Matti Vedenkannas
Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle
Asia: K 2/2023 Hallituksen vuosikertomus 2022 – julkisten hankintojen tehostaminen

K 2/2023 Hallituksen vuosikertomus 2022 – julkisten hankintojen tehostaminen

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastoa lausumaan tilannekuvasta julkisten hankintojen tehostamiseksi ja kehittämiseksi tehdyistä toimenpiteistä sekä niiden tuloksista. Lisäksi valiokunta on pyytänyt näkemystä tärkeimmistä jatkotoimista kustannussäästöjen saavuttamiseksi sekä siitä, mitä toimenpiteitä tulee tehdä, jotta hankintojen onnistumista olisi mahdollista systemaattisesti seurata. Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Yleisiä huomioita valtiontalouden tarkastusviraston julkisten hankintojen tuloksellisuustarkastuksista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toteuttanut kesällä 2017 päättyneen Julkiset hankinnat innovaatiotoiminnan edistäjänä -tuloksellisuustarkastushankeen, joka on raportoitu kahdessa osassa: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit 8/2017 ja Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa 9/2017. Kyseistä tuloksellisuustarkastushanketta seurasi alkuvuonna 2019 päättynyt Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä -hanke. Myös tämä hanke on raportoitu kahdessa osassa: Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen toteuttaminen 2/2019 ja Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019. Edellä mainitut hankkeet liittyvät toisiinsa siinä mielessä, että cleantech-hankinnat ovat usein samalla innovatiivisia hankintoja. Innovatiivisten hankintojen edistämisen tarve on tunnistettu myös pääministeri Orpon hallitusohjelmassa.[1]

Edellä mainituissa tarkastuksissa on kiinnitetty huomioita siihen, että julkisten hankintojen suunnitelmallinen kehittäminen valtionhallinnossa edellyttää voimakasta poikkihallinnollista otetta. Esimerkiksi yhden yksittäisen ministeriön on yksin vaikea kehittää hankintatoimintaa suunnitelmallisesti. Samalla tarvitaan valtion ja kuntien välistä yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan hankintatoiminnan kehittäminen edellyttää voimakasta poikkihallinnollista yhteistyötä. Tämän tapainen yhteistoiminta on jo lähtökohtaisestikin Suomen julkishallinnossa haasteellista.

Toiseksi tarkastushankkeissa on noussut esiin strategisen ajattelutavan merkitys. Esimerkiksi raportissa Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa 3/2019 on suositeltu harkittavaksi yhteisen kansallisen hankintastrategian toteuttamista sekä hankintayksiköiden omien hankintastrategioiden ja osaamisen kehittämistä.

Cleantech-hankintojen, samoin kuin julkisten hankintojen edistämisessä yleensäkin, toteuttamisessa on jälkiseurannan (12.11.2021, D/458/04.07.02/2021, 204/54/2017) perusteella tapahtunut selvää

[1] Pääministeri Orpon hallitusohjelma s. 103.

edistystä. Keskeinen uudistus on ollut Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelma (Hankinta-Suomi), jonka toiminnan tuloksena laadittiin kansallinen julkisten hankintojen strategia. Myöhemmin valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton Hankinta-Suomi-ohjelmassa on toimeenpantu kansallista julkisten hankintojen strategiaa. Ohjelma on myös tuottanut selvityksiä, oppaita ja työkaluja hankintojen johtamiseen ja suunnitteluun, hankintaprosesseihin sekä vastuullisuuteen.

