Asiantuntijalausunto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asia: K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/K_2+2023.aspx

Aihe: Julkisten hankintojen tehostaminen

Lausuja: Prof. Janne Tukiainen

Kysymys 1. Valiokunta pyytää tilannekuvaa julkisten hankintojen tehostamiseksi ja kehittämiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja niiden tuloksista.

Vuonna 2022 hallituksen keskeiset toimet julkisten hankintojen tehostamiseksi olivat Hankinta-Suomi-ohjelma ja sen yhteydessä toimeenpantu Julkisten hankintojen strategia. Toiminta sisälsi työpajoja ja seminaareja, selvityksiä ja raportteja, sekä oppaita ja työkaluja hankintojen johtamiseen ja suunnitteluun, hankintaprosesseihin sekä vastuullisuuteen. Ohjelmassa keskityttiin hankintaosaamisen kasvattamiseen ja strategisen ajattelun ja vastuullisten hankintojen korostamiseen. Nämä toimenpiteet olivat luonteeltaan pehmeitä ja perustuivat vapaaehtoisuuteen.

Hallituksen vuoden 2022 toimintakertomuksessa todetaan: ”Hankintastrategia tai strategiset linjaukset on laadittu 80 prosentissa yli viidellä miljoonalla eurolla vuosittain hankkivista valtion virastoista ja laitoksista. Vuonna 2022 77 prosentissa hankinnoista otettiin huomioon pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet ja 29 prosentissa edistettiin vähähiilisyyttä.”

Vaikuttaa rohkaisevalta, että hankintoja ajatellaan strategisesti jo suurimmassa osaa valtion hankkijoista. Toisaalta tässä ei mainita kuinka yleistä strateginen ajattelu on kuntasektorin hankkijoilla. Osallistumismahdollisuuksien ja vähähiilisyyden osalta luvut perustuvat ymmärtääkseni siihen, että Hankintailmoitukset.fi -palvelussa (Hilma) on vuoden 2022 alusta lähtien tullut ilmoittaa, onko hankinnassa huomioitu innovaatiot, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys sekä pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet. Ilmoitus tapahtuu niin, että laitetaan raksi ruutuun. On erittäin hyvä, että tätä tietoa on alettu nyt kerätä, mutta kerätty informaatio on siinä mielessä toistaiseksi erittäin puutteellista, että se perustuu vain hankintayksikön omaan näkemykseen. Myöskään ei kerätä yksilöityä tietoa siitä, millaisia todellisia toimia hankinnassa on tehty. Emme siis tiedä, tapahtuuko vaikkapa vähähiilisyys todellisena minimilaatuvaatimusten kiristämisenä tai tarjousten vertailussa laatupisteytysten kautta, vai onko se hankinnassa vain jonkinlainen nimellinen tavoite ilman konkretiaa. Lisäksi tieto on niin tuoretta, että ei voida vielä arvioida, onko strategissa hankintojen vaikuttavuustavoitteissa tapahtunut muutoksia hallituskauden aikana.

Mielestäni Hankinta-Suomi-ohjelmaan liittyy pääosin hyvistä tavoitteista huolimatta puutteita. Ensinnäkin ilman velvoittavia lakeja tai säädöksiä on vaikea uskoa, että saadaan kattavasti hankintayksiköitä koskevia suuria muutoksia osaamiseen ja toimintakulttuuriin. Toiseksi ohjelmassa ylikorostuu hankinnoilla vaikuttaminen sekundaarisiin tavoitteisiin. Tämä tapahtuu sen kustannuksella, että hankintojen keskeinen tavoite eli laadukkaiden tavaroiden ja palveluiden hankkiminen veronmaksajan kannalta kohtuulliseen hintaan, jää vähemmälle huomiolle. Kolmanneksi ei ole toteutettu systemaattista tiedonkeruuta ja kattavaan aineistoon perustuu tilastollista analyysiä ohjelman vaikutuksista. Hilmaan tulisi kerätä tarkempaa tietoa hankinnan yksityiskohdista ja tieto tulisi pysytä yhdistämään tarjoustietokantaan, erityisesti siis Cloudian tietokantaan.

Hankintojen yksi suurimmista ongelmista on ollut ja on edelleen tarjousten vähäinen määrä. Jääskeläisen ja Tukiainen (2019) ja KKV (2022) -raporttien perusteella selvästi yli puoleen hankinnoista tulee 3 tai vähemmän tarjousta. Hyvänä määränä voidaan pitää noin kuutta tarjousta, mutta jokainen lisätarjoaja laskee keskimäärin hintoja. Erityisen suuri hintavaikutus lisätarjoajasta olisi, kun tarjouksia on vähän. Hankintojen sekundääriset tavoitteet, kuten vaikuttavuus, voivat olla ristiriidassa kilpailun lisäämisen kanssa.

