

Kestävät julkiset hankinnat osana resurssiviisasta yhteiskuntaa

Kuntien hankintojen kehittäminen

SISÄLTÖ

- 1 **Selvityksen tausta ja toteutus**
- 2 **Haasteet**
- 3 **Tarpeet**
 - 3.1 Vertaistuki
 - 3.2 Viestintä
 - 3.3 Alueellinen yhteistyö
 - 3.4 Tukea prosessiin
 - 3.5 Strategisen osaamisen kehittäminen
 - 3.6 Raportointi, seuranta, mittaaminen
- 4 **Mahdollisuudet**
 - 4.1 Julkinen keskustelu
 - 4.2 Koulutukset
 - 4.3 Yhteinen portaali / nettisivut
 - 4.4 Vertaisverkosto
 - 4.5 Seurannan kehittäminen
 - 4.6 Hankkeet
- 5 **Sitran kehittämä *Resurssiviisaus*-toimintamalli**

1 Selvityksen toteutus

1.1 Selvityksen tarve ja tausta

Valtioneuvosto on cleantech-hankinnoista antamassaan periaatepäätöksessä (13.6.2014) lausunut suosituksia kunnalle hankintojen kestävyteen ja innovatiivisuuteen liittyen. Lisäksi aiheesta on mainittu keskeisissä ohjelmissa, kuten kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelmassa *Vähemmästä viisaammiin*, josta hallitus niin ikään teki viime vuonna periaatepäätöksen.

Koska kunnat kuitenkin ovat itsenäisiä julkishallinnollisia yksiköitä, voidaan valtion tasolla ainoastaan kannustaa kuntia suositusten ja ehdotusten mukaiseen toimintaan. Periaatepäätöksen käytännön soveltaminen kunnissa on vasta alussa. Koska veloitteita ei voi asettaa, on selvitettävä minkälaisia kunnille tarjottavat hankintoihin liittyvät kannustimet ja tukipalvelut voisivat olla.

Tässä selvityksessä tarkasteltiin, millaisia haasteita julkisten hankintojen resurssiviisauden edistämiseen liittyy. Selvitys tehtiin osana Sitran *Kohti resurssiviisautta* -hankekokonaisuutta, jossa

on tarkasteltu resurssiviisaan kaupungin toimintamallia eri näkökulmista. Tavoitteena oli saada yleiskuva kuntien hankintoihin liittyvistä haasteista, tarpeista ja mahdollisuuksista.

Tämän selvityksen taustalla oli erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- Mitkä ovat kestävien ja resurssiviisaiden julkisten hankintojen parhaita käytäntöjä?
- Miten erilaiset työkalut, parhaat käytännöt ja hyvät esimerkkitapaukset saadaan parhaiten jalkautettua?
- Miten olemassa olevaa toimijaympäristöä voidaan kehittää, jotta työkalut ja parhaat käytännöt ovat helposti hyödynnettävissä?
- Miten tieto tavoittaa kentän?
- Miten nykyiset yhteistyöverkostot toimivat ja miten niitä voisi edelleen vahvistaa?
- Miten hankinnoista vastaavat saadaan kannustettua resurssiviisaaseen ajatteluun?
- Miten kansallisesti voidaan parhaiten tukea toimijoita kestävien julkisten hankintojen edistämiseksi?

Jo selvityksen alussa oli selvää, että työn keskeinen merkitys on vaikuttaa valtakunnalliseen toimijaverkostoon. Parhaimmillaan selvityksen tuloksista on hyötyä niille, jotka toimivat kuntien hankintakysymysten parissa joko asiantuntijan tai neuvojan roolissa tai ohjaavassa roolissa. Selvityksen edetessä juuri asian esillä pitäminen ja vuoropuhelu keskeisten toimijoiden kanssa on ollut tärkeää.

Selvityksen keskeisin aineisto koottiin haastatteluina, joita toteutettiin kevään ja kesän 2014 aikana. Kuntien edustajia haastateltiin sekä henkilökohtaisesti että erilaisissa ryhmissä ja työpajoissa. Kaikkiaan kuntia oli haastatteluissa mukana 15. Lisäksi haastateltiin asiantuntijoita, jotka edustivat seitsemää hankintojen kannalta keskeistä organisaatiota. Aineistoa kerättiin myös Sitran järjestämien hankintaklinikoiden sekä Motivan Ekohankintaverkoston keskusteluista, joihin osallistui myös muita kuntia ja asiantuntijaorganisaatioita. Taustamateriaalia ja tietoa kunnista kerättiin myös tutustumalla toteutettuihin hankkeisiin, esimerkkitapauksiin, työkaluihin sekä erilaisiin julkaisuihin.

Keskeiset kumppanit selvitystyön tekemisessä ovat olleet Ympäristöministeriö / Taina Nikula, Työ- ja elinkeinoministeriö / Juho Kortenieniemi, Motiva / Isa-Maria Bergman, Tekes / Sampsa Nissinen ja Suomen ympäristökeskus / Cleantech-hankintamappi.

Vaikka selvitystyön keskeisenä käsitteenä on resurssiviisaus, puhutaan rinnalla myös muista tavoitteisiin viittaavista käsitteistä. Esillä ovat innovatiivisuus, kestävyys, vähähiilisyys ja cleantech. Vaikka näillä kaikilla käsitteillä on oma merkityksensä, haasteiden tasolla käsitteet kuitenkin tukevat toisiaan. Haasteet ja tarpeet kunnissa ovat yhteneväisiä ja liittyvät yleisesti hankintojen kehittämiseen, oli sitten kyseessä innovatiivisuus, kestävyys tai resurssiviisaus. Kun prosessi on kunnossa ja motivaatiota löytyy, ovat kaikki nämä tavoitteet saavutettavissa. Olennaisinta on saada kunnan strateginen ja operatiivinen taso toimivaan yhteistyöhön keskenään, jotta hankintojen kehittämiseksi ylipäätään on tarvittava johdon tuki sekä resursseja.

2 Haasteet

Merkittävin haaste resurssiviisaiden ja innovatiivisten hankintojen edistämisessä on ymmärryksen puute hankintojen merkittävyyden suhteen. Julkinen sektori hankkii vuosittain tuotteita ja palveluita noin 30 miljardilla eurolla, mikä on viidennes bkt:sta. Hankintojen kautta ohjautuukin suuria rahamääriä julkiselta sektorilta yrityksille, eikä näin ollen ole työllisyyden tai aluetalouden kannalta yhdentekevää minkälaisia hankintapäätöksiä kunnat tekevät. Kuntien ymmärrys hankintojen vaikutuksista aluetalouteen, työpaikkoihin ja ympäristöön on kuitenkin varsin puutteellista.

Koska hankintojen merkitystä ei ymmärretä, ovat hankintojen organisointiin ja ohjaukseen varatut resurssit varsin vähäisiä sekä kunnissa että valtakunnallisesti. Resurssien vähyydestä johtuen varsinkaan pienissä kunnissa ei ole henkilöitä, jotka voisivat työssään panostaa hankintojen kattavaan suunnitteluun ja kehittämiseen. Vain suurimmissa kunnissa on henkilöitä, joiden työtehtäviin hankinnat kuuluvat.

Käytännössä hankinnat on kunnissa hajautettu ja monilta osin myös ulkoistettu. Kuitenkin strategisesti merkittävimmät hankinnat (urakat, tekninen sektori, sote) ovat edelleen kuntien itsensä kilpailuttamia. Usein koetaan, että esim. tekniseltä sektorilta löytyy hankintaosaamista, mutta kehittämishalukkuutta taas välttämättä ei ole. Kun hankintoja tekevät yksittäiset henkilöt eri toimialoilla satunnaisesti, ei hankintoihin muodostu tavoitteellisuutta eikä toimintakulttuuria kehitetä systemaattisesti esimerkiksi innovatiivisuuden, ympäristön tai itse prosessin toimivuuden näkökulmasta. Eri toimialojen välillä ei välttämättä ole yhteistyötä tai keskustelua, mikä osaltaan aiheuttaa sen, että osaaminen kunnassa ei pääse karttumaan. Kunnassa ei välttämättä lainkaan tiedetä toisen toimialan hankintakäytännöistä.

Vaikka hankintahenkilöille koulutusta on tarjolla, ei tarjonta välttämättä kohtaa tarvetta. Toisaalta syynä ovat toimialojen erityistarpeet ja toisaalta hankinnat ovat monesti vain yksi osa niitä hoitavan henkilön toimenkuvaa.

Resurssien vähyyks ja osaamisen puute voi lopulta johtaa siihen, että kunnassa saatetaan hankintojen osalta keskittää vähäisetkin resurssit strategisesti merkityksettämiin hankintoihin. Hankinnoista puhuttaessa keskitytään helposti niihin tuotteisiin, jotka ovat tuttuja ja jokapäiväisiä. Tällainen on esimerkiksi toimistopaperi, joka kiinnostaa, mutta on kuitenkin talouden ja ympäristön kannalta vähämerkityksellinen hankinta.

Vähäisten resurssien puitteissa on haastavaa kehittää hankintaprosesseja kohti ennakoivaa suunnitteluun ja sidosryhmävuoropuheluun sekä toimittajasuhteeseen keskittyvää lähestymistapaa. Työn aikataulutus ja itse prosessi olisi järjestettävä kokonaan uudelleen ja lisäksi olisi opittava konkreettiset toiminnot vuoropuheluun, yhteistyöhön ja sopimuksenhallintaan liittyen.

Hankintojen innovatiivisuuden ja kehittymisen yhtenä selkeänä esteenä on virheiden pelko. Hankintojen toteutuksessa laki näyttäytyy hankalana ja rajoittavana tekijänä, jolloin innovatiivisuuteen, markkinavuoropuheluun tai uudenlaisten ratkaisujen etsimiseen ei löydy uskallusta.

Seurannan ja mittareiden puute hankaloittaa hankintojen merkittävyyden tunnistamista. Kunnassa on hankalaa todentaa yksittäisen hankintapäätöksen vaikutusta esimerkiksi kunnan tuottamiin päästöihin, kulutettuun energiaan, yritysten toimintaan tai työllisyyteen.

Osaamisen kehittämisen esteenä on, että apua ei osata hakea tai sitä haetaan liian myöhään. Edelläkävijöitä tarjottu koulutus ei palvele ja pienemmillä kunnilla ei taas ole resursseja osallistua koulutuksiin. Apua haetaan yleensä vain niissä tuoteryhmissä (esim. ajoneuvot), joiden osalta on asetettu velvollisuus tiettyjen kriteerien noudattamiseen. Myös kunnista on vaikea saada tietoa käytännöistä ja eri kuntien kokonaistilanteen hahmottaminen on hankalaa, myös kunnalle itselleen. Ympäristöasioiden huomioiminen kilpailutuksessa saatetaan hoitaa yleisellä lauseella tarjouspyynnössä. Tällöin ei konkreettisia kriteereitä ole mietitty, jolloin hankinnan ympäristövaikutuksia on hankala todentaa.

Haastavaksi tilanteen tekee se, että vaikka tukea hankintojen kehittämiseen on saatavilla, ei selkeää kokonaisvastuun ottajaa tai roolijakoa eri toimijoiden välillä ole. Käytännössä tämä näyttäytyy kuntien suuntaan sekavana informaatiovyöhytinä, josta ei löydy selkeää punaista lankaa. Eri toimijat eivät tiedä toisistaan eivätkä kansallisten toimijoiden roolit ole tuttuja. Haastatteluissa kävi ilmi, että tietoa etsitään hyvin vaihtelevista paikoista.



