Lausunto
8.11.2023
401/03.01.01/2023

Eeva-Riitta Högnäs

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunta 9.11.2023 klo 12.30/ Asiantuntijapyyntö/ K 2/2023 Hallituksen vuosikertomus 2022 - Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen tehostaminen

Suomen Kuntaliitto ry kiittää tarkastusvaliokuntaa pyynnöstä saapua kuultavaksi tärkeästä julkisten hankintojen teemasta. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt:

- Tilannekuvaa hankintojen kehittämiseksi ja tehostamiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja niiden tuloksista.
- Tietoa tärkeimmistä jatkotoimista kustannussäästöjen saavuttamiseksi, hankintojen onnistuminen huomioon ottaen
- Tietoa toimenpiteistä, joilla hankintojen onnistumista olista olisi mahdollista systemaattisesti seurata.

Lausunnon laatimisessa on otettu huomioon Kuntaliiton organisaatiossa toimivan, työ- ja elinkeinoministeriön osin rahoittaman kaikkia suomalaisia hankintayksiköitä neuvovan Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) toiminnassa esille tulleet esimerkit.

Hankintojen kehittämiseksi ja tehostamiseksi tehdyt toimenpiteet

Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö ovat vuodesta 2019 vastanneet yhdessä **Hankinta-Suomi** -toimenpideohjelmasta. Ohjelmassa on muun ohella kehitetty kansallinen hankintastrategia, levitetty osaamista ja tietoa, luotu verkostoja sekä tuotettu selvityksiä, ohjeita ja oppaita julkisten hankintojen eri näkökulmista yhteensä 64 kappaletta. Ohjelman ensimmäinen toimikausi päättyy vuoden 2023 loppuun.

Ohjelman toiselle kaudelle on vahvistettu Valtiovarainministeriön budjetista rahoitus tuleville neljälle vuodelle, vuoden 2027 loppuun. Ohjelman toisella kaudella tekemistä on tarkoitus laajentaa nykyisistä lisäksi uusiin vastuutahoihin: hyvinvointialueisiin, Suomen yrittäjiin ja elinkeinoelämään. Ohjelman

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

toisella kaudella on tarkoitus kohdistaa tekemistä ja kehittämistä rajatumpiin teemoihin sekä jalkauttaa jo tehtyjä tuotoksia käytäntöön.

Toimenpiteitä julkisten hankintojen kehittämiseksi on tehnyt myös Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus **KEINO**. KEINOn tärkeä työ on päättymässä ensi vuoden 2024 alussa työ- ja elinkeinoministeriön lakkautettua keskuksen rahoituksen pääministeri Orpon hallituksen kaudella. KEINOn työ sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristönäkökulmasta kestävien hankintojen sekä innovatiivisten hankintojen edistämisessä on kuuden vuoden ajan kehittänyt koko suomalaista hankintakenttää. KEINO-toiminnan loppuminen on koettu iskuna koko hankinta-alan osaamiselle.

Kuntaliiton organisaatiossa toimiva Julkisten hankintojen neuvontayksikkö **JHNY** neuvoo maksutta kaikkia suomalaisia hankintayksiköitä ja Suomen Yrittäjien hankintaneuvojat neuvovat maksutta tarjoajatahoja hankintalainsäädännön soveltamisessa. Neuvontatyö on rahoitettu työ- ja elinkeinoministeriön osittaisella rahoituksella, jonka määrä on ollut 500 000 euroa vuodessa. Työ- ja elinkeinoministeriön rahoituksen jatkuminen näille neuvontaa toteuttavalle yksikölle on varmistunut vuodeksi 2024. Rahoituksen taso on kuitenkin epävarma vuodelle 2025. Esimerkiksi JHNY:n työ on hankintayksiköiden toiminnan elinehto hankintalainsäädännön, hankintojen ilmoittamisen ja oikeuskäytännön monimutkaistuessa. Neljän henkilön toimin tapahtuvaa koko Suomen 1500-2000 hankintayksikön neuvontaa, koulutusta ja tiedon levitystä ei voisi tehdä tehokkaammin kuin nyt. Rahoituksen mahdollinen leikkaaminen vaarantaa hankintayksiköiden perustyön tekemisen. Vuosittaiset rahoitusneuvottelut, joissa rahoituksesta pyritään säästämään, eivät mahdollista JHNY:n neuvontatoiminnan laajentamista ja skaalaamista.

Haastavaksi hankintatoimen tukemisen tekee se, ettei Suomessa ole toimintoja koordinoivaa ja esimerkiksi kehittämis- ja tehostamistoimenpiteitä päältä katsovaa ministeriötä tai virastoa. Hankinta-Suomen toinen kausi tulee jossain määrin vastaamaan tähän tarpeeseen, mutta määräaikaisen ohjelman muodossa tapahtuva toimenpiteiden toteuttaminen ja koordinointi ei kuitenkaan sääntele ja päätä kaiken toiminnan toteuttamisesta. Myös Hankinta-Suomen toisen kauden rahoitus oli ensin hyvin epävarma. Siten pääministeri Orpon hallituskauden alussa kaikkien hankintojen kehittämistä ja tehostamista toteuttavien toimijoiden rahoitus on ollut joko lakkautus- tai leikkauslistalla, eikä mikään taho katso julkisten hankintojen kenttää ja sen tarpeita kokonaisuutena. Hankintojen kehittämistä ja tehostamista tukeva tekeminen tulisi olla jonkin tahon hallinnassa ja pysyvänä budjettielementtinä, jotta pitkään tehtyä työtä hankintojen eteen eri organisaatioissa ei vaarannettaisi ministeriöiden höylätessä yksittäisten budjettirivien rahoitusta.

Hankintakentällä on tehty paljon materiaaleja ja tuotettu tietoja hankintayksiköiden avuksi. **Olennaisinta jatkossa on verkostojen hyödyntäminen ja osaamisen jalkauttaminen.** Hankintayksiköiden tulee jakaa tekemistään ja esimerkiksi tarjouspyyntöpohjia, sillä on turhaa, että kukin hankintayksikkö tahollaan keksii uudelleen pakollisia vaatimuksia tai vertailuperusteita samoissa hankinnoissa, kuten esimerkiksi taloushallintapalveluiden ja elintarvikkeiden hankinnoissa. Tehdyn työn ja osaamisen jakaminen on eräs selkeimmistä hankintojen tehostamisen käytännön tarpeista.

Hankintakenttää vaivaa monen alan tavoin valtava osaajapula. Tilanne oli hankala jo ennen hyvinvointialueiden perustamista, mutta erityisesti alueiden toiminnan alkamisen jälkeen. Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen Suomessa on 21 uutta hankintayksikköä, jotka kaikki tarvitsevat osaavan hankintatoimen vastaamaan miljoonien eurojen hankinnoista. Osaajia ei ole tullut hyvinvointialueiden perustamisen myötä lisää, vaan osaajat ovat lähteneet entisistä työpaikoistaan. Kansallisesti tarve on kouluttaa satoja uusia ammattilaisia lähivuosien sisällä. Tilannekuva osaamisen osalta on se, että tähän ongelmaan ei ole mikään taho pyrkinyt keksimään ratkaisua.

Kustannussäästöt ja onnistuneet hankinnat

Julkisia hankintoja koskevan keskustelun ongelma on sen suuntautuminen ja keskittyminen ainoastaan hankintamenettelyyn, eli ostamisen prosessiin. Kuitenkin tosiasia on, että julkisella hankinnalla hankitaan sopimus. Onnistunut hankintamenettely ei vielä johda mihinkään, ellei sen päätteeksi tehdä sopimusta ja ellei sopimus toimi.

Hankintasääntely, eli ostoprosessin kiemuroita koskeva lainsäädäntö, on monimutkaistunut vuosi vuodelta ja sitä suunnitellaan muutettavan myös nykyisen hallituskauden aikana. Monimutkaistuva sääntely vie resursseja hankintayksiköisen tärkeimmästä sopimustyöstä. Esimerkiksi pienemmissä kunnissa hankinnoista saattaa vasta kourallinen henkilöitä, joiden resurssit vie ostoprosessi. Sopimuskauden suunnittelu, sopimuksen laatiminen ja erityisesti sen käyttäminen jäävät tekemättä, kun jostain pitää nipistää.

