Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020
Teema: Ympäristön- ja luonnonsuojelu; julkisten hankintojen potentiaali ympäristönäkökulmien edistämisessä

Julkisille hankinnoille ja niiden kehittämiselle asetetaan pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa useita tavoitteita liittyen mm. tehostamiseen, kestävään kehitykseen, innovaatioihin, ilmastotavoitteisiin, sosiaalisiin näkökohtiin, osaamisen kehittämiseen, parhaiden käytäntöjen levittämiseen, ympäristönäkökohtiin, sosiaaliseen työllistämiseen, kotimaisen ruoan asemaan, teknologiseen kehitykseen, elinkaaritaloudellisuuteen, laatuun, vastuullisuuteen ja kaksikielisyyteen.

Julkisten hankintojen suuri volyymi, kansantalouden tasolla arvioituna noin 35 miljardia euroa vuodessa, tuo mahdollisuuksia julkisen talouden kestävyyden parantamiseen sekä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen.

Hallitusohjelman mukaan julkisissa hankinnoissa sovitaan valtioneuvoston yhteisistä tavoitteista ja konkreettisista linjauksista sekä lisätään ministeriöiden välistä käytännön yhteistyötä. Kunta- ja omistajaohjausministeri Sirpa Paatero asetti 5.9.2019 Vaikuttavat julkiset hankinnat toimenpideohjelman ”Hankinta-Suomi” yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa. Toimenpideohjelman keskeinen tavoite on laatia Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia. Ohjelman tarkoituksena on lisäksi pitkäjänteisesti edistää julkisten hankintojen vaikuttavuutta lisäämällä yhteistyötä valtion ja kuntasektorin välillä, yhdistämällä eri hallinnonalojen ministeriöiden tavoitteita toteutettavaksi yhteistyössä sekä korostamalla hankintojen strategisen johtamisen merkitystä.

Valtiovarainministeriön perustaman toimenpideohjelman on tarkoitus olla ”sateenvarjohanke”, jonka puitteissa sektoriministeriöt edistävät vastuullaan olevia hallinnonalansa tavoitteita. Sektoriministeriöillä on omia hankkeita ja toimenpideohjelmia, joiden suunnittelu ja toteuttaminen ovat niiden vastuulla. Nämä eri hallinnonalojen julkisiin hankintoihin liittyvät hankkeet ovat kuitenkin helpommin koordinoitavissa hankintayksiköiden suuntaan, kun valtioneuvosto tiivistää yhteistyötä niiden osalta.

Yhteisistä tavoitteista sopiminen edellyttää uuden yhteistyömuodon perustamista ja yhteisen strategian laatimista. Suomessa julkisista hankinnoista tehdään noin kaksi kolmannesta kuntasektorin toimesta. Tavoitteisiin pääseminen edellyttää siksi syvenevää yhteistyötä myös kunta-sektorin ja perustettavien itsehallinnollisten alueiden kanssa.

Hankintojen vaikuttavuuden edistämistä on tärkeää tavoitella koko julkisen hallinnon yhteistyönä. Toimenpideohjelman tarkoituksena on luoda pohja pitkäjänteiselle hallituskauden ylittävälle yhteistyölle.

Toimenpideohjelman konkreettisen tavoitteen, Suomen yhteisen julkisten hankintojen strategian, laativat hankintayksiköiden edustajat yhteistyössä Hankinta-Suomi foorumin tapaamisissa. Strategia ei ole itsehallinnollista kuntasektoria sitova, vaan sen toimeenpano perustuu yhdessä sovittuihin tavoitteisiin ja niistä saataviin hyötyihin. Valtion hankintayksiköiden osalta se on mahdollista huomioida niiden tulosohjauksessa.

Toimenpideohjelmassa yhdeksi teemaksi on valittu ekologinen kestävyys, koska julkiset hankinnat nähdään lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen rinnalla vaikuttavana keinona edistää ympäristötavoitteita. Hankinnoilla voidaan edesauttaa ympäristö- ja vastuullisuustavoitteiden saavuttamista sekä samalla tuottaa laadukkaita palveluita käyttäjille taloudellisesti tarkoituksenmukaisilla toimintatavoilla.

Hankintalainsäädäntö (1397/2016) kannustaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisen julkisissa hankinnoissa. Ekologinen kestävyys voidaan ottaa huomioon hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksissa, vertailuperusteissa ja sopimusehdoissa. Laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011) velvoittaa julkisia hankintayksiköitä huomioimaan tieliikenteen moottoriajoneuvojen energiatehokkuuden, hiilidioksidipäästöt ja säännellyt pakokaasupäästöt ajoneuvojen ja henkilökuljetuspalveluiden hankinnoissa. Lakia ollaan lähiaikoina uudistamassa. Energiatehokkuusdirektiivin (EED 2012/27/EU) artikla 6 velvoittaa valtion keskushallintoa hankkimaan vain energiatehokkaita tuotteita, palveluita ja rakennuksia EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Ekologisesti kestävillä hankinnoilla tuetaan vähähiilisiä ja kiertotalouden mukaisia ratkaisuja. Tällöin hankittavissa tavaroissa, palveluissa tai rakennusurakoissa on pienemmät elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset kuin tavanomaisissa vaihtoehdoissa. Ruokahankinnoissa myös elintarviketurvallisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja terveyteen liittyvä vastuullisuus on tärkeää, ja se edistää osaltaan myös ekologista kestävyyttä.