2 Hallitusohjelmassa julkisten hankintojen tehostamiselle asetetut tavoitteet

Velvoite kilpailutuksen uusimiseen

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan merkittävien kustannussäästöjen aikaansaaminen keskipitkällä aikavälillä julkisia hankintoja tehostamalla. Hankintalakiin tulisi asettaa lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja.[2]

Samansuuntaisia keinoja hankintojen tehostamiseksi on esitetty myös valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista. Kyseisessä selvityksessä hankintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kilpailutus pitäisi uusia, jos tarjouksia saadaan vain yksi.[3]

Toisaalta on katsottu, ettei tämän kaltainen sääntelyuudistus välttämättä tehostaisi hankintoja Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa. Kilpailutuksen uusiminen voi johtaa myös hankintayksiköiden työtaakan kasvamiseen.[4]

Lisäksi on huomattava, että julkisten hankintojen toimivuutta voidaan kehittää myös muilla tavoin kuin hankintalainsäädäntöä muuttamalla. Julkisten hankintojen toimivuuden ja tehokkaiden markkinoiden varmistaminen ovat varsin monitahoisia kysymyksiä. Kyse ei ole välttämättä siitä, että jokin yksittäinen keino ratkaisi ongelmat vaan siitä, haluttu tavoite pyritään saavuttamaan useiden erilaisten keinojen avulla.[5] Nämä voivat liittyä esimerkiksi hankintojen resurssointiin ja johtamiseen tai julkisten hankintojen markkinoiden houkuttelevuuden lisäämiseen. Keskeistä on se, että julkisten hankintojen kehittämiseen suhtaudutaan strategisesti. Julkisia hankintoja on edistettävä suunnitelmallisesti ja samalla hankintayksiköiden hankintaosaamista on kehitettävä. Tätä on korostettu myös tarkastusviraston edellä mainituissa innovatiivisia ja clenatech-hankintoja koskevissa tuloksellisuustarkastuksissa. Hankintaosaamisen edistämisen tarve on tunnistettu myös pääministeri Orpon hallitusohjelmassa.[6] Keskeinen väline hankintatoiminnan suunnitelmallisessa kehittämisessä on viime vuosina ollut Hankinta-Suomi-ohjelma.

Kaiken kaikkiaan hallitusohjelmassa mainitun kilpailutuksen uusimista koskevan sääntelyuudistuksen toteuttamista harkittaessa kannattanee olla varovainen. Hallinnollisen taakan lisääntymisen ohella uudistuksen ongelmana voivat olla uudistuksesta saatavien hyötyjen epävarmuus. Tältä osin eräs ongelma voi olla tarjouskilpailuun osallistuvan tarjoajan tietoisuus muista tarjouksista. Jos tarjoajalla ei ole tietoa

---

[2] Pääministeri Orpon hallitusohjelma s. 103.
[3] Pyykkönen, Jussi – Halonen, Kirsi-Maria – Tukiainen, Janne – Parviainen, Anniina. Ulkopuolinen selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista 6.3.2023.
[4] Ks. Jääskeläinen, Jan, Julkisissa hankinnoissa on tehostamisen varaa, mutta toimet on kohdennettava oikein. KKV:n blogi 5.5.2023.
[5] Ks. myös Koiste, Ville – Siranko, Heta – Lemola, Waltteri, Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin.
Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:34 s. 44.
[6] Pääministeri Orpon hallitusohjelma s. 103.

mahdollista muista tarjouksista, hänen on vaikea ottaa kilpailun puutetta huomioon omassa tarjoushinnassaan. Toisaalta, jos kilpailutus pitäisi hallitusohjelmassa ehdotetuin tavoin uusia, kun tarjouksia saadaan vain yksi, aiempaan kilpailutukseen osallistunut tarjoaja voisi mahdollisesti olettaa, että markkinoilla on vähän kiinnostuneita tarjoajia ja huomioida tämän omassa tarjoushinnassaan. Jos taas uuteen kilpailutukseen osallistuisi uusia tarjoajia, heillä ilmeisesti olisi tiedossa aiempaan kilpailutukseen osallistuneen tarjoajan tarjoushinta. Tämä asetelma koetaan usein hankintakäytännössä aiempaan kilpailutukseen osallistuneen tarjoajan näkökulmasta epäreiluksi. Kaiken kaikkiaan on mahdollista, että kilpailutuksen uusimista koskevan sääntelyuudistuksen voi liittyä ongelmia, joita ei välttämättä ole helppo ennakoida.

