

Innovatiiviset julkiset hankinnat: vaikutukset ja hyvät käytännöt

Ville Valovirta, erikoistutkija, Teknologian tutkimuskeskus VTT
Katriina Alhola, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus

Hallituksen asettaman tavoitteen mukaan viisi prosenttia julkisista hankinnoista tulisi olla innovatiivisia. Mitä innovatiiviset hankinnat ovat ja mitä niillä voidaan saada aikaan?

Innovatiivisessa julkisessa hankinnassa kunta tai valtio ostaa markkinoilta uuden ratkaisun, jonka avulla se voi parantaa julkisten palveluiden vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Yrityksille innovatiiviset hankinnat tarjoavat tärkeitä referenssejä uusiin tuotteisiin pohjautuvaan liiketoimintaan. Suurimmat innovatiivisten julkisten hankintojen mahdollisuudet löytyvät sieltä, missä julkisen sektorin kehittämistarpeet ja yhteiskunnalliset haasteet sekä yritysten osaamiset ja teknologiset valmiudet kohtaavat.

Innovatiivisten hankintojen lisäämiseksi tarvitaan hankintaosaamisen laaja-alaista kehittämistä. Hankintaprosessin eri vaiheissa voidaan luoda edellytyksiä tarpeiden ja osaamisten kohtaamisen parantamiseksi. Innovatiivinen hankinta tulee nähdä prosessina, joka lähtee liikkeelle kehitys- ja hankintatarpeiden tunnistamisesta ja jatkuu sopimuskauden aikaiseen yhteistyöhön.

Vaikutusten lisäämiseksi on tärkeää myös luoda edellytyksiä uusien ratkaisujen leviämälle ja skaalautumiselle. Sitä voidaan edistää hankintayksiköiden välisellä yhteistyöllä, koordinoimalla hankintatarpeita, toteuttamalla yhteisiä kokeiluja, sopimalla yhteisesti sovellettavista avoimista standardeista ja muodostamalla tietopohjaa ja näyttöä uusien ratkaisujen kustannusvaikuttavuudesta. Innovatiivisten hankintojen toteutumisen seurannan tueksi tarvitaan mitausta ja arviointia niin kansallisella kuin paikallisella tasolla. Yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointiin tulee jatkossa panostaa huomattavasti aiempaa enemmän.

Mikä on innovatiivinen julkinen hankinta?

Innovatiivinen julkinen hankinta syntyy, kun kunta tai valtio ostaa markkinoilta uuden ratkaisun, jonka avulla voidaan parantaa julkisten palveluiden vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Kyseessä voi olla esimerkiksi uuteen teknologiaan perustuva tuote, uudenlainen palvelujen toteutustapa tai uusia ratkaisuja sisältävä rakennusurakka. Innovatiivinen ratkaisu voi auttaa julkista sektoria myös pienentämään toimintansa hiilijalanjälkeä ja muita ympäristövaikutuksia. Tuotteen tai palvelun toimittavalle yritykselle hankinta tarjoaa toimitussopimuksen, jota se voi käyttää asiakasreferenssinä ja syötteenä tuotteen ja osaamisensa edelleen kehittämiseksi. Innovatiivista hankinnoista syntyy taloudellisia vaikutuksia, kun yritykset laajentavat uusiin tuotteisiinsa ja osaamisiinsa pohjautuvaa liiketoimintaa kotimaassa ja vientimarkkinoilla.

Innovaatio on uusi tai merkittävästi parannettu tuote, palvelu tai prosessi, joka ei vielä ole laajasti käytössä. Uudenlaista ratkaisua hankittaessa sen toimivuudesta ja soveltuvuudesta ei ole vielä tarjolla perusteellisia käyttökokemuksia. Ratkaisu saattaa olla myös sellainen, jota ei hankintahetkellä ole vielä valmiiksi olemassa, vaan siihen liittyy kehitystyötä. Uudenlainen ratkaisu voi syntyä myös sitä kautta, että tilaaja asettaa hankinnalle tulostavoitteita ja palkitsee niiden saavuttamisesta, jolloin yritykselle syntyy kannustin kehittää ja ottaa käyttöön uusia toteutusmalleja. Innovatiivisiin hankintoihin liittyy usein myös uudenlaiset tavat toteuttaa hankinta.

Innovatiivisten hankintojen vaikutukset

Hankinnan toteuttajan tavoitteena on löytää tarpeitaan vastaava ratkaisu, joka on tavanomaisia parempi ja jonka avulla se voi tuottaa laadukkaampia julkisia palveluja. Innovatiivisia ratkaisuja tuottaville yrityksille syntyy samalla mahdollisuus uusien tuotteiden ja palvelukonseptien kaupallistamiseen ja asiakasreferensseihin, joita ne voivat hyödyntää etsiessään uusia asiakkaita ja markkinoita.

Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on yhteiskunnallisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia

Innovatiivisten julkisten hankintojen esimerkkejä löytyy Suomesta useilta eri toimialoilta. Valtioneuvoston teettämässä selvityshankkeessa Tiekartta innovatiivisiin hankintoihin (Valovirta ym. 2017) tunnistettiin seitsemänkymmentä innovatiivista hankintaa. Toteuttajina oli kaupunkia, kuntia, kuntayhtymiä, valtion virastoja sekä julkisomisteisia yhtiöitä ja liikelaitoksia. Uuden teknologian ja palvelukonseptien käyttöönoton avulla on saavutettu hyötyjä, jotka liittyvät palveluiden laatuun, tuottavuuteen, vaikuttavuuteen ja kestävytyteen. Esimerkkejä innovatiivisista hankinnoista ja niiden avulla aikaansaaduista vaikutuksista ovat seuraavat hankinnat.

- Kuopion yliopistollisen sairaalan hankkima uusi lääkehuollon logistiikkajärjestelmä on tehostanut lääkehuollon prosessia. Se on myös lisännyt potilasturvallisuutta ja hoidon laatua vähentämällä lääkehoidon inhimillisten virheiden mahdollisuutta. Ratkaisun kehittänyt yritys sai toimituksesta tärkeän asiakasreferenssin julkisesta terveyden-

huollosta. Vastaavanlainen järjestelmä on sittemmin otettu käyttöön lukuisissa suomalaisissa sairaanhoitopiireissä ja yritys on saanut lupaavan jalansijan vientimarkkinoilla. Se on myös esimerkki robotiikan hyödyntämisestä sairaalaympäristössä.

- Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) hankkima jätekuljetusten reaaliaikainen tietoratkaisu paransi jätehuollon palvelujen tuottavuutta. Siirtyminen aiemmin manuaalisesti toteutetusta työprosessista reaaliaikaiseen tiedonkeruuseen ja -käsittelyyn tehosti tilaajan hallinnollista prosessia noin kolmanneksen. Yritysten ja käyttäjien kanssa toteutettu kehitystyö ja pilotointi ennen tuotantovaiheen hankintaa mahdollistivat käyttäjälähtöisyyden ja eri osapuolