

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

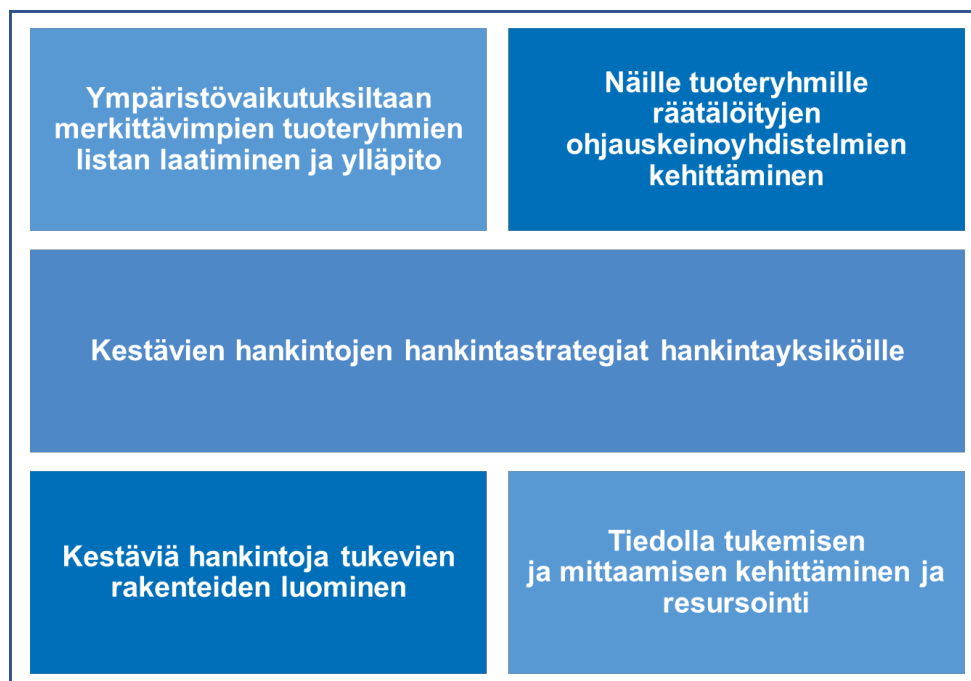
Toimenpidesuosituksia julkisten hankintojen ympäristövaikutusten pienentämiseksi

Harri Kalimo, Mirella Miettinen, Jarkko Pesu, Sanna Lehtinen, UEF, Katriina Alhola, Ari Nissinen, Tero Heinonen, Johanna Suikkanen, SYKE, Veli Matti Virolainen, Risto Soukka, Timo Kivistö, Heli Kasurinen, LUT, Max Jansson, Eleanor Mateo, Selçukhan Ünekbaz IES

Poikkileikkaava lähestymistapa on avain vaikuttavuuteen

Julkisilla hankinnoilla on mahdollisuus tukea vähähiilisiä ja kiertotalouden mukaisia ratkaisuja. Julkinen sektori voi edistää merkittävästi kestävyystavoitteiden saavuttamista käyttämällä ostovoimaansa ympäristövaikutuksiltaan pienempien tavaroiden, palveluiden ja urakoiden hankkimiseen. Toistaiseksi ympäristönäkökohtia huomioidaan hankinnoissa vaihtelevasti ja asetettujen kriteerien käytön ja ympäristötavoitteiden toteutumisen seuranta on puutteellista. Jotta julkisia hankintoja voidaan käyttää strategisena työkaluna ympäristövaikutusten pienentämiseen, tarvitaan poikkileikkaavaa lähestymistapaa. Monipuolisen ohjauskeinovalikoiman kehittämisessä tulee keskittyä viiteen teemaan (kuva).

Keskeiset teemat julkisten hankintojen kehittämisessä



HIILI- JA YMPÄRISTÖJALANJÄLKI HANKINNOISSA

HILMI-hanke (Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mittaaminen) tuotti tietoa siitä, miten lainsäädäntöä ja muita ohjauskeinoja tulisi kehittää, sekä miten hankinnoille asetettujen tavoitteiden ja kriteerien toteutumista tulisi seurata ja mitata, jotta hiili- ja ympäristöjalanjälki voitaisiin ottaa kustannustehokkaasti huomioon julkisissa hankinnoissa. Hankkeessa hyödynnettiin monitieteistä, kestävien hankintojen kansainvälisen ulottuvuuden huomioivaa lähestymistapaa ja osallistavia menetelmiä, muun muassa haastatteluja ja asiantuntijatyöpajoja.

Ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät tuoteryhmät

Hankkeessa toteutettiin julkisten hankintojen tuoteryhmien (hankintamenolajien) luokittelu niiden 'ympäristövaikutuspotentiaalini' perusteella (taulukko). Luokittelussa tunnistettiin tuoteryhmät, joiden ympäristövaikutukset ovat suuria ja joille jo löytyy ympäristökriteerejä (luokka 1) tai joille ympäristökriteerejä pitäisi ensisijaisesti kehittää (luokka 2). Luokkiin 3 ja 4 kuuluvat tuoteryhmät eivät ole yhtä tärkeitä ympäristövaikutustensa kannalta, mutta niidenkin hankinnoissa kannattaa käyttää ympäristökriteerejä silloin kun se on mahdollista.

Julkisten hankintojen tuoteryhmät ympäristövaikutuspotentiaalini mukaan jaoteltuna¹

Luokka I: ympäristövaikutuksiltaan tärkeitä ja ympäristökriteerejä on olemassa
Rakennusten energia lämmitys, sähkö
Rakentaminen talonrakennus, rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut
Matkustaminen ja kuljetukset (matkustus- ja) kuljetuspalvelut, kuljetusvälineet poltto- ja voiteluaineet
Elintarvikkeet, majoitus- ja ravitsemispalvelut elintarvikkeet majoitus- ja ravitsemispalvelut
Koneet, laitteet, kalusto ja niiden korjaukset Puhtaanapito- ja pesulapalvelut ja puhdistusaineet
EU:n kiertotalouden toimintasuunnitelmassa mainittuja ryhmiä elektroniikka ja tietotekniikka tekstiilit, huonekalut
Luokka II: ympäristövaikutuksiltaan tärkeitä, mutta kriteerejä ei juurikaan ole maa- ja vesirakentaminen, sementti lääkkeet ja hoitotarvikkeet, laboratoriokemikaalit akut
Luokka III: vähemmän tärkeitä kasvihuonekaasupäästöjen näkökulmasta toimisto-, asiantuntija- ja tutkimuspalvelut; koulutus- ja kulttuuripalvelut toimistotarvikkeet; painatukset ja ilmoitukset, painatuspalvelut sosiaali- ja terveyspalvelut
Luokka IV: vähiten tärkeitä kasvihuonekaasupäästöjen näkökulmasta työterveyspalvelut vartiointi- ja turvallisuuspalvelut ilmoitus-, mainos-, ja markkinointipalvelut

¹ Taulukossa tuoteryhmiä esitetään vain esimerkkeinä. Katso kattava listaus raportin taulukosta 2.

Ohjauskeinovalikoiman ja mittaamisen kehittäminen laaja-alaisesti

Tehokkaimmat keinot ohjata julkisia hankintoja riippuvat pitkälti siitä, missä hankintaprosessin vaiheessa – tai kokonaan itse hankintaprosessin ulkopuolella – ympäristövaikutuksiin liittyvät tärkeimmät päätökset tehdään, ja tekeekö päätöksen hankintaviranomainen vai jokin muu taho. Tämän vuoksi ympäristönäkökohtien huomioimiseksi julkisissa hankinnoissa on kehitettävä paitsi hankintalakia, myös muita ohjauskeinoja, kuten tuotekohtaisia vaatimuksia eri sektoreilla sekä ympäristömerkkien ja ilmastoraportoinnin käyttöä.

Ympäristövaikutusten pienentäminen julkisten hankintojen avulla vaatii useiden erilaisten ohjauskeinojen lisäksi sitä, että nämä työkalut nähdään yhdistelminä, jotka räätälöidään kullekin ympäristövaikutuksiltaan merkittävälle tuoteryhmälle. Lisäksi tulee huomioida, miten ohjauskeinot vaikuttavat toinen toisiinsa. Lukuisten ristikkäisvaikutusten vuoksi on tärkeää panostaa hankintojen kestävyuden tukemiseen pysyvämällä, hyvin resursoituilla hallinto- ja organisatiorakenteilla.

Kehittämällä ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmille julkisille hankinnoille räätälöityjä ohjauskeinoyhdistelmiä voidaan vaikuttaa paitsi ympäristön tilaan, myös julkisen sektorin taloudelliseen kestävyYTEEN pidemmällä aikavälillä.

Hankkeessa havaittiin, että hankintojen ympäristövaikutuksista on yhä niukasti todennettua tutkimustietoa – myös kansainvälisesti. Hankintoihin sovelletaan ympäristövaatimuksia edelleen melko harvoin, ja vielä harvemmin seurataan, noudatetaanko asetettuja vaatimuksia tai mitkä ovat todelliset ympäristövaikutukset. Hankintojen kokonaisuutta mittaamalla ja sitä paremmin ohjaamalla voidaan pienentää hankintojen ympäristövaikutuksia huomattavasti.