Tarkastusviraston syksyllä 2023 julkaisemassa laillisuustarkastuskertomuksessa Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat (12/2023) tarkasteltiin eräänä kysymyksenä kilpailun merkitystä hankintojen taloudellisuudelle. Tarkastushavaintojen perusteella tarkastettujen hankintojen taloudellisuuteen liittyi ongelmia ja riskitekijöitä. Merkittävin näistä oli kilpailun vähyys: yksittäisiä hankintoja ei ollut kilpailutettu lainkaan, osassa kilpailutuksista tarjouksia saatiin vain vähän ja kilpailutetun kauden jatkoksi tehtiin lukuisia suorahankintoja (ks. kannanotot s. 5–6 ja luku 4.2). Tarkastuksessa myös todettiin, että vähäinen tarjousten määrä heijastaa hankintojen strategisen johtamisen vajetta (ks. luku 3.3).

Lisäksi tarkastuksessa nousi esiin se kysymys, että tietty toimittaja valikoituu toistuvasti palveluntarjoajaksi, koska markkinoilla ei ole kilpailua (ks. luku 5.1). Tarkastuksessa havaittiin myös tilanteita, joissa valtion hankintayksiköt ovat omalla aktiivisella toiminnallaan pyrkineet luomaan markkinoille tarjontaa. Tällä hetkellä Suomessa maanteiden hoitourakoiden kilpailuttaminen porrastetaan. Samanaikaisesti ei ole vireillä kovin montaa merkittävää hanketta, jolloin tarjouskilpailuissa saadaan enemmän tarjouksia. Infra-alan Mestari-kisällimallissa puolestaan tarjoajien avainhenkilöiden referenssivaatimuksissa mahdollistetaan se, että nuorempi henkilö voi osallistua hankkeeseen vanhemman ohjauksessa. Tämän kaltainen referenssien kerryttäminen mahdollistaa tarjouskilpailuihin osallistumisen myöhemmin (ks. luku 5.3). Hankintayksiköiden edellä mainitun kaltainen aktiivinen toiminta perustuu hankintaosaamiseen sekä hankintojen strategisen johtamiseen.

Yhteishankintojen tehokkaampi hyödyntäminen

Lisäksi pääministeri Orpon hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan julkisten hankintojen tehostaminen ohjaamalla kuntia ja hyvinvointialueita hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja.[7] Myös valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista ehdotetaan, että valtiota, kuntia ja hyvinvointialueita tulisi velvoittaa hyödyntämään keskitettyjä hankintoja nykyistä enemmän. Yhteishankintayksiköitä tulisi myös velvoittaa huomioimaan kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen ja pitkän aikavälin markkinavaikutukset.

Tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa (valtion) Yhteishankintojen toteuttaminen (10/2020) mahdolliseksi ongelmaksi on tunnistettu pienten - ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua puitejärjestelyihin. Tarkastushavaintojen perusteella Hanselin puitejärjestelyiden sopimustoimittajista varsin merkittävä osa on kuitenkin pieniä- ja keskisuuria yrityksiä (ks. luku 5.2). Tarkastuskertomuksessa on myös todettu, että käytettäessä yksinkertaisia, suoraan tilaamiseen perustuvia toteutustapoja, voi ongelmaksi muodostua se, että markkinoiden kilpailuolosuhteita ei pystytä hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla (luku 5.4). Tarkastushavaintojen perusteella valtion virastot ja laitokset noudattavat laissa säädettyä yhteishankintavelvoitetta hyvin, ja tarkastuksessa havaittiin ainoastaan yksittäisiä poikkeamia velvoitteen noudattamisesta (ks. luku 3.1).

[7] Pääministeri Orpon hallitusohjelma s. 103.

Keväällä 2023 valmistuneen tarkastuksen jälkiseurannan mukaan valtiovarainministeriö, Hansel ja Palkeet ovat täsmentäneet yhteishankintavelvoitteen sisältöä, kehittäneet yhteishankintojen seurantaa sekä selvittäneet mahdollisuuksia tehdä vastuullisuusauditointeja.