Kysymys 2. Valiokunta pyytää asiantuntijan näkemystä myös tärkeimmistä jatkotoimista kustannussäästöjen saavuttamiseksi.

Pyykkönen ym. (2023) raportissa teimme ehdotuksia tärkeimmistä jatkotoimista hankintojen tehostamiseksi. Ehdotuksemme tiivistettynä olivat seuraavat:

1. Muutamme hankintalakia siten, että asetamme tarjouskilpailuun vaatimuksen kilpailun tosiasiallisesta toteutumisesta. Mikäli tarjouksia tulisi vain yksi, kilpailutus pitäisi uusia. Pidän tätä tärkeimpänä muutosehdotuksena.

2. Velvoitamme valtiota, kuntia ja hyvinvointialueita hyödyntämään keskitettyjä hankintoja nykyistä enemmän standardoitujen tuotteiden hankinnassa.

3. Säädämme hankintalaissa, että niin sanottuja in-house -hankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun se on kustannustehokkaampaa kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.

4. Velvoitamme hankintayksiköitä toteuttamaan kaikista yli 10 miljoonan euron hankinnoista tuotantotavan analyysin, jossa arvioidaan hankintamallin soveltuvuus ja ennakoidaan kustannuksia. Lisäksi hankintayksikön pitää seurata arvon kehittymistä ja valvoa, ettei alkuperäinen budjetoitu arvo ylity sopimuskaudella.[1]

5. Vähennämme suorahankintoja ja lisäämme niiden läpinäkyvyyttä. Muutamme hankintalakia siten, että suorahankinnasta ilmoittamatta jättämisestä voi tulla seuraamuksia, jos suorahankinnasta ei tehdä jo nyt pakollista jälki-ilmoitusta.

6. Vähennämme liian laajojen hankintakokonaisuuksien määrää. Muutamme hankintalakia siten, että hankinta voidaan jättää jakamatta osiin vain erityisestä syystä ja tästä hankintayksikön ratkaisusta voi valittaa markkinaoikeuteen. Jo nyt hankintayksiköllä on velvollisuus perustella osiin jakamatta jättämisen syyt, mutta siitä ei voi valittaa.

7. Vähennämme lainvastaisia, perusteettomia sopimusmuutoksia. Näitä ovat esimerkiksi sopimuskauden pidentäminen ja merkittävät lisätyöt, jotka eivät ole kuuluneet hankinnan alkuperäiseen kohteeseen. Muutamme hankintalakia siten, että jo nyt pakollisen sopimusmuutosilmoituksen tekemättä jättämisestä voi tulla seuraamuksia.

Ehdotuksemme ovat päätyneet hallitusohjelmaan (Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023).

Ehdotuksemme rajoittuivat lainsäädännön piirissä oleviin muutoksiin. Tehostamista on lisäksi mahdollisuus saavuttaa edelleen esimerkiksi hankintaviranomaisten ja niiden valvonnan riittävällä resursoinnilla. Myös Hankinta-Suomi-ohjelman tapaan hankintaosaamisen kehittämiseen tähtääviä toimia on syytä jatkaa. Yllä mainitut kohdat lisäävät kysyntää koulutukselle ja erilaisille hankintatyökaluille.

[1] Erilaisia kustannusylityksiä ja niiden perusteita on ollut vaikea selvittää, mutta niihin tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Varsinkin isoissa hankkeissa, joita hankkijan on niiden käynnistämisen jälkeen vaikea, ellei mahdoton keskeyttää, on riski tarpeettomiin kustannusylityksiin.

Kysymys 3. 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."?

Säästöjen ja toimien tehokkuuden todentamisen näkökulmasta on välttämätöntä, että hankintadatan hyödynnettävyyttä ja saatavuutta parannetaan. Hankintadatan keräämiseen liittyy erilaisia haasteita, kuten tiedon avoimuus ja tietoon pääsy, tiedon pirstaloituminen, tiedon kerääminen sekä hankintayksiköille aiheutuva hallinnollinen taakka. Lisäksi tietoon pääsyyn ja tietojen käyttöön liittyvänä haasteena on se, ettei tieto tallennu yhteen paikkaan.

