8.11.2023

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Finanssineuvos Tarja Sinivuori-Boldt

Tarkastusvaliokunta 9.11.2023 / K 2/2023 Hallituksen vuosikertomus 2022; Julkisten hankintojen tehostaminen

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista lausuntoa liittyen julkisten hankintojen kehittämiseen.

Valiokunnan mukaan julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan julkisesta taloudesta. Julkisten hankintojen kokonaisarvo on noin 44 miljardia vuodessa, josta kilpailullisilta markkinoilta tehtyjen hankintojen arvo on noin 31 miljardia euroa vuodessa (VN TEAS 2021:46). Tämä tarkoittaa sitä, että pienilläkin tehostamistoimilla on mahdollista saavuttaa huomattavia kustannussäästöjä.

Valiokunta pyytää tilannekuvaa julkisten hankintojen tehostamiseksi ja kehittämiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja niiden tuloksista.

Valiokunta pyytää asiantuntijan näkemystä myös tärkeimmistä jatkotoimista kustannussäästöjen saavuttamiseksi.

Kustannussäästöjen rinnalla on tärkeää kiinnittää huomiota myös hankintojen onnistumiseen ja seurantaan. Valiokunta pyytää asiantuntijan näkemystä siitä, mitä toimenpiteitä tulee tehdä, jotta hankintojen onnistumista olisi mahdollista systemaattisesti seurata.

1. Tilannekuva julkisten hankintojen tehostamiseksi ja kehittämiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja niiden tuloksista

Julkisia hankintoja on kehitetty Vaikuttavat julkiset hankinnat toimenpideohjelman ”Hankinta-Suomi” puitteissa syksystä 2019. Hankinta-Suomi on valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteinen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on edistää julkisen talouden kestävyyttä ja julkisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Ohjelman asettamisen tarkoituksena oli kehittää julkisia hankintoja yhtenäisemmin, pitkäjänteisemmin ja tehokkaammin aiempien lyhyiden ja koordinoimattomien hankkeiden sijaan, jotta hyötyjä saadaan seurattua ja vietyä ne pysyviksi. Ohjelma on tarjonnut tehokkaan tavan toimeenpanna pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman lukuisia julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita.

Hankinta-Suomen yhteistyössä on laadittu Suomen ensimmäinen kansallinen julkisten hankintojen strategia. Strategia koostuu kahdeksasta tahtotilasta, jotka ovat kaikki riippuvaisia toisistaan; strateginen johtaminen, hankintataitojen kehittäminen, tiedolla johtaminen ja vaikuttavuus, toimivat hankinnat, innovaatiot, taloudellinen kestävyys, sosiaalinen kestävyys ja ekologinen kestävyys.

Ohjelmassa perustetuissa strategian mukaan järjestäytyneissä teemaryhmissä on yli tuhat osallistujaa ja teemaryhmien työn pohjalta ohjelmassa on laadittu hankintayksiköiden käyttöön suuri määrä konkreettisia ohjeita ja työkaluja.

Lisäksi ohjelmassa on perustettu verkostoja muun muassa hyvinvointialueiden hankinnoista vastaaville, Suomen suurimpien hankintayksiköiden vertaisverkosto, hankintatutkijoiden verkosto, ict-toimialan yritysten ja hankintayksiköiden kohtaamo.

Tehdyllä työllä hankintayksiköt on onnistuttu saamaan aktiivisiksi toimijoiksi yhteiseen kehittämistyöhön. Koordinoitu ja tavoitteellinen yhteistyö saavuttaa suuren osan Suomen hankintavolyymistä ja realisoituu konkreettisina käytännön muutoksina näissä organisaatioissa.

Strategian liitteenä olleen ensivaiheen toimenpidesuunnitelman mukaan Hankinta-Suomen oli tarkoitus tuottaa noin 30 strategian tavoitteita tukevaa toimenpidettä. Tämä määrä tulee kuitenkin kaksinkertaistumaan, kun noin 30 uutta ohjelman aikana suunniteltua toimenpidettä valmistuvat vuoden 2023 loppuun mennessä. Ohjelmassa tehtyjä toimenpiteitä ovat muun muassa selvitys strategisen johtamisen parhaista käytännöistä, hankintayksiköiden johdon käyttöön rakennettu näkymä tärkeimmistä tunnusluvuista, sähköinen hankintaosaamisen itsearviointityökalu, julkisten hankintojen mentorointiohjelma, ICT-hankintojen pelikirja, Tutkihallintoa.fi –palvelu, Hilman kilpailuttamisjärjestelmän kehittäminen, selvitys tarjoamisen haasteista julkisissa hankinnoissa, Vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteet -opas ja -kriteeripankki, Opas varautumisesta hankinnoissa sekä Vähähiilisyyden pelikirja. Kaikki Hankinta-Suomen tuotokset ja toimenpiteet löytyvät ohjelman www-sivuilta.

