia. Toisaalta strategisten linjausten toteutumista ei usein seurata. Näin ollen hankintayksiköiden strategisessa osaamisessa on vielä kehitettävää.

2.3 Innovatiivisia ja cleantech-hankintoja koskevien politiikkatavoitteiden selkeyttäminen

Cleantech-hankinnat ovat usein samalla innovatiivisia hankintoja. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut yhteistyössä ministeriöiden ja muiden sidosryhmien kanssa Innovatiivisten hankintojen toimenpidesuunnitelman (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:34). Sillä toteutetaan hallitusohjelman innovatiivisten hankintojen tavoitteita ja kansallisen hankintastrategian tahtotilaa ”Hankitaan innovaatioita haasteiden ratkaisemiseksi sekä tehdään hankintoja kokeilevasti ja kehitysmuotoisesti”. KEINO-osaamiskeskus on suunnitelman toimenpiteiden keskeisin toteuttaja.

Innovatiivisten hankintojen toimenpidesuunnitelma sisältää muun ohella muutostavoitteen ja hankintojen läpileikkaavat tavoitteet, suunnitelman toimenpidekokonaisuudet sekä suunnitelman toteutuksen seurannan kuvauksen. Kaiken kaikkiaan Innovatiivisten hankintojen toimenpidesuunnitelma konkretisoi hallitusohjelman yleisluonteisia tavoitteita.

2.4 Valtion ja kuntasektorin yhteistyön ja koordinaation kehittäminen

Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmaa toteutetaan yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa. Kansallista hankintastrategiaa on valmisteltu yhteistoiminnassa hankintojen asiantuntijoiden ja organisaatioiden johdon kanssa sekä valtio- että kuntasektorilta. Ekologinen kestävyys -teemaryhmää toteutetaan yhdessä valtion ja kuntien edustajien kanssa. KEINO-osaamiskeskuksen palvelut ovat sekä kuntien että valtion hyödynnettävissä.

Valtion ja kuntasektorin toimijoiden kesken on tehty myös Green deal -sitoumuksia, joissa hankinnoille asetetaan kestävä kehitys ja innovaatioita tukevia tavoitteita ja valtio puolestaan sitoutuu tukemaan näiden tavoitteiden saavuttamista.

Raportissa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa on kiinnitetty huomiota valtion ja kuntien sekä valtionhallinnon sisäisen yhteistyön tiivistämiseen. Kehitys on tältä osin ollut tarkastuksen kannanottojen ja suositusten mukaista.

2.5 Muita jälkiseurantaan liittyviä huomiota

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön jälkiseuranta varten toimittamissa selvityksissä korostetaan erityisesti KEINO-osaamiskeskuksen roolia kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen edistämisessä. KEINO-osaamiskeskuksen toiminta on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Arviointiraportin Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskuksen (KEINO) arviointi (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:38) mukaan osaamiskeskus kokoaa keskeisiä toimijoita sekä osaamista yhteen, ja se on pystynyt toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Raportissa kuitenkin myös todetaan, että toiminnan strategisuuden säilyttämiseen, toimivien käytäntöjen levittämiseen ja skaalaamiseen sekä edelläkävijähankintojen edistämiseen on kiinnitettävä vahvemmin huomiota. Raportissa esitetään kuusi suositusta osaamiskeskuksen toiminnan kehittämiseksi (s. 61–63). Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että KEINO-osaamiskeskuksen toimintaa on seurattu ja arvioitu. On toisaalta myös tärkeää, että arviointiraportissa esitettyyn kritiikkiin kiinnitetään huomiota.

Tarkastusvirasto on raportissa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa tarkastellut sitä, miten 13.6.2013 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen edistämisestä julkisissa hankinnoissa (cleantech-periaatepäätös) on toteutettu. Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastuksen jälkiseurantaan antamassaan selvityksessä todennut, ettei tämä periaatepäätös ole enää relevantti. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että cleantech-periaatepäätös on valtioneuvoston sivuston mukaan edelleen voimassa. Jos cleantech-periaatepäätöksen katsotaan olevan vanhentunut, se tulisi kumota. Tilanne, jossa cleantech-periaatepäätöksen toteuttamisesta pääosin vastuussa oleva työ- ja elinkeinoministeriö katsoo sen vanhentuneeksi ilman, että muut valtionhallinnon toimijat ja kunnat ovat asiasta tietoisia, on omiaan luomaan valtion ja kuntien hallintoon epäselvyyttä periaatepäätöksen merkityksen ja sen toteuttamisen suhteen.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä -tuloksellisuustarkastushankkeessa selvitettiin, onko cleantech-hankinnoilla onnistuttu edistämään näille hankinnoille ja cleantechille asetettuja politiikkatavoitteita ja miten cleantech-hankintatoimintaa voidaan kehittää.

Jälkiseurannan perusteella cleantech-hankintojen, samoin kuin julkisten hankintojen edistämisessä yleensäkin, on tapahtunut selvää edistystä. Keskeisiä uudistuksia ovat olleet muun muassa kansallisen hankintastrategian toteuttaminen, KEINO-osaamiskeskuksen toiminta ja Innovatiivisten hankintojen toimenpidesuunnitelma.

Julkisten hankintojen toteuttamisessa on kuitenkin havaittavissa myös tiettyjä puutteita. Edellä todettuihin tavoin kansallinen ympäristötavoitejärjestelmän toteuttamista ei ole ministeriöissä selvitetty (luku 2.1). Myös hankintayksiköiden omia strategioita voidaan vielä kehittää (luku 2.2). Lisäksi cleantech-periaatepäätöksen voimassaoloa tai kumoamista on harkittava (luku 2.5). Jälkiseurannan perusteella kehitys on kuitenkin kokonaisuutena ollut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista, eikä jälkiseurantaa ole tarpeen jatkaa.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Matti Vedenkannas
johtava lainsäädäntöasiantuntija

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Ympäristöministeriö