3 Tarpeet

3.1 Vertaistuki

Kuntien haastatteluissa nousi selvästi esille, että kaikkein eniten luotetaan vertaiseen eli muiden hankintayksiköiden ihmisiin. Ulkopuolisen asiantuntijan uskottavuutta nakertaa se, että hän ei itse kamppaile samojen haasteiden kanssa kunnassa. Vertaistuki onkin tärkeää, mutta näkemys verkostoista ja niiden toimivuudesta vaihteli runsaasti. Toisaalta verkostojen toimintaan ei välttämättä osallistu kunnasta ne tahot, joiden siellä tulisi olla (esim. ekohankintaverkostoon voi osallistua kunnan ympäristövastaava, ei hankintapäällikkö).

Suurten kaupunkien keskinäinen vuoropuhelu toimii, mutta pienet ja keskisuuret kunnat kaipaavat vahvempaa tukea verkostoista. Myös alueellisuus on tärkeä voimavara. Kiireiden vuoksi olisi tärkeää, että apu löytyisi läheltä. Samalla olisi tärkeää, että saisi ottaa yhteyttä tuttuun ihmiseen, joten myös siinä valossa alueellisuus on tärkeä voimavara. Kynnys on selvästi suurempi, jos täytyy ottaa yhteyttä tuntemattomaan asiantuntijaan tai apua pyytää verkkosivuston kautta. Yhteydenotto jää tekemättä tai se tehdään liian myöhään, jolloin kilpailutuksen kanssa on jo niin kiire, ettei suunnitteluun ehditä enää panostaa.

Olisikin tarvetta luontevalle verkostolle, jossa voisi tutustua kollegoihin. Tärkeää olisi myös tietää hyvistä toteutuksista sekä siitä, mistä löytyy kunkin toimialan osaamista. Hyvät esimerkit ovat osa vertaistukea ja erittäin toivottuja, mutta esimerkkejä on oltava paljon ja ne olisi tärkeää koota yhteen, jotta voi löytää omaan tilanteeseen sopivan.

3.2 Viestintä

Viestintä on noussut esiin selvityksen yhteydessä erityisesti kahdesta näkökulmasta. Toisaalta hankintojen neuvontaan ja ohjaukseen toivotaan selkeämpää kokonaisuutta. Tällä hetkellä tieto, työkalut, esimerkit, verkostot, palvelut ja materiaalit ovat hajallaan eri toimijoiden ja hankkeiden sivustoilla. Kansallisesti roolijako näyttäytyy kuntien suuntaan epäselvänä. Tarvitaan selkeämpää viestinnällistä yhteistyötä, jotta hankintoja tekevä löytää kaipaamansa avun. Samalla viestintää pitäisi kehittää myös niin, että kaivattuja esimerkkejä ja yhteyshenkilöitä saataisiin kunnista mukaan verkostoihin ja yhteistyöhön.

Toinen näkökulma viestintään on hankintaprosessiin liittyvä. Hankintojen sujuvuuden, käyttäjälähtöisyyden, avoimuuden, laadun ja tasapuolisuuden nimissä olisi tärkeää, että kunta viestii tulevista hankintatarpeista ja kilpailutuksista hyvissä ajoin avoimesti ja tasapuolisesti sekä loppukäyttäjien, mahdollisten tarjoajien että muiden sidosryhmien suuntaan. Viestintään kuitenkin kaivataan apua ja työkaluja, koska perinteisesti juuri viestintä ei ole ollut kuntien vahvimpia osa-alueita. Viestinnällisesti ei riitä, että tarjouspyynnön julkaisee Hilmassa, vaan sidosryhmiä on kuultava aktiivisesti, jotta tiedetään sekä tarve että se, mitä markkinoilla on tarjolla.

3.3 Alueellinen yhteistyö

Monille kunnille – sekä suurille että pienemmille – olisi luontevaa tehdä tiiviimpää yhteistyötä alueellisesti. Alueellisesti on mahdollisuus keskustella muiden kuntien kanssa ilman että välimatkat muodostuvat käytännön ongelmaksi. Olennaisinta kuitenkin on, että alueellisessa yhteistyössä on

mahdollisuus valjastaa alueen osaaminen, asiantuntijaorganisaatiot, yrittäjäyhdistykset ja muut keskeiset toimijat toimivaksi verkostoksi, jossa tunnetaan ja tiedetään mitä on meneillään. Kuntien näkemyksen mukaan pienemmän mittakaavan toiminta ja toimijat ovat helpommin hahmoteltavissa, tapaamiset lähempänä ja asiat sujuvat joustavammin. Samalla yhteys itse työhön, kentän toimintaan ja kuntaesimerkkeihin on lähempänä. Parhaimmillaan alueellinen yhteistyö kuitenkin ammentaa valtakunnallisesta verkostosta, eikä sulje pois laajempaa yhteistyötä.

3.4 Tukea prosessiin

Toistuvasti haastatteluiden yhteydessä tuli esille, että asenne on lopulta se, mikä ratkaisee. Jos on motivaatiota kehittää ja kehittyä, on mahdollisuus oppia ja vahvistaa ymmärrystä. Tukea ja työkaluja kuitenkin tarvitaan.

Kunnissa on alettu ymmärtää, että hankintaprosessia täytyy kehittää kokonaisuudessaan. Uusia käytäntöjä ei ole kuitenkaan yksinkertaista saada käyttöön, ja konkreettista apua tarvitaan erityisesti markkinavuoropuhelun toteuttamiseen, toimialojen sitouttamiseen ja loppukäyttäjien osallistamiseen liittyen. Myös hankerahoituksen mahdollisuudet ovat monissa kunnissa varsin tuntemattomia, kun kuitenkin myös niitä olisi mahdollisuutta hyödyntää hankintojen kehittämisessä.