Hankinta-Suomen toimenpiteiden valmistumisessa keskeisiä kumppaneita ovat olleet julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY sekä Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus KEINO.

Kansallisen hankintastrategian kahdeksalle tahtotilalle luotiin yhteistyössä VTT:n kanssa yhteensä 27 mittaria. Vaikuttavuusmittaristo tekee näkyväksi tavoitellun systeemisen muutoksen ja sen avulla voidaan seurata strategian vaikutusta ja aikaansaatuja tuloksia sekä ohjata tulevia toimia ja resursseja. Se tarjoaa tilastotietoon pohjautuvan digitaalisen näkymän julkisista hankinnoista, mukaan lukien tiedot hankintojen volyymeistä ja hankintaosaamisen tasoarvioista. Tutkihallintoa.fi –palvelusta on mahdollista seurata vaikuttavuusmittariston mukaisia tietoja vuodesta 2022 lähtien.

2. Näkemys tärkeimmistä jatkotoimista kustannussäästöjen saavuttamiseksi

Kustannussäästöjen saavuttamiseksi ja tavoiteltavan muutoksen vakiinnuttamiseksi Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma Hankinta-Suomi asetetaan uudelleen toimeenpanemaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman julkisiin hankintoihin liittyviä linjauksia ja tavoitteita sekä kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteita.

Koko julkisen sektorin sekä tarjoaja yritysten ja järjestöjen jo synnytetty yhteistyö tarjoaa alustan julkisten hankintojen kehittymiselle ja vaikuttavuuden lisäämiselle. Ohjelma parantaa julkisen hallinnon tuottavuutta koko julkisella sektorilla sekä yritysten toimintaedellytyksiä markkinoilla.

Hallitusohjelmassa julkisille hankinnoille asetetaan lukuisia tavoitteita liittyen muun muassa kustannussäästöjen saamiseen hankinnoissa, kilpailun lisäämiseen, in house-hankintoihin, hankintaosaamiseen ja –prosessiin, yhteishankintojen lisäämiseen, varautumiseen hankinnoissa, kiertotalouden edistämiseen hankinnoissa, yrityksen taakan keventämiseen, innovaatioihin, teknologiseen kehitykseen, elinkaaritaloudellisuuteen, laatuun ja vastuullisuuteen.

Tavoitteiden toimeenpanoa edistetään useissa ministeriöissä, muissa julkisen sektorin organisaatioissa, hyvinvointialueilla ja kuntasektorilla tiiviissä yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Erityisesti hyvinvointialueiden sekä elinkeinoelämän kanssa tehtävää koordinoitua yhteistyötä ja kumppanuutta vahvistetaan.

Hallitusohjelmassa esitetään useita lainsäädäntömuutoksia, joilla hallitus tavoittelee julkisten hankintojen tehostamisella ja kilpailun lisääntymisellä merkittäviä kustannussäästöjä keskipitkällä aikavälillä julkisen palvelutuotannon osalta turvatakseen laadukkaat palvelut.

Tavoiteltua muutosta ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa pelkästään lainsäädännöllisin keinoin, vaan se vaatii muitakin keinoja ja usean eri tahon aktiivista toimintaa ja muutokseen tähtäävää yhteistyötä.

Suomen julkisten hankintojen noin 45 miljardin volyymistä vain kolmannes on hankintalain soveltamisalassa, koska puolet markkinoilta hankituista noin 30 miljardin ostoista jää alle kansallisen kynnysarvon. Yksi kolmannes kokonaisvolyymistä taas on julkisen sektorin välisiä ostoja.

Lisäksi on hyvä huomioida, että hankintalaki koskee vain hankinnan kilpailutusvaihetta. Hankintojen kustannustehokkuuden lisäämiseksi tulee kiinnittää huomioita myös kilpailutusta edeltävään suunnitteluvaiheeseen sekä kilpailuttamisen jälkeiseen sopimushallinnan vaiheeseen.

Ohjelman puitteissa tullaan hyödyntämään tavoitteisiin pääsemisen keinoina lainsäädäntömuutosten lisäksi tiedon ja uusien teknologioiden parempaa hyödyntämistä sekä kumppanuuksien ja kyvykkyyksien kehittämistä edelleen.