Olemme ehdottaneet, että luodaan reaaliaikaisesti päivittyvä julkisten hankintojen rekisteri, jossa olevaa tietoa analysoidaan yhdistettynä muuhun reaaliaikaiseen rekisteri-aineistoon (Baulia ym. 2023a ja 2023, Pyykkönen ym. 2023). Vastaavaa toimintatapaa on onnistuneesti käytetty muilla sektoreilla, josta VATT:in Datahuone on yksi esimerkki (Järvenpää ym. 2022). Rekisteriin kerättäisiin kilpailutusta, hankintasopimuksia ja hankintoihin kohdistuvia ostoja koskevat tiedot hankintojen koko elinkaarelta kaikilta julkisen sektorin toimijoilta. Hankintayksiköille asetettaisiin velvoite kerätä ja toimittaa tietyt standardimuotoiset tiedot kilpailutuksista, hankintasopimuksista, sopimuksille kohdistetuista ostoista sekä muista ei kilpailutetuista tai ei sopimuksiin perustuvista ostoista. Toimitetut tiedot on pystyttävä yhdistämään toisiinsa niin, että hankintoja voitaisiin seurata kilpailutusvaiheesta aina sopimuksen päättymiseen asti. Kilpailutusten osalta tämä olisi mahdollista esimerkiksi tekemällä Hilma-tunnisteen tai -linkin käyttämisestä pakollista ostotietoja tallentaessa. Tätä tietokantaa on käsitelty kattavammin raporteissamme Baulia ym. (2023a ja 2023b).

Jotta ohjauskeinoilla olisi tavoitellut käyttäytymisvaikutukset, tarvitaan myös nykyistä enemmän hankintoja koskevia tarkastuksia. Hankintoihin liittyvien vakavimpien väärinkäytösten paljastumisen ei tulisi olla vain esimerkiksi tutkivien journalistien varassa. Esitettyjen ohjauskeinojen tueksi Pyykkönen ym. (2023) raportissa esitämme, että perustetaan eräänlainen ”hankintojen iskuryhmä”, joka vuosittain ottaa joitain hankintayksiköitä kokonaisvaltaisen tarkastuksen kohteeksi ja jolla on riittävät tarkastusvaltuudet. Tämä menettely voisi osin perustua esimerkiksi Brasilian malliin, jossa joukko hankintayksiköitä arvotaan tarkastuksen kohteeksi. Tärkeää tässä on se, että vaikka arvonta ja siten tarkempi tarkastus osuu vain joihinkin yksiköihin ja hankintoihin, se loisi kannustimen kaikille noudattaa sääntöjä. Tavoitteena on, että tällainen lisävalvonta paitsi paljastaa vakavimpia väärinkäytöksiä, myös edesauttaa hankintalainsäädännön noudattamista ja hankintatoimen tehostamista.

Lähteet

Baulia, Susmita; Halonen, Kirsi-Maria; Hyytinen, Ari; Kuusinen, Heidi; Nokso-Koivisto, Oskari; Pousi, Matias; Puhakainen, Essi; Siikanen, Markku; Tukiainen, Janne; Virtanen, Joosua (2023). Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:30.

Baulia, Susmita; Halonen, Kirsi-Maria; Hyytinen, Ari; Kuusinen, Heidi; Nokso-Koivisto, Oskari; Pousi, Matias; Puhakainen, Essi; Siikanen, Markku; Tukiainen, Janne; Virtanen, Joosua (2023). Yhteishankinnat luovat mahdollisuuksia kustannussäästöille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 15/2023.

Järvenpää, Jari; Nokso-Koivisto, Oskari; Toivanen, Otto; Valkonen, Antti (2022). Taloustieteilijät tilannekuvaa luomassa – Helsinki GSE:n Tilannehuone Covid-19-kriisissä. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 118 vsk, 2/2022: 151-168.

Jääskeläinen, Jan; Tukiainen, Janne (2019). Anatomy of Public Procurement. VATT Working Papers 118.

Hallituksen vuosikertomus 2022

KKV (2022). Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seurantaa tulisi kehittää. KKV Policy Brief 1/2022.

Pyykkönen, Jussi; Halonen, Kirsi-Maria; Tukiainen, Janne; Parviainen, Anniina (2023). Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. Ulkopuolinen selvitys, Valtionvarainministeriö, Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus VN/27190/2022.

Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023.



Janne Tukiainen

Professori, Turun yliopisto, Taloustieteen laitos
Rehtorinpellonkatu 3, 20500 Turku
https://www.utu.fi/en/people/janne-tukiainen

Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki
https://vatt.fi/en/researcher/tukiainen-janne

Sähköposti: janne.tukiainen@utu.fi
Puh.: +358 503083620