Hankintojen systemaattinen seuranta

Hallitusohjelmassa esitetään, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaa vahvistetaan ja perustetaan hankintatietokanta, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen.[8]

Myös valtiovarainministeriön tilaamassa selvityksessä julkisten hankintojen säästökeinoista todetaan, että julkisiin hankintoihin tarvitaan taho, joka on vastuussa keskitetystä hankintojen tietokannasta. Selvityksen mukaan hankintadata on tällä hetkellä pirstaloitunut ympäri hallintoa eikö se ole riittävän avoimesti esimerkiksi tutkijoiden käytössä. Perustettavan hankintojen tietokannan tulisi sisältää tarjouspyynnöt, tarjoukset, sopimukset ja ostolaskut.

Tarkastusvirasto on Yhteishankintojen toteuttaminen tarkastuksessa havainnut, että yhteishankintavelvoitteen alaisten hankintojen seuranta Handi-järjestelmässä on vaikeaa. Handi-palvelu on valtionhallinnon tilaamisen ja laskujen käsittelyn järjestelmä, joka on otettu käyttöön vuosien 2018–2020 aikana. Yhteishankintojen toteuttaminen tarkastuksen jälkiseurannan mukaan valtion talous- ja palvelukeskus Palkeet on kehittänyt yhteishankintojen seurantaa Handi-järjestelmässä, ja kirjanpitoyksiköillä on mahdollisuus seurata hankintasopimuksiaan keskitetystä palvelujärjestelmästä. Tarkastusvirastolla ei ole tällä hetkellä sellaista tarkastushavaintoihin perustuvaa selvää tietoa siitä, että edellä mainitun kaltaisen yleisen hankintatietokannan perustaminen Suomeen olisi tarpeen.

Tarkastusvirasto kuitenkin toteaa yleisesti, että hankintatietojen julkistamiseen on jo nyt Suomessa kiinnetty huomiota. Tutkihankintoja.fi -palvelun avulla kansalaiset ja yritykset voivat jo nyt saada tietoa valtion ja muiden julkisten organisaatioiden hankinnoista. Tässä palvelussa ei kuitenkaan julkaista kilpailutusasiakirjoaja ja sopimuksia.

Tarkastusvirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hankintojen seuraamiseen voi edellä mainitun tietokannan ohella myös muita näkökohtia. Eräs keskeinen hankintoihin liittyvä uudistus Suomessa on kansallisen hankintastrategian toteuttaminen. Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO on kehittänyt hankintoja ohjaavan strategian vaikuttavuuden mittarit.[9] Näiden mittareiden soveltaminen laajasti hankintakäytäntöön ja mittareiden toteutumisen seuranta voisi olla yksi tapa toteuttaa hankintojen systemaattista seurantaa.

Siltä osin, kun hallitusohjelmassa on viitattu hankintojen valvonnan kehittämiseen, tarkastusvirasto toteaa, että hankintoja valvotaan jo tällä hetkellä varsin kattavasti. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on annettu tehtävä valvoa hankintalain ja erityisalojen hankintalain noudattamista. Hankintojen valvonnassa se puuttuu ensisijaisesti lain vastaisiin suorahankintoihin. Lisäksi julkisia hankintoja valvovat oikeuskanslerinvirasto ja valtiontalouden tarkastusvirasto. Todettakoon, että tarkastusvirasto on tarkastuksessa Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat osana tarkastusta tarkastanut hankintojen laillisuutta ja havainnut, että hankintoihin sisältyi hankintalain vastaisia suorahankintoja (ks. luku 2.1). Tarkastuksessa on hankintojen lainmukaisuuden ohella kiinnitetty huomiota myös viranomaisten sisäisen valvonnan toimivuuteen ja hankintasopimusten elinkaaren hallintaan (ks. luvut 3.1 ja 3.2).

[8] Pääministeri Orpon hallitusohjelma s. 103.
[9] https://www.hankintakeino.fi/fi/hankintojen-johtaminen-ja-kehittaminen-tietopaketti/hankintoja-ohjaavan-strategian-vaikuttavuuden