Julkiset hankinnat ovat jo kilpailutuksen osalta niin yksityiskohtaisesti säännelty, ettei lisäsääntelyllä voida odottaa saavutettavan hankintayksiköiden toimintaan suuria muutoksia. Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jää suurin osa julkisista hankinnoista ja siten merkittävin säästöpotentiaali on löydettävissä hankintalain ajallisen ja asiallisen soveltamisalan ulkopuolelta.

Kilpailutukseen liittyvien lainsäädäntömuutosten sijaan keskeisten kehittämistoimien on tarkoituksenmukaista liittyä hankintayksikön toimiin ennen kilpailutusta ja kilpailutuksen jälkeen.

Ennen kilpailutusta tulisi kiinnittää huomiota siihen miten hankintayksiköt:
a) kehittävät relevantin markkinan tuntemustaan yhteistyössä tarjoajien kanssa
b) suunnittelevat hankintansa pitkäjänteisesti ja kustannustehokkaasti organisaatiossaan.

Kilpailutuksen jälkeen tulisi kiinnittää huomiota siihen miten hankintayksiköt:
a) seuraavat sitä vastaavatko sopimuskumppanin toimitukset sovittua laatua
b) seuraavat vastaavatko syntyvät kustannukset suunniteltua ja sitä mistä on sovittu.

Eri tieteenalojen tutkimuksen mukaan julkisissa hankinnoissa voidaan saavuttaa säästöjä kilpailun lisäämisen[1] ohella yhteishankintoja lisäämällä[2] sekä sopimishallintaa kehittämällä[3].

Hankintayksiköiden toimintaan tarvittavaa muutosta voidaan edistää tukemalla niiden kyvykkyyksiä ja tarjoamalla konkreettisia välineitä uudistumiseen. Tarkoituksena on, että ohjelmarakenteella ja yhteistyöllä tavoitetaan ne tahot, joihin ei ole suoraa ohjaustoimivaltaa ja saadaan aikaan säästöjä tuova muutos vaikuttamalla toimintaan siltä osin, kun sitä ei voida lainsäädännöllä muuttaa.

Keskeisimmät kustannussäästöjä tavoittelevat toimenpiteet tulevat koskemaan lainsäädäntömuutoksia, hankintojen keskittämistä, kilpailun lisäämistä ja sitä, että julkisia hankintoja kehitetään kustannustehokkuuden osalta yksityisten hankintojen suuntaan.

- Lainsäädäntömuutoksin toteutettavat toimenpiteet:
  Hankintalakia, kuntalakia ja hyvinvointilakia muutetaan hallitusohjelman kirjausten mukaisesti kilpailun lisäämiseksi ja sidosyksikköhankintojen

[1] Tutkijoiden mukaan yhden lisätarjouksen tuoma kilpailun lisääminen voi tuottaa 5%:n säästön (Jääskeläinen ja Tukiainen, 2019 sekä Tukiainen ja Halonen, 2020).
[2] OECD:n mukaan tutkimukset osoittavat, että yhteishankintojen säästöpotentiaali on Suomessa jopa 25 % (Valtiovarainministeriö, 2022).
[3] Kansainvälisen tutkimuksen mukaan yrityssektorilla on saavutettu 9 % säästö sopimishallinnan osaamista kehittämällä (World Commerce & Contracting -tutkimus).

säätelemiseksi. Lisäksi säädetään uusi hankintatietolaki, jolla toimenpannaan hallitusohjelman mukaisesti ostolaskudatan avaaminen sekä kansallisen tietovarannon rakentaminen. Rikosrekisterilain muutoksella voidaan saada säästöjä digitalisoinnilla.

- Hankintojen keskittämiseen liittyviä toimenpiteitä:
  Yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n palvelujen käyttöasteen kasvattaminen tuo säästöjä. Lisäksi selvitetään, miten yhteishankintoja voidaan lisätä muiden yhteishankintayksiköiden toimin joko joillain maantieteellisillä alueilla tai tietyillä toimialoilla.
- Kilpailun lisäämiseen liittyviä toimenpiteitä:
  Hankintalakiin tehtävien kilpailua tehostavien muutosten lisäksi ohjelmassa tuetaan hankintayksiköiden toimintatapojen muutosta markkinatuntemuksen ja markkinavuoropuhelujen edistämiseksi. Tarjoajien osaamista julkisista hankinnoista lisätään ja niistä tehdään tarjoajille houkuttelevampia mm. teknologian keinoin.
- Julkisia hankintoja kehitetään kustannustehokkuuden osalta yksityisten hankintojen suuntaan:
  Tekoälyä hyödynnetään entistä laajemmin kilpailutuksen valmistelussa. Kustannustehokkuuden laskentamallia kehitetään ja valmistellaan hankintamallin analyysityökalu. Vahvistetaan julkista johtamista hankintojen osalta. Edistetään parempaa suunnitelmallisuutta sekä sopimusten ja kustannusten seurantaa. Ohjelmassa tuetaan erityisesti innovaatioiden ja palveluiden uudistumisen edistämistä.