Kestävien hankintojen toteuttamisen tulee lähteä julkisten hankintayksiköiden hankintastrategioista. Hankintastrategiaa laadittaessa tulee soveltaa kansallisen hankintastrategian, Hankinta-Suomen, teemakohtaisia tavoitteita. Hankintastrategiassa tulee olla myös suunnitelma tavoitteiden seurannalle ja mittaamiselle.

Päivittyvä lista avuksi päätöksentekoon

Hanke osoitti, että moni julkisten hankintojen ohjauskeino hyötyisi listasta, jossa olisi määritelty ”ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät hankinnat”. Suosittelemme tällaisen virallisen listan laatimista ja käyttöönottoa hankkeessa tehdyn luokittelun pohjalta, ja sen jatkuvaa päivittämistä vahvistetun tutkimustiedon perusteella.

YKSITYISKOHTAISET TOIMENPIDESUOSITUKSET

Muutokset hankintalakiin (1397/2016)

- Suosittelemme, että velvoite huomioida ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat nostetaan niimenomaisesti hankintalain tavoitteisiin, 2 §:n 1 momenttiin, lain muiden tavoitteiden rinnalle. Tämä korostaa poliittista tukea ympäristönäkökohdille osana hankintaprosessia.
- Harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena oleva 81 §:n 1 momentin 5 kohta tulee siirtää ympäristöriskosten osalta pakolliseksi poissulkemisperusteeksi pykälään 80. Samalla tulee lisätä rikoslain 48 luvun mukaiset ympäristöriskokset pakollisiksi poissulkemisperusteiksi. Muutoksilla lisättäisiin hankintayksikön selvittämisvelvollisuutta pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta. Vaatimus voidaan toteuttaa tehokkaasti sähköisen hankintamenettelyn avulla, ja ulottaa sen kautta koskemaan myös toimittajien käyttämiä alihankkijoita. Muutos tukisi myös ympäristöriskosten torjuntaa ja harmaan talouden torjuntaa.
- Hankintayksiköille tulee asettaa muussa julkisten varojen käyttöä koskevassa lainsäädännössä (kuten kuntalaissa, 410/2015) velvollisuus laatia ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmille hankinnoille selkeä budjetti, jossa lasketaan hankinnan elinkaarikustannus, joka otetaan huomioon hankinnan suunnitteluvaiheessa ja mahdollisuuksien mukaan myös kilpailutuksessa.
- Hankintayksikön tulee selvittää ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpien hankintojen osalta mitä ympäristövaikutuksia hankinnalla on ja arvioida miten hankinnan ympäristövaikutuksia voitaisiin pienentää. Mikäli hankintayksikkö ei huomioi hankinnassa ympäristökäytäntöjä, tulee sen selittää, esimerkiksi hankintalain 124 §:n mukaisessa kertomuksessa, miksi niitä ei ole huomioitu.

Tuote- ja sektorikohtaiset ympäristövaatimukset

- Suosittelemme, että tuote- ja sektorikohtaisia ympäristövaatimuksia asetetaan julkisille hankinnoille seuraavien reunaehtojen täyttyessä:
 - 1) ympäristövaatimuksista aiheutuvien hyötyjen tulee todistetusti olla niistä aiheutuvia haittoja suuremmat tuoteryhmäkohtaisessa arvioinnissa,
 - 2) markkinoilla on jo, tai siellä voidaan yksityisen kysynnän kautta nähdä pian olevan, merkittävää kilpailua uusien, ympäristövaatimukset täyttävien ratkaisujen kesken,
 - 3) julkisen sektorin kysynnän osuuden markkinoilla tulee olla merkittävä suhteessa markkinoiden kokonaiskysyntään. Vaihtoehtoisesti julkinen sektori voi pyrkiä tietoisesti luomaan markkinoita ja näyttämään esimerkkiä aikaisena omaksujana.

Tämän suosituksen toteutusta tukevat useat muut HILMI-hankkeen esittämät suositukset (esimerkiksi hankintatoiminnan institutionalisointi, ympäristömerkkien käyttö).

- Pakollisia *vertailuperusteita* voitaisiin sisällyttää hankintoihin sektoreilla, joilla pakollisten *vähimmäisvaatimusten* käyttö aiheuttaisi negatiiviset kokonaisvaikutukset. Tällaisten ympäristövaatimukseen liittyvien vertailuperusteiden kriteerien tulee olla hankintayksikön helposti sovellettavissa ja niiden painoarvon tulisi olla ainakin aluksi maltillinen.
- Pakollisia ympäristökriteerejä tulee ottaa käyttöön asteittain siten, että etusijalla ovat ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät tuoteryhmät, joiden sääntelystä ei synny merkittäviä kielteisiä kustannus-, markkina- ja muita vaikutuksia.