Kunnat kokevat, että juuri konkreettiset tukityökalut prosessin toteuttamiseen olisivat tarpeellisia kannustimia. Toki työkaluja on jo nyt tarjolla, mutta ne ovat hankalasti löydettävissä tai hyödynnettävissä. Ulkopuolisen asiantuntija-avun pyytämiseen on edelleen jonkinlainen kynnys. Tämä tarve linkittyy kaikkein olennaisimpaan osaamistarpeeseen, eli strategisen osaamisen kehittämiseen.

3.5 Strategisen osaamisen kehittäminen

Osaamisen kehittäminen on välttämätöntä, jotta ymmärrys innovatiivisuudesta, hankintaprosesseista sekä yhteiskunnallisesta merkittävydestä kasvaa. Osaamisen kehittämiseen on tarvetta kaikilla hankintojen osapuolilla: tilaajalla, tarjoajalla, kilpailuttajalla, johdolla ja luottamushenkilöillä.

Strategisen osaamisen merkitys nousi haastatteluissa toistuvasti esille. Strategisella osaamisella tarkoitetaan laajasti katsoen ymmärrystä hankintojen merkityksestä, tavoitteellisuudesta, mahdollisuuksista sekä suhteesta kunnan muuhun toimintaan. Jos kunnalla on vahva strateginen näkemys hankinnoista, on myös ymmärrys etsiä tietoa ja kehittää hankintaprosesseja, kriteerejä, innovatiivisuutta ja eri toimijoiden osaamista. Strateginen osaaminen on avain kehittymiseen muilla hankinnan osa-alueilla.

Perinteisesti hankintaosaaminen on tarkoittanut lähinnä kilpailutusosaamista, joka on kuitenkin ainoastaan yksi osa prosessia. Toki edelleen tarvitaan myös teknistä kilpailuttamisosaamista, mutta lisäksi hankinnoissa tarvitaan vahvaa toimialaosaamista, markkinoiden tuntemusta sekä strategista näkemystä. Tietoa pitää osata etsiä, ymmärtää ja soveltaa, sillä innovatiivisuus edellyttää hyviä tiedonkeruu- ja soveltamistaitoja.

Sopimuksenaikaista yhteistyötä tilaajan ja tarjoajan välillä tulisi vahvistaa. Aidolla kumppanuudella voidaan parantaa palvelun laatua, seurata vaatimusten toteutumista, kehittää yhteistyötä ja jakaa

näkemyksiä tulevista tarpeista ja tarjonnasta. Usein keskustelu kuitenkin jää vähäiseksi sopimuksen aikana. Työkaluna yhteistyössä voivat olla erilaiset foorumit, joita voidaan järjestää säännöllisesti esimerkiksi toimialakohtaisesti. Myös läheinen yhteistyö yrittäjäyhdistysten kanssa on erittäin tärkeää.

Strategisen osaamisen tarve nousi haastatteluissa esille muun muassa resurssien kohdentamisesta puhuttaessa. On odotettavissa, että kuntien resurssit yhä niukkenevat, jolloin myös hankintojen uusiin haasteisiin on pystyttävä vastaamaan parhaimmillaankin nykyisten resurssien puitteissa. Kuitenkin monet olivat sitä mieltä, että käytäntöjä on mahdollista tehostaa ja resursseja kohdentaa esimerkiksi hankintojen strategisen merkittävyyden mukaan. Merkittävyydeltään suuria ovat muun muassa sote, rakentaminen ja urakointi. Ajallisesti resursseja tulisi kohdentaa vahvemmin hankinnan suunnitteluvaiheeseen sekä sopimuksenaikaiseen yhteistyöhön.

Osaamisen kehittämistä tarvitaan kaikenkokoisissa kunnissa, mutta toki monissa pienemmissä kunnissa kouluttautumisen mahdollisuudet ovat varsin rajalliset. Tämän takia vahvaa alueellista yhteistyötä tarvitaan, jotta tiedonvaihto paranee ja osaaminen kehittyy. Vertaistuen merkitys voi olla hyvinkin merkittävä uudenlaisten näkemysten omaksumisen kannalta.

Strategisen ymmärryksen kehittymisen kannalta ehkä tärkein kohderyhmä on kuntien johto, keskijohto ja luottamushenkilöt. Keskijohdon ja valmistelevien virkamiesten merkitystä ei tiedosteta, mikä jarruttaa strategisen osaamisen kehittymistä. Innovatiivisuuden ja kestävyuden edistäminen hankinnoissa edellyttää muun muassa

- ylemmän johdon sitoutumista, vastuun ottamista
- hankintastrategiaa, eli tavoitteiden määrittelyä
- ohjeistusta, eli konkreettisten toimenpiteiden kirjaamista
- hankintakalenterin ylläpitämistä sekä
- hankinnoista vastaavan nimeämistä

Pienelle kunnalle vaatimukset voivat tuntua suurilta, mutta todellisuudessa myös pienessä kunnassa on mahdollista osoittaa edelläkävijyyttä innovatiivisuudessa ja kestävydessä. On myös mahdollista, että esimerkiksi usealla pienellä kunnalla voisi olla yhteinen nimetty hankintaosaaja tai ulkopuolelta hankittu palvelu. Jokaisessa kunnassa tulisi kuitenkin olla hankintaosaaja, jolla on laajempi (ei toimialakohtainen) näkemys ja osaamista, vaikka itse kilpailutukset olisi hajautettu tai ulkoistettu. Tärkeää on, että osaaminen myös jää kuntaan. Vaikka käytetään ulkopuolisia palveluita, tulee varmistaa osaamisen vahvistuminen kunnassa.