Julkisten hankintojen suurin kustannussäästöpotentiaali liittyy onnistuneisiin kumppanuuksiin elinkeinoelämän kanssa ja toimiviin sopimuksiin. Mitään uutta lainsäädäntöä ei tähän tarvita, vaan osaamisen kehittämistä ja tietoa. Tarkastelun painon tulee siirtyä lopputuloksen arviointiin siitä, että valvotaan ainoastaan, miten lopputulos on saatu aikaiseksi.

Kehittämistarve: Hankintojen suunnitelmallisuuden tukeminen

Hankintayksiköiden huomio tulee siirtää hankintamenettelystä yksikön omien hankintojen seuraamiseen, sopimuskausien alkamiseen ja

päättymiseen ja uusien menettelyiden valmistelun ennakointiin. On kestämätöntä, että uutta hankintaa aletaan suunnitella vasta, kun edellinen päättyy. Tällöin valmistelulle ei löydy riittäviä resursseja ja riittävää osaamista.

Hankintayksiköitä on koulutettava hankintojen suunnitteluun ja kokonaiskuvan tavoitteluun. Yksittäisen hankintamenettelyn toteuttamisen kapeasta näkökulmasta on siirryttävä hankintojen johtamisen malliin.

Kehittämistarve: Markkinatuntemuksen painottaminen

Hankintayksiköiden huomio tulee kiinnittää markkinoiden kanssa tehtävään avoimeen keskusteluun. Tätä ei voi pakottaa lainsäädännöllä, sillä keskustelu ei onnistu yksipuolisesti vain hankintayksikön toteuttamana rutiinitoimenpiteenä. Markkinoilla on runsaasti esimerkkejä siitä, kuinka hankintayksikkö on toteuttanut markkinavuoropuhelun vain pakollisena toimenpiteenä kuulematta ja kuuntelematta markkinaa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on kirjaus siitä, että hankintayksikön tulisi kilpailuttaa hankinta uudelleen, mikäli kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous. Vaikka hankinnan kilpailuttaisi kymmenen kertaa uudelleen, se ei onnistu, ellei hankintayksikkö muokkaa hankintaa markkinatarjonnan suuntaan. Kirjauksen tarkoitus on oikea, keino on väärä. Keino johtaa merkittäviin hallinnollisiin ylimääräisiin kustannuksiin ja todennäköisesti kilpailutusten välillä tehtäviin väliaikaisiin kilpailuttamattomiin suorahankintoihin.

Jos tarjouspyyntö ei vastaa markkinatarjontaa, ei kilpailutukseen tule tarjouksia. Tarjousten määrä ei tule nousemaan ja kustannussäästöt eivät tule toteutumaan, jos julkista sektoria ei kiritetä ottamaan huomioon markkinoita.

Rankaisemisen sijaan hankintayksiköille tulisi esittää insentiivejä toteuttaa hankintojaan markkinatarjonnan mukaisesti. Tämä ei tapahdu hankintamenettelyn kiemuroita lisäämällä lainsäädännön keinoin. Onnistuneimmat hankintaesimerkit löytyvät usein hankinnoista, jotka on tehty aitoon markkinavuoropuheluun keskittyen ja keskittymällä hankinnan lopputulokseen tarkkojen määrittelyjen sijaan. Aidolla sopimusaikaisella kumppanuudella sekä hankintayksiköt että toimittajat kehittävät yhdessä julkista sektoria kilpailukykyisemmäksi.

Kehittämistarve: Hankintayksikkökohtaisen sopimusseurannan toteuttaminen

Suoria kustannussäästöjä seuraisi toimivien hankintasopimusten aktiivisesta toimeenpanosta ja valvonnasta. Myös tältä osin kysymys on usein osaamisesta ja resurssien kohdentamisesta.

Julkisten varojen käytön kannalta on ongelmallista, jos hankintayksikkö ei tarkista toimittajayrityksen toimittaman tuotteen ja laskujen hankintasopimuksen mukaisuutta, vaadi reklamaatioin sopimuksen toteuttamista ja maksaa lisätöistä toimenpiteistä, jotka kuuluvat sopimuksen piiriin. Sopimusoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärtäminen on kuitenkin vaikea teema, ellei organisaatiossa löydy kokonaisuuteen osaamista ja ellei sopimusvalvonnalle ole kohdennettu resursseja.