- Kun hankinnan ympäristövaikutuksista on olemassa helposti todennettavissa olevia suorituskykyyn (eikä ominaisuuksiin) kohdistuvia kriteerejä, tulee nämä valita ensisijaisesti edellä kuvatuiksi pakollisiksi vaatimuksiksi tai vertailuperusteiksi. Lisäksi tulee panostaa kehitystyöhön, jotta suorituskykyyn perustuvia vaatimuksia pystytään paremmin mittaamaan ja todentamaan.
- EU:n sisämarkkinoiden ja kansainvälisten markkinoiden pirstoutumisen välttämiseksi pakollisten tuotekohtaisten ympäristökriteerien tulee, aina kun mahdollista, perustua jo olemassa oleviin EU-tason tai kansainvälisiin kriteeristöihin, kuten ympäristömerkkeihin tai EU:n GPP-mallikriteereihin. Kriteerien soveltamisen tulee taata markkinoilla kilpailu ja syrjimättömyys, ja olla helppokäyttöisiä ja vaikuttavia.
- Pakollisten tuote- tai sektorikohtaisten ympäristökriteerien noudattamatta jättämisen tulee johtaa hankintamenettelyn virheellisyyteen ja sitä myöten tehokkaihin seuraamuksiin. Mikäli hankinta ei kuulu hankintalain soveltamisalaan, tulee seuraamus määrätä hallinnollisessa menettelyssä.

Tuotepolitiikan muut ohjaukset

- Suosittelemme ympäristö- ja energiamerkkien ja niiden kriteerien käyttöä julkisissa hankinnoissa hankintalain asettamien ja yllä esitettyjen reunaehtojen puitteissa. Merkkien sisältämien kriteerien käytöstä tulee samoin edellytyksin tehdä tuote- ja sektorikohtaisissa säännöksissä velvoittavaa, jos merkit koskevat ”ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä tuoteryhmiä” hankintojen kannalta.
- (Uuden) ekosuunnitteludirektiivin vähimmäisvaatimuksissa tulee huomioida tuoteryhmiä, joiden ympäristövaikutukset arvioidaan merkittäviksi julkisten hankintojen näkökulmasta. Eri tuoteryhmiä koskevia ekosuunnittelun vaatimuksia määriteltäessä tulisi huomioida se, mitkä tuoteryhmän ominaisuuksista ovat juuri hankintojen kestävyuden parantamisen kannalta merkittävimpiä.
- Suosittelemme ympäristövaikutuslaskennan eri työkalujen – hiilijalan- ja hiilikädenjälkilaskennan sekä ympäristöjalanjälkilaskennan – pilotoimista ja edelleen kehittämistä julkisissa hankinnoissa. Käyttöä tulisi edistää pilotoimalla hankintayksiköissä ympäristöjalanjälkeä (PEF) niiden tuoteryhmien hankinnoissa, joille EU-tason ohjeet (PEFCR) on julkaistu, ja pilotoimalla hiilikädenjäljen soveltamista hankinnoissa. Pilotoinnit tulee harkita tehtäviksi KEINO-osaamisverkostossa asiantuntevan tuen varmistamiseksi samalla kun julkisten hankkijoiden menetelmäosaamista vahvistetaan.
- Suosittelemme, että valtion organisaatiot, kunnat ja kuntayhtymät sekä muut julkisten hankintojen lainsäädännön piiriin kuuluvat organisaatiot valmistelevat ilmasto-ohjelman ja ilmastobudjetin, joissa on huomioitu julkiset hankinnat. Velvoite hankinnat sisältävän ilmasto-ohjelman ja -budjetin laatimisesta tulee kirjata ilmastolakiin (609/2015). Ilmastobudjetti tulee ottaa esiin myös *keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa*.