3.6 Seuranta, raportointi, mittaaminen

Hankintojen ilmasto- tai yritysvaikutuksien seuraamiseen tarvitaan työkaluja. Kun tietoa vaikutuksista ei ole, on kestäviä hankintoja hankala perustella kaikille osapuolille. Kunnasta riippuen haastavin kohderyhmä voi olla luottamushenkilöt, johto, toimialajohto tai hankkijat. Hankintojen onnistumisen kannalta kuitenkin nämä kaikki ryhmät tulisi saada kehittämistyön taakse.

Hyvänä esimerkkinä edistyneestä toimialasta, on ajoneuvo- ja kuljetushankinnat, joissa on selkeiden päästöluokkien ja kriteerien myötä saatu enemmän tietoa ilmastovaikutuksista. Tämä on selvästi helpottanut hankintojen tekemistä. Seurannan ja mittaamisen kannalta haastavimpia ovat

palveluhankinnat, joissa erilaiset vaikutukset ovat pirstaloituneet palveluntuottajien toiminnan alle. Samalla kuitenkin rahallisesti valtaosa hankinnoista on juuri palveluita.

Työkaluja ja osaamista tarvitaan muun muassa:

- sopimusten hallintaan ja valvontaan sekä sopimuksenaikaiseen kehittämistyöhön
- ympäristövaikutusten mittaamiseen, jotta voitaisiin todellisuudessa tunnistaa merkittäviä toimenpiteitä, työkalujen kuitenkin oltava myös yhteismitallisia
- yritysvaikutusten arviointia, jotta ymmärretään hankintojen merkittävyys

Olisi tärkeää pyrkiä määrällisestä laadulliseen lähestymistapaan. Toisin sanoen niissä hankinnoissa, joissa ympäristöasiat otetaan huomioon (mieluiten merkittävimmät hankinnat), otettaisiin käyttöön konkreettiset määrittelyt, kriteerit ja seuranta.

4 Mahdollisuudet

4.1 Julkinen keskustelu

Hankintojen merkitystä niin kansantalouden, alue- ja kuntatalouden, työllisyyden, innovaatiopotentiaalin kuin ympäristövaikutustenkin osalta on nostettava vahvemmin esille. Tämä seikka on noussut esiin kaikissa haastatteluissa.

Aiheen olisi tarpeellista näkyä niin alueellisissa kuin valtakunnallisissakin medioissa, jotta syntyisi keskustelua kuntien hankinnoista ja eri näkökulmista niihin liittyen. Mukaan keskusteluun tulisi saada laaja-alaisesti eri sidosryhmiä. Keskeisimpien kansallisten toimijoiden sekä omalta osaltaan alueellisten toimijoiden tulisi huolehtia julkisen keskustelun herättämisestä. Eduskuntavaalit 2015 ja niiden myötä uusi hallitusohjelma on merkittävä mahdollisuus nostaa esille julkista keskustelua. Yhtenä tavoitteena voi olla saada hankinnat konkreettisemmin mukaan uuteen hallitusohjelmaan.

Julkiseen keskusteluun tulisi nostaa myös konkreettisia tarpeita ja ehdotuksia. Hankintoihin liittyvät kannustimet ovat aihe, josta toistuvasti keskusteltiin haastatteluiden yhteydessä. Kunnat toivat esille tarpeen jonkinlaiselle investointitukimallille, joka kohdistuisi nimenomaan cleantech-hankintoihin. Toinen esille noussut tarve olisi avustus (tai velvoite) raportointijärjestelmien kehittämiseen. Näiden tarpeiden tuominen julkiseen keskusteluun voisi olla hyödyllistä kannustimien kehittämiseksi.

4.2 Koulutukset

Uudenlaista koulutusta ja osaamisen vahvistamista hankintoihin liittyen tarvitaan. Yksittäiset ja satunnaiset seminaaripäivät eivät ole riittäviä syvälliseen perehtymiseen ja osaamisen kehittämiseen. Toisaalta irrottautuminen töistä ja matkustaminen on monille hankalaa. Käytännössä on myös vaikeaa varmistaa, että juuri kyseinen koulutus on siihen sijoitettujen resurssien arvoinen.

Haastatteluissa nousi esiin ajatus valmennuksen tyyppisestä koulutuksesta, joka yhdistyisi virtuaalioppimisympäristö ja lähiopetus. Koulutus voisi käynnistyä esimerkiksi vuoden välein. Siinä pääosa oppimisesta tapahtuisi virtuaaliympäristössä, minkä lisäksi voisi olla muutama lähiopetuspäivä. Olisi hyvä, jos koulutuksen voisi kytkeä johonkin meneillään olevaan

hankintaprosessiin, jolloin koulutus kytkeytyisi varsinaiseen työhön ja käytännön oppiminen olisi tehokasta. Kokonaisuudessa olisi hyvä olla mahdollisuus myös henkilökohtaiseen sparraukseen, jotta apua saa suoraan juuri omaa projektia koskien. Samalla on muistettava vertaistuen ja -oppimisen merkitys, joten lähipäivät ovat merkittävä osa kokonaisuutta.

Kaikki hankintojen osapuolet tarvitsevat koulutusta, ja sitä tulisikin olla tarjolla eri osapuolille räätälöidysti. Vaikka eri osapuolten tarpeet koulutuksen suhteen vaihtelevat, voisivat myös yhteiset kohtaamiset koulutuksen yhteydessä olla kaikkien oppimisen ja vertaistuen kannalta tärkeitä.

