

Ympäristöministeriö
Nvm Taina Nikula

Tarkastusvaliokunta 12.2.2020 klo 11.30

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2019 K 18/2019 vp

Ympäristöministeriö on keskeisiltä osin samaa mieltä Valtiontalouden tarkastusviraston julkisia cleantech-hankintoja koskevien havaintojen ja näkemysten kanssa. Julkinen sektori voi edistää merkittävästi kestävyystavoitteiden saavuttamista sekä olla myös merkittävä markkinavaikuttaja uusien energia- ja resurssitehokkaiden eli cleantech-ratkaisujen hankkijana. Strategisesti suunnatuilla hankinnoilla voidaan myös edistää ratkaisuja, joita ensin kehitetään ja testataan kotimarkkinoilla, ja jotka kiinnostavat myös muita ostajia globaalisti.

Cleantech-hankintojen edistämiseksi tarvitaan kansallinen hankintastrategia

VTV:n tarkastuskertomuksessa esitetään, että Cleantech-hankintojen edistämiseksi tarvitaan hallinnon yhteisiä tavoitteita ja kansallinen hankintastrategia.

Ehdotus on hyvä ja parhaillaan valmistellaan valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton koordinoimana kansallista hankintastrategiaa, johon osallistuvat kuntien, asiantuntijaorganisaatioiden sekä ministeriöiden edustajat. Suomen yhteinen julkisten hankintojen strategia julkaistaan syksyllä 2020.

Ruotsissa hallinto on onnistuttu sitouttamaan yhteisiin ympäristötavoitteisiin

VTV:n tarkastuskertomuksessa otetaan esimerkiksi Ruotsin mallin mukainen konkreettinen ja pitkän aikavälin ympäristötavoitejärjestelmä, joka on keino sitouttaa hallinto yhteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin.

Suomessa on asetettu kansalliset tavoitteet Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksessa sekä Agenda2030 selonteossa. Yhteiskuntasitoumus on yhteinen pitkän aikavälin tahtotila tulevaisuuden Suomesta, ja tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain.

Lisäksi Suomessa on julkisten hankintojen ekologista kestävyyttä ja vaikuttavuutta pyritty edistämään Valtioneuvoston periaatepäätöksillä (VNP:t 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 valtion hankintoja ja ovat suosituksia kuntasektorille.

Hankintaorganisaatioiden strategista osaamista on vahvistettava

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että kansallisten tavoitteiden ja strategioiden ohella on kehitettävä myös hankintoja toteuttavien organisaatioiden omaa strategista osaamista.

Ympäristöministeriö on samaa mieltä VTV:n suosituksen kanssa. Organisaatioiden strategista osaamista voidaan kehittää mm. tulos- ja omistajaohjauksen keinoin sekä kannusteilla. Lisäksi pilotoinnissa olevat

toimintamallit (kuten esim. Green deal) tarjoavat mahdollisuuden lisätä vaikuttavuutta ja strategista johtamista. Lisäksi julkisten hankintojen strategista johtamista ja osaamista tulee kehittää pitkäjänteisesti ja mm. kehittää Kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamisverkoston toimintaa sekä turvata sen jatko.

Cleantech-hankintojen riskienhallintaa tulee kehittää

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että hankintariskit johtuvat puutteellisesta hankintaosaamisesta sekä puuttuvista riskienhallinnan toimintamalleista.

Hallitusohjelmassa on linjaus ottaa käyttöön työkalu innovatiivisten hankintojen riskien jakamiseksi. Hallituksen tavoitteena on selvittää mahdollisuuksia hajauttaa innovatiivisten hankintojen riskiä laajemmalle esimerkiksi riskirahastojen perustamisen kautta.

Keinoja edistää ympäristönäkökulmaa

Hankintalainsäädäntö (1397/2016) kannustaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamiseen julkisissa hankinnoissa. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti muun muassa ympäristönäkökohdat huomioon ottaen (2§). Ekologinen kestävyys voidaan ottaa huomioon hankinnan kohteen määrittelyssä, vähimmäisvaatimuksissa, vertailuperusteissa ja sopimusehdoissa (93.2§ ja 98§). Hankintalaki antaa myös mahdollisuuden hyödyntää ympäristömerkkien kriteerejä hankinnan vaatimusten laatimisen tukena, silloin kun ympäristömerkinnän kriteerit liittyvät hankinnan kohteeseen (72§). Hankintayksikkö voi myös vaatia tarjoajilta tai ehdokailta ympäristönäkökohtiin liittyviä selvityksiä rakennusurakoissa tai palvelun suorittamisessa toteutettavista ympäristöhoitotoimenpiteistä (90 §).

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.