Mittaaminen

- Julkisten hankintojen hiili- ja ympäristöjalanjälkeä tulee mitata ja raportoida siitä järjestelmällisesti kansallisella tasolla. Mittaamiseen tulee perustaa kansallinen tietokanta, järjestelmä joka muun muassa tekoälyä käyttäen on pitkälti automatisoitu, eli ei edellytä erillisiä

hallinnollisia toimenpiteitä hankintayksiköiltä, toimittajilta tai järjestelmää valvovalta viranomaisilta. Hankintayksiköt veloitetaan lainsäädännöllä tai muilla määräyksillä luovuttamaan kilpailutus- tai muissa järjestelmissä oleva tietoaaineisto ympäristövaikutuksista tietokantaan. Suosittelemme tiekarttaa, jolla Hankinta-Suomi toimenpideohjelmaan ja sen keräämään tietoon tukeutuen nämä tavoitteet voidaan saavuttaa vaiheittain niin panosten (input), tulosten (output) kuin vaikutustenkin (impact) ympäristönäkökohtien mittaamisen ja raportoinnin osalta.

Tuotekohtaisten vaatimusten asettaminen; hallinto- ja organisaatorakenteet

- Suosittelemme tuotekohtaisten julkisiin hankintoihin kohdennettujen vaatimusten asettamista eri sektoreilla, kyseisten hallinnonalojen asiantuntemusta hyväksi käyttäen ja kehitystä seuraten, mutta tiiviissä yhteistyössä usean hallinnonalan ja etenkin ympäristöhallinnon kanssa. Suosittelemme tämän toteutettavaksi sektorikohtaisissa laeissa "puitesäännöksillä", joiden perusteella vaatimuksia voidaan asettaa alemman tasoisilla säännöksillä, kuten valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksilla ja päätöksillä. Tätä työtä voidaan tukea joustavasti ja velvoittavuutta kasvattaen eri ohjauskeinojen avulla. Yhteistyömuotojen kehittämistä tukee myös suosituksemme hankintojen hallinnon institutionalisoimisesta. Hankintayksiköiden tietoisuuteen sektorikohtaisesti säädetyt vaatimukset tulee tuoda hankintajärjestelmien, kuten HILMAN ja kilpailutusjärjestelmien CPV-koodien, kautta.
- Tarvitaan nykyistä pysyvämpi organisaatorakenne ja rahoituspohja riittävän tuen varmistamiseksi ympäristövastuullisten julkisten hankintojen vauhdittamiselle. Tuki kattaa tarvittavan tiedon tuottamisen, osaamisen kehittämisen, parhaiden käytänteiden skaalaamisen, sekä hankintaorganisaatioiden kehittymisen. Tämä voidaan toteuttaa perustamalla virasto tai muu pysyvämpiluonteinen organisaatio, jolla on selkeä toiminnallinen tavoite, tunnettu asema kohderyhmän joukossa, sekä riittävät resurssit tulokselliseen toimintaan.

Kirjoittajat:

Professori Harri Kalimo tutkii Itä-Suomen yliopistossa ja Institute for European Studies'sa (Vrije Universiteit Brussel (VUB)) ympäristö- ja talousoikeutta, erityisesti näitä oikeudenaloja yhdistäviä politiikkarelevantteja aiheita kuten kiertotaloutta, julkisia hankintoja ja kestävää kauppaa. Yhteystiedot: harri.kalimo@uef.fi, harri.kalimo@vub.be, +32 498 97 47 07.

Erikoistutkija Katriina Alhola toimii Suomen ympäristökeskuksessa kestävien julkisten hankintojen tutkimuksen parissa, sekä osallistuu aktiivisesti Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskuksen (KEINO) toimintaan. Yhteystiedot: katriina.alhola@syke.fi, +358 29 525 1065.

Professori Veli Matti Virolainen toimii hankintojen johtamisen professorina LUT-yliopistossa. Yhteystiedot: veli.matti.virolainen@lut.fi, +358 40 541 1862.

Muut kirjoittajat:

Mirella Miettinen, yliopistotutkija, Itä-Suomen yliopisto, mirella.miettinen@uef.fi

Jarkko Pesu, nuorempi tutkija, Itä-Suomen yliopisto, jarkko.pesu@uef.fi

Sanna Lehtinen, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto, sankale@uef.fi

Max Jansson, tutkija, IES

Risto Soukka, professori, LUT-yliopisto, risto.soukka@lut.fi

Heli Kasurinen, tutkijatohtori, LUT-yliopisto, heli.kasurinen@lut.fi

Timo Kivistö, tohtorikoulutettava, LUT-yliopisto, timo.kivisto@kivistoconsulting.fi

Ari Nissinen, kehittämisspäälikkö, SYKE, ari.nissinen@syke.fi

Tero Heinonen, tutkija, SYKE, tero.heinonen@syke.fi

Johanna Suikkanen, tutkija, SYKE, johanna.suikkanen@syke.fi

HILMI on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Taina Nikula
Ympäristöministeriö, taina.nikula@ym.fi



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND



VALTIONEUVESTON SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokaytoon.fi