Selkeä puute Suomessa on, että suoraan julkisten hankintojen alalle soveltuvaa korkeakoulututkintoa ei ole. Näin ollen olisikin tärkeää, että oppilaitokset (esim. AMK) tarjoaisivat nimenomaan julkisiin hankintoihin suunnattua täydennyskoulutusta, josta voisi saada perusteellisemman pohjan hankintatoiminnalle.

Olennessa haaste koulutusten osalta on, että koulutukset eivät tunnu tavoittavan koulutuksen tarpeessa olevia. On luotu useita koulutusmateriaaleja, työkirjoja ja tietopaketteja, mutta niitä ei ole koottu yhteen minnekään. Toimijat eivät myöskään tunnu tietävän, mitä muita materiaaleja on julkaistu tai mitä koulutuksia on tarjolla. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että kaikki julkisiin hankintoihin liittyvä koulutus/opiskelumateriaali olisi koottu yhteen. Tämä on tärkeää jo senkin vuoksi, etteivät koulutusten ja materiaalien suunnitteluun ja toteutukseen kulutetut resurssit valu hukkaan.

4.3 Yhteinen portaali / nettisivut

Tiedon ja toimijakentän hajanaisuus on akuutti ongelma. Kaikki keskeiset toimijat, työkalut, hyvät esimerkit, koulutukset ja palveluntuottajat olisi tärkeää saada koottua yhteen esimerkiksi yhteisen portaalin tai nettisivun alle. Vaikka taustatahoja on useita, voisi kokoavana organisaationa toimia esimerkiksi Kuntaliitto tai Motiva. Toisaalta portaalin voisi rakentaa jonkin olemassa olevan työkalun rinnalle.

Mukaan olisi saatava palvelut sekä tilaajille että tarjoajille. Nettisivustolta voisi olla linkki kaikkiin keskeisimpiin hankintoihin liittyviin palveluihin, kuten Hilmaan, hankinta-asiamiestoimintaan, Motivaan ja niin edelleen. Myös käynnissä olevat hankkeet tulisi koota yhteen samalle sivustolle. Erityisen huono näkyvyys tällä hetkellä on tuotetuilla materiaaleilla ja julkaisuilla, jotka hyödyllisyydestään huolimatta saattavat olla löydettävissä ainoastaan jo päättyneen hankkeen nettisivuilta.

Työ on iso ja vaatii ylläpitoa ja vastuunottajaa. Tällä hetkellä resursseja kuitenkin valuu hukkaan, kun tuotettu tieto, työkalut, materiaalit, kuntaesimerkit tai tarjottavat palvelut eivät löydä käyttäjää. Esimerkiksi Tanskassa on käytössä Utbudsportalen, joka on yhteinen portaali, jossa on työkaluja, tietoa ja ohjeita niin tilaajille kuin tarjoajillekin.

4.4 Vertaisverkosto ja edelläkävijäkunnat

Hankintoihin liittyen on olemassa useita verkostoja, joilla kullakin on oma kohderyhmänsä ja toimintatapansa. Verkostoja ovat muun muassa hankintarenkaat, Motivan ekohankintaverkosto, Kymppi-kaupunkien hankkijat, Sitran kaupunkiverkosto (kehitteillä oleva RV-toimintamalli),

Kuntaliiton neuvontapalvelu, Hankinta-mappi –palvelun käyttäjät sekä Huippuostajat-ohjelman edelläkävijäkunnat.

Suurimpien kaupunkien (10-20 suurinta) hankkijoiden verkostoa tulisi edelleen vahvistaa. Vaikka suurten kaupunkien haasteet ovat varsin erilaisia kuin pienten kuntien, voisi vahva suurten kaupunkien verkosto olla hyödyllinen myös pienille kunnille, kun osaamisverkosto ulottuisi kaikille alueille. Monilla alueilla suuret kaupungit auttavat pieniä hankinnoissa jo nyt hankintarenkaiden kautta. Suurten kaupunkien osalta myös INKA-sopimukset kannattaa hyödyntää verkostoja kehitettäessä. Kasvusopimuskunnat voisivat profiloitua edelläkävijöiksi myös kestävässä hankinnoissa. (Työkaluna esim. SPP Initiative.) Lisäksi Motivan ekohankintaverkosto voisi kaivata uudistumista.

Sitra kehittää resurssiviisautus-toimintamallin pohjalta kansallista RV-koordinaatiota, mikä tukisi myös hankintapuolen vahvempaa verkostoitumista sekä työkalujen kehittämistä. Tässä esitetyt kehittämistarpeet voidaan ottaa huomioon minkä tahansa verkoston kehittämisessä. Turhaa päällekkäisyyttä tulisi kuitenkin tässäkin asiassa välttää. Olisi yhdessä tunnistettava keskeisimmät verkostot eri tarpeiden näkökulmasta ja vietävä niitä yhteistyössä eteenpäin.

Hankintaverkostossa eri toimialojen tarpeet olisi huomioitava niin, että toimialakohtainen erityisosaaminen karttuu valtakunnallisesti. Erityisen tärkeää olisi, että myös palvelualojen osalta voitaisiin yhteistyön myötä kehittää ymmärrystä ja osaamista. Vaikka erikoistuminen on tärkeää, on samalla muistettava toimialat läpileikkaava yhteistyö, jotta myös prosessi/menetelmäosaaminen karttuu.

Olennaista verkostomallissa on, että hankkijat tuntisivat eri toimialojen ja prosessien osajia henkilökohtaisesti. Parhaiten osaamisen kehittäminen tuntuu sujuvan niiltä, joille on muodostunut henkilökohtaisia verkostoja, jolloin esimerkiksi hyvien esimerkkien kerääminen onnistuu luontevammin. Verkostossa voisi mahdollisesti pohtia myös jonkinlaista vastuunjakoja, jolloin eri kaupungeissa olisi vetovastuu eri toimialoista ja valtakunnallisesti toimisi jonkinlainen kaikkien yhteinen kokoaja.