Yhteisiä tavoitteita (mm. Valtioneuvoston periaatepäätöksissä asetettuja tavoitteita) on pyritty jalkauttamaan kehittämällä ohjeistuksia ja kriteereitä sekä kokoamalla esimerkkejä parhaista käytännöistä julkisten hankintojen ekologisen kestävyysparantamiseksi. Lisäksi EU:n komissio on julkaissut kriteerit 19 tuoteryhmälle, joita hankkijat voivat hyödyntää tarjouspyyntöasiakirjoissa. Osaamisen ja neuvonnan edistäminen on kuitenkin ollut hankepohjaista.

Parhaillaan julkisten hankintojen ekologista kestävyyttä edistää verkostomainen kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus KEINO (Motiva Oy, Kuntaliitto ry, Hansel Oy, Business Finland, Teknologian kehittämiskeskus VTT Oy ja Suomen ympäristökeskus). KEINO tukee hankintayksiköitä hankintojen strategisessa johtamisessa sekä auttaa kehittämään yleistä hankintaosaamista kestävyys- ja innovatiivisuuden teemoissa. Keskeisimpiä tuloksia ovat KEINO-Akatemia kehitysohjelman käynnistäminen, kehittäjäryhmätoiminta, mittaamisen kehittäminen ja alueelliset muutosagentit. KEINOn rahoitus päättynee keväällä 2021.

KEINOn fasilitoimissa kehittäjäryhmissä on hankintayksiköiden kanssa kehitetty ja kokeiltu uusia toimintamalleja hankintoihin. Vähäpäästöisen liikenteen, vähäpäästöisen kunnossapidon urakkahankinnat, sairaanhoitopiirien vastuullisuuden kehittäminen hankintatoiminnassa sekä vähähiilinen rakentaminen kehittäjäryhmät tavoittelevat erityisesti ilmastotavoitteiden saavuttamista.

SYKE:n koordinoimassa 'Kiihdyttämö –hankkeessa' on sparrattu kuntia hankinnoissa, joihin sisältyy vähähiilisyiden ja kiertotalouden mahdollisuus. Tavoitteena on ollut löytää sitoutuneita hankkijoita, jotka lähtevät viemään näitä tavoitteita konkreettisiin hankintoihin sekä mahdollisesti osallistuvat yhteishankintoihin. Kärkiteemoina ovat rakentaminen, liikenne ja kuljetukset sekä julkiset ruokapalvelut.

Lisäksi valmistellaan "Green Deal"- mallin pilotointia ministeriöiden ja kiinnostuneiden hankintaorganisaatioiden kanssa tavoitteena edistää kestävä kehityksen tavoitteita. "Green deal" on vapaaehtoinen sopimus, jossa sopimukseen sitoutuvat osapuolet sopivat yhteisestä tavoitteesta, toimista ja seurannasta. Parhaillaan ympäristöministeriö ja Motiva Oy neuvottelevat kahdesta sopimuksesta. Kuuden suurimman kaupungin kanssa valmistellaan toimintamallia, jossa kehitetään kriteerejä ja hankintamenettelyjä nollapäästöisille rakennustyömaille. Turvalliset päiväkodit sopimusneuvotteluissa on tarkoitus määritellä periaatteet, joilla minimoidaan haitalliset kemikaalit varhaiskasvatuksessa julkisten hankintojen avulla.

Julkisella sektorilla on tarkoitus myös testata vaikuttavuusinvestointia ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on käynnistää tulosperusteinen ympäristörahasto (Environmental Impact Bond, joka kanavoisi rahoitusta hankkeille ja toimenpiteille, jotka auttavat saavuttamaan etukäteen asetetut, mitattavissa olevat ympäristötavoitteet. Lähtökohtana on, että yksityiset sijoittajat rahoittavat tavoitteeseen tarvittavat toimet ja julkinen sektori maksaa vain tuloksista.

Mitkä ovat suurimmat esteet?

Kestävyystavoitteet eivät sisälly hankintoja ohjaaviin strategioihin tai hankintoja ohjaaviin periaatteisiin. Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan kunnista noin puolet huomioi kestäväystavoitteet hankintastrategiassa tai muussa hankintoja koskevassa ohjeistuksessa. Kunnista vain noin 10 % asetti hankinnoille kestäväystavoitteita, joiden toteutumista seurataan tai mitataan. Valtiolla Hansel Oy on pyrkinyt puitejärjestelyissä ja Senaatti-kiinteistöt rakennushankinnoissa huomioimaan ympäristökriteerit.

Hankintoihin käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet. Tämä viestii hankintojen vähäisestä strategisesta roolista hankintaorganisaatioissa, tai siitä, että ympäristötavoitteet eivät jalkaudu strategiatasolta käytäntöön. Olemassa olevia työkaluja kuten kestävyyskriteereitä, elinkaarikustannusten laskentaa tai hiilijalanjälkilaskureita ei käytetä tai parhaat käytännöt kuten bonus-/ sanktiomallit tai markkinavuoropuhelun innovatiiviset muodot eivät leviä.