Kehittämistarve: Kansallisen sopimusseurannan mahdollistaminen

Kansallisen seurannan osalta muutos vaatii tietoteknisten valmiuksien parantamista. Käynnissä oleva valtionvarainministeriön esiselvitys kansallisen tietovarannon edellytysten tarkastelusta on tarpeen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esimerkiksi nyt suunniteltavan kansallisen tietovarannon tulee fasilitoida myös yksittäisten sopimusten seurantaa. Hankintasopimusten seuranta on tällä hetkellä järjestetty hyvin eri tasoisin tavoin eri hankintayksiköissä, ja useiden yksiköiden osalta sopimusseurantajärjestelmien kehittäminen kussakin organisaatiossa erikseen on kallis vaihtoehto. Kansallisen tietovarannon tulisi yhdistää hankintojen ilmoituskanava Hilman ilmoitustiedot mahdollisesti kansallisessa tietovarannossa julkaistaviin ostolaskuihin, jotta tiedetään, mihin sopimukseen ostolasku liittyy. Pelkkä ostolaskutietojen julkaiseminen ei mahdollista seurantaa. Esimerkiksi yritys X:llä voi olla hankintayksikön kanssa useampi sopimus, joten yritys X:n kymmenien tai satojen laskujen julkaiseminen ei kerro vielä lukijalle, mikä lasku on perustunut kilpailutettuun hankintaan, mihin kilpailutettuun hankintaan se liittyy, tai perustuuko lasku esimerkiksi perusteettomaan suorahankintaan.

Miten säästöpotentiaali toteutetaan?

Hankintakentälle tulisi antaa työrauha jatkuvan uudistamisen sijaan, jotta resurssit olisi mahdollista kohdistaa hankintamenettelyä edeltävään ja hankintamenettelyn jälkeisiin työvaiheisiin.

Aiheista tulisi viestiä ja kouluttaa positiivisella ja innostavalla kulmalla, esimerkiksi Hankinta-Suomen ja JHNY:n toimesta. Hankinnan valmistelusta ja sopimusseurannasta tulisi tulla yhtä luonnollinen osa hankintatyötä kuin mitä hankintamenettelyn toteuttaminen nykyisellään on. Yksityisellä sektorilla näin onkin, mutta yksityisellä sektorilla on vapaammat kädet hankintamenettelyn toteuttamiseen.

Hankintoihin liittyvään osaamiseen kehittämiseen tulee panostaa riittävä rahoitus. Hankintojen kehittämisen rahoituksen ollessa jatkuvasti leikkauslistalla ei muutoksia ole mahdollista toteuttaa pitkäjänteisesti. Lisäksi, mikäli

rahoituksen edellytetään kohdistuvan vain lainsäädännön tiukentamiseen ja sen mukaisiin toimenpiteisiin, tässä lausunnossa esitettyä helppoa perustekemistä ei voida edistää.

Muut huomiot

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa esitetään puuttumista hankintayksikön omana työnä järjestämiseen sidosyksikköyhtiön muodossa. Sidosyksiköitä on perinteisesti pidetty tehokkaana tapana tuottaa muun muassa kuntien järjestämisvastuulle olevia palveluita.

Esitetyt muutokset sidosyksikkösääntelyyn johtaisivat käytännössä valtaviin omistus- ja palveluntuotantotapojen uudelleenjärjestelyihin. Esityksistä johtuvat **hallinnolliset tulon- ja menonsiirrot ovat turhaa julkisten varojen käyttöä**, sillä uudelleenjärjestelyt eivät todennäköisesti vaikuta merkittävästi palveluntuotantotapoihin. Todennäköiset seuraukset ovat yhtäältä palveluiden tuotannon omaksuminen hankintayksikön oman organisaation piiriin. Toisaalta todennäköinen seuraus on myös hankintayksiköiden saamien palveluiden laadun heikkeneminen, kun pienet hankintayksiköt jäävät oman osaamisensa ja omien pienten volyymiensä myötä ilman palveluja tai maksavat palveluistaan moninkertaisen hinnan. Muutoksia ei tule suunnitella toteutettavan ilman laajaa vaikutusten arviointia eri taustaisten ja kokoisten hankintayksiköiden osalta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
lakiasianjohtaja

Eeva-Riitta Högnäs
johtava juristi