Verkostossa tulisi olla mukana vähintään hankintayksikön kilpailuttaja sekä yksi toimialan päällikkö. Tärkeää on nimenomaan operatiivisen tason kuntatyöryhmä, vaikka strategisen tason kehittäminen ja vertaistuki on myös tärkeää.

Pienten kuntien kohdalla on tärkeää, että omalla alueella on joku asiantuntija, joka osaa ohjata eteenpäin. Kansallinen verkosto johtaisi siihen, että kaikilla alueilla olisi henkilöitä, jotka ovat tiivistä yhteistyössä muiden kaupunkien kanssa. Näin ollen alueen pienemmät kunnat voisivat tarvittaessa lähestyä tätä henkilöä. Esimerkkinä hankintalakimiesten verkosto, joka tuntuu toimivan. Pienten kuntien tarpeet ovat monelta osin toisenlaisia kuin suurten keskuskaupunkien. Tällöin hankintarenkaiden keskitetyt kilpailutukset saattavat mennä ohi pienten kuntien tarpeiden. Olisikin tarpeellista, että yhteistyö pienten kuntien välillä vahvistuisi. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi yhteishankinnat pienten kuntien kesken. Toki on otettava huomioon, että pienten kuntien välisen yhteistyön aktiivisuudessa on jo nyt valtakunnallisesti suuria eroja.

Hankintoihin liittyvien verkostojen tulisi linkittyä tiiviisti muunlaisiin verkostoihin ja yhteistyömalleihin kaikilla tasoilla. Esimerkiksi kunnan ekotukihenkilöverkosto on tärkeä kestäviä

hankintoja tukeva työkalu/järjestelmä, joka voi lisätä käyttäjien ja tilaajien ymmärrystä kuntatasolla. Olemassa olevan verkoston valjastaminen hankintojen kehittämisen tueksi palvelee paitsi hankintoja, mutta myös lisää kyseisen verkoston mielekkyyttä.

On tärkeää, että verkoston alueelliset toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä alueellisen hankinta-asiamiehen kanssa. Toimintamallin laajentaminen on kuitenkin vielä kesken, eikä kaikilla alueilla ole vielä käytössä omaa hankinta-asiamiestä. Hankinta-asiamies on kuitenkin erittäin tarpeellinen yhteyshenkilö hankkijoille ja voi olennaisesti auttaa markkinavuoropuhelun kehittämisessä ja markkinoiden ymmärtämisessä. Yhdessä on mahdollista koota vankkaa alueen yrityskentän tuntemusta. Lisäksi olisi tärkeää tietää myös yritysten ympäristöasioista ja esimerkiksi erilaisista sertifikaateista.

Olennaisin haaste verkostoissa on kaupunkien resurssit. Verkoston toimintaan olisi varattava aikaa ja myös pienempien kuntien auttaminen kuluttaa resursseja. Onkin pohdittava, ovatko kaupungit valmiita auttamaan? Osa työajasta olisi varattava tähän toimintaan, mutta tuloksena olisi se, että jokaisella alueella olisi asiantuntija/muutosagentti, joka vahvistaisi koko alueen hankintapuolta. Verkoston myötä on myös mahdollista vuorotella kilpailutuksia ja kehittää innovatiivisia menetelmiä, käytäntöjä ja esimerkkejä yhdessä.

4.5 Seurannan keittäminen

Mittareita ja seurantaa on kehitettävä, jotta hankintojen merkitys voidaan ymmärtää sekä valtakunnallisesti että kuntatasolla. Tärkeintä on, että voitaisiin yhtenäisesti mitata ympäristö- ja päästövaikutuksia, yritysvaikutuksia sekä pitkän aikavälin taloudellisia vaikutuksia (mm. elinkaarikustannukset). Aloitteita näiden kehittämiseksi on jo tehty, mutta näitäkin työkaluja tulisi levittää yhteistyössä. Esimerkiksi Turun kaupunki on kehittänyt investointien elinkaarilaskennan menetelmää, joka liittyy läheisesti strategisesti merkittävimpiin hankintoihin.

Seuranta tulisi kehittää sellaiseksi, että se on mahdollisimman luonteva osa hankintaprosessia, esimerkiksi osaksi Hilmaa tai muuta hankintatoimeen, sähköiseen tilausjärjestelmään, talousarvioon tai seurantaan liittyvää työkalua. Seuranta ei saisi aiheuttaa ylimääräistä, irrallista työtä. Mikäli seuranta saataisiin mukaan keskeisiin järjestelmiin, voisi kunnilta lisäksi edellyttää, että ne tarjoavat myös esimerkkejä yhteiseen käyttöön. Sekä hyvät että myös ns. huonot esimerkit ovat arvokkaita. Lisäksi mukaan kannattaisi sisällyttää työkalu pienhankintojen raportoimiseen. Pienhankintojen ilmoittaminen tulee ottaa mukaan hankintaprosesseihin, joten myös se täytyy ottaa huomioon seurannan kehittämisessä.

Seurantaa olisi kehitettävä sekä kuntien sisällä että valtakunnallisesti. Eri sopimusjärjestelmien ja ohjelmien raportointivelvoitteita tulisi yhdistää, jolloin tieto lisääntyisi kaikilla tasoilla. Seurannan kehittämisessä yhteismitallisuus on otettava huomioon, sillä esimerkiksi ympäristövaikutusten mittaamista on eri tutkimusten myötä kehitetty erilaisilla mittareilla. Tämä ei edistä yhteismitallisen tiedon keruuta vaikka tarjoaakin eri toimintoihin eri tavoin soveltuvan valikoiman mittareita.