Kun hankintayksiköt saadaan toimimaan toisin tukemalla niiden kyvykkyyksiä ja tarjoamalla konkreettisia välineitä uudistumiseen on mahdollista realisoida hankintojen valtava säästöpotentiaali. Ohjelmarakenteella ja yhteistyöllä tavoitetaan julkisten hankintojen keskeiset tahot ja voidaan vaikuttaa suoraan toimintaan siltä osin, kun sitä ei voida lainsäädännöllä muuttaa ja saadaan aikaan säästöjä tuova muutos tekemällä asioita fiksummin.

3. Mitä toimenpiteitä tulee tehdä, jotta hankintojen onnistumista olisi mahdollista systemaattisesti seurata

Valiokunta toteaa, että kustannussäästöjen rinnalla on tärkeää kiinnittää huomiota myös hankintojen onnistumiseen ja seurantaan.

Tällä hetkellä hankintojen onnistumista seurataan ylempänä mainitussa Tutkihallintoa.fi -palvelussa strategisten tavoitteiden saavuttamisen lisäksi hankinta osaamisen sekä hankintojen arvon osalta.

Palvelun tietosisältöä tulee kuitenkin edelleen rikastaa sekä kehittää eri lähteissä olevan tiedon saatavuutta ja yhdistämistä. Keskitetyn hankintoja koskevan

tietovarantojen puuttuminen ja olemassa olevien tietojen heikko laatu on havaittu haasteeksi tiedolla johtamisen ja analytiikan näkökulmasta. Hankinnoista kerättävät tietosisällöt ja sisältöjen pirstaleisuus rajoittavat myös hankintoihin liittyvää valvontaa sekä tutkimus- ja selvitystoimintaa. Lisäksi voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista hankintatietojen kokonaisvaltaista hyödyntämistä.

Tilanteen ratkaisemiseksi valtiovarainministeriö on käynnistänyt kansallista julkisten hankintojen tietovarantoa koskevan selvitysprojektin Pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausten mukaisesti:

> *”Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaa vahvistetaan ja perustetaan hankintatietokanta, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen.”*
>
> *”Säädetään julkisyhteisöjen ostolaskudata avoimesti ja keskitetysti julkaistavaksi ilman erillistä pyyntöä.”*
>
> *”Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen, kuten ostolaskutietojen julkisuutta sekä oman tuotannon ja ostopalveluiden, vertailukelpoisuutta parannetaan.”*

Selvitysprojekti ostolaskutiedon avaamiseksi ja kansallisen tietovarannon perustamiseksi käynnistyy esiselvityksellä, jonka projektiryhmään kuuluu valtiovarainministeriön lisäksi Valtiokonttori, Hansel Oy ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Selvityksen tavoitteena on:

- määritellä kansallinen tavoitetila julkisia hankintoja koskevan tiedon keräämisessä ja hyödyntämisessä
- arvioida hankintatietojen keräämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät lainsäädännölliset esteet ja keinot niiden purkamiseksi
- arvioida toteutusvaihtoehdot kansalliseksi julkisten hankintojen tietovarannoksi ja sen omistajaksi

Selvitysprojektissa valmistuu edellä mainitut sisällöt yhteen kokoava arviomuistio, jonka pohjalta päätetään jatkotoimista.

Työn aikataulun mukaan arviomuistio laaditaan syksyllä 2023 ja alkuvuodesta 2024. Työskentelyn aikana kuullaan eri tahoja erillisistä osakokonaisuuksista. Arviomuistio lähetetään lausuntokierrokselle alkuvuodesta 2024 ja tietovarantoa ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämistä koskeva hanke asetetaan alkuvuodesta 2024. Ensimmäinen versio tietovarannosta on tarkoitus olla käytössä ainakin tällä hetkellä saatavilla olevien tietojen osalta vuoden 2024 aikana.