Julkisen sektori voi olla myös merkittävä markkinavaikuttaja uusien energia- ja resurssitehokkaiden sekä cleantech-ratkaisujen hankkijana. Strategisesti suunnatuilla hankinnoilla voidaan edistää ratkaisuja, joita ensin kehitetään ja testataan kotimarkkinoilla, ja jotka kiinnostavat myös muita ostajia globaalisti. Suomessa on esimerkkejä ratkaisuista, joissa julkisen sektorin hankinnoilla vientitoimintaa on saatu lupaavaan alkuun mm. energiatehokkuuden ja älykkään liikenteen ratkaisuissa sekä kiertotaloudessa (mm. jätekuljetusten optimointi, led-valaistus palveluna, sähköbussit).

Julkisten hankintojen ekologista kestävyyttä ja vaikuttavuutta on myös pyritty edistämään Valtioneuvoston periaatepäätöksillä (vuosina 2009, 2013 ja 2016). Periaatepäätöksissä on asetettu politiikkatavoitteita volyymiltaan ja vaikutuksiltaan merkittävimmille hankinnoille kuten liikennepalveluille ja ajoneuvoille, elintarvikehankinnoille, rakentamiselle ja sähkön hankinnalle. Valtioneuvoston periaatepäätökset velvoittavat kuitenkin vain valtion hankintoja ja ovat suosituksia kuntasektorille.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tuloksellisuustarkastuksessa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa (VTV 3/2019) tehtyjen havaintojen perusteella Cleantech-VNP:tä (2013) on valtion keskushallinnossa toteutettu vaihtelevasti. Valtiovarainministeriön tulosohjaaman Hansel Oy on puitejärjestelyissä pyrkinyt huomioimaan cleantech-periaatepäätöksen. Myös valtiovarainministeriön alainen liikelaitos Senaatti-kiinteistöt on varsin järjestelmällisesti huomioinut ympäristönäkökohdat toiminnassaan. Periaatepäätöksen toteuttamista ei ministeriöissä ole seurattu. Kunnissa cleantech-periaatepäätöksen ohjaava vaikutus on VTV:n arvion mukaan ollut varsin vähäinen.

Kuntien hankinnoista vastaavat ovat usein toivoneet tukea ympäristöystävällisissä hankinnoissa. Kysyntään on vastannut Kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus KEINO, joka on edistänyt osaamista, parhaita käytäntöjä sekä uusia toimintamalleja, joilla on lisätty ympäristöosaamista julkisissa hankinnoissa. KEINO mm. tukee hankintayksiköitä hankintojen strategisessa johtamisessa, rekrytoi muutosagentteja alueille ja on koonnut kehittäjäryhmiä ympäristötavoitteiden kannalta keskeisissä teemoissa eli vähähiilisessä rakentamisessa ja vähäpäästöisessä liikenteessä.

VTV:n mukaan hankintastrategian puute, jossa volyymiltaan ja vaikutuksiltaan merkittäville hankinnoille olisi asetettu tavoitteita, sekä epämääräiset hankintaprosessit hankaloittavat kestäviä hankintoja.

VTV ehdotti tarkastuskertomuksessaan, että valtion eri organisaatioita ja kuntia voisi sitouttaa yhteisiin päämääriin kansallisella hankintastrategialla sekä pitkän aikavälin konkreettisilla ympäristötavoitteilla, joita seurataan järjestelmällisesti. Samalla hallinnonalojen välistä koordinaatiota tulisi kehittää.

Myös valtion julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) on todettu, että julkisten hankintojen vaikuttavuutta edistetään tässä muistiossa edellä mainitulla toimenpideohjelmalla yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Ohjelman tavoitteena on toimeenpanna koordinoidusti hallitusohjelmassa julkisille hankinoille asetetut tavoitteet yhteistyössä eri hallinnonalojen sekä kuntien ja itsehallinnollisten alueiden kanssa. Ohjelman toteuttamiseksi perustettiin eri tahot osallistava yhteistyöfoorumi Hankinta-Suomi ja laaditaan Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia.

Strategian on tarkoitus olla valmis syksyllä 2020 ja se vahvistaa osaltaan eri sektoriministeriöiden jo tällä hetkellä toimeenpanemia tavoitteita. Tämä lisää myös julkisten hankintojen potentiaalia ympäristönäkökulmien edistämisessä.