Seurannan kehittäminen edellyttää, että kunnissa sopimuksenaikainen yhteistyö tilaajan ja tarjoajan välillä on tiivistä. Tällöin hankintojen todellinen määrä ja laatu ovat tiedossa, eivätkä luvut perustu kilpailutuksen yhteydessä tehtyyn arvioon.

4.6 Hankkeet

Haastatteluiden ja keskusteluiden puitteissa nousi toistuvasti esille ajatus jonkinlaisesta kuntakiertueesta hankintoihin liittyen. Käytännössä kuntiin kaivattaisiin paikalle asiantuntija, joka voisi konkreettisesti avata hankintojen strategisen tason näkökulmia: tuoda hyviä esimerkkejä muualta, tuoda innostusta sekä strategista näkökulmaa laaja-alaisesti, ei vain kestävyden näkökulmasta. Asiantuntija voisi lisäksi tehdä arvion kunnan hankintojen tilanteesta (menneet hankinnat, tulevat hankinnat, konkreettisia kuntakohtaisia neuvoja). Lisäarvona olisi, että sen myötä saataisiin lisää tietoa kokonaistilanteesta erityyppisissä kunnissa.

Tarkoituksena olisi tehostetun kampanjan myötä innostaa kuntia hankintojen kehittämiseen. Kunnassa kiertue voisi kohdistua erityisesti johtoryhmään, päättäjiin ja toimialajohtoon. Kohteena voisivat olla esimerkiksi noin 10 000–40 000 asukkaan kunnat, joilla olisi selkein tarve ja mahdollisuudet kehittää toimintaa. Myös alueellinen rajausta voisi olla mahdollinen.

Kiertueen voisi kytkeä julkisen keskustelun aktivoimiseen. Samanaikaisesti voisi toteuttaa viestinnällisen kampanjan, jossa nostettaisiin esille hankintojen merkittävyyttä ja konkreettisia esimerkkejä.

Myös muiden toimintojen hankkeistamista kannattaa harkita. Hankkeet tulisi kuitenkin suunnitella ja toteuttaa vuoropuhelussa keskeisten kansallisten toimijoiden kanssa, jotta niistä saatava hyöty on mahdollisimman hyvin levitettävissä yhteiseen käyttöön.

5 Sitran kehittämä *Resurssiviisaus*-toimintamalli

Sitran kehittämä resurssiviisaan alueen toimintamalli ja sen osana syntyvä kaupunkiverkosto voisi vastata useisiin tässä esitettyihin mahdollisuuksiin. Sitra kehittää kansallista keskitettyä resurssiviisauden koordinaatiota, joka tarjoaa tukea ja työkaluja kunnille. Koordinaation toteutusta suunnitellaan yhteistyössä olemassa olevien toimijoiden kanssa. Verkoston ja kansallisen koordinaation on mahdollista toimia kokoajana, vertaistukena, asiantuntijana, viestijänä ja valmentajana. On kuitenkin seikkoja, joita kehittämisessä tulee ottaa huomioon.

Alueellisten verkostojen merkitystä tulee korostaa, koska valtakunnallinen koordinaattori ehtii perehtyä kentän tilanteeseen vain niukasti. Lähtökohtana on nimenomaan ollut alueellinen toimintamalli, joten alueellisuus tulee näkyä myös pysyvässä toiminnassa vahvuutena.

RV-toiminnan tulee selkeyttää kuntien resurssiviisaus- ja ilmastotyöhön liittyviä palveluita, eikä tuoda uutta, päällekkäistä lenkkiä. Eri sopimusjärjestelmien tulee kulkea rinnakkain, etteivät ne ole erillisiä (esim. kets, materiaalitehokkuussopimus, kasvusopimus jne.) Onkin tärkeää, että kokonaisuus suunnitellaan hyvin laajassa yhteistyössä eri sopimusjärjestelmien kesken.

Vastuuta ja resursseja tulee ohjautua myös muualle kuin keskitetylle koordinaatiolle, jotta toiminnan avoimuus ja tasapuolisuus ei kärsi. Toiminta tulee perustua avoimelle vuoropuhelulle, jotta toiminta aidosti levittäytyy kentälle saakka.

RV-koordinaation tulee tunnustaa muiden organisaation osaaminen ja vahvuudet sekä tehdä tiivistä ja avointa yhteistyötä, jotta vähäiset resurssit tulee käytettyä parhaalla mahdollisella tavalla. Kilpailuasetelmaa tulee välttää.

Raportoinnissa tulisi välttää päällekkäisiä ja irrallisia raportointijärjestelmiä. Olisikin keskityttävä selkeisiin mittareihin, jotka ovat yhteensopivia muiden järjestelmien kanssa. Kunnilta kannattaisi kuitenkin edellyttää esimerkkejä toteutuneista hankinnoista, jotta tietoa olisi paremmin kaikkien käytettävissä. Varsinkin alkuvaiheessa raportoitavien asioiden kannattaa olla enemmän laadullisia, kuin määrällisiä. Tällöin voidaan keskittyä resurssitehokkuuden ja kestävyuden kannalta merkittävimpiin hankintoihin.

Verkostoon liittymisen ohessa voi kunnille tarjota myös kannustimia, joita voivat olla esimerkiksi hyvin kohdennetut koulutukset, jatkuva neuvonta/sparraus tai fasilitointiapu markkinavuoropuhelun käynnistämiseen. Erityisesti pienet kunnat voisivat olla kiinnostuneita myös resurssitehokkaalle hankinnalle myönnetystä merkistä, joka voisi tuoda imagohyötyä kunnalle, auttaa hankintojen merkittävyyden esille nostamisessa sekä tuoda hankintoja lähemmäs kuntalaisen arkea. Kuitenkin myös erilaiset kannustimet tulisi suunnitella hyvässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, jotta päällekkäisiä järjestelmiä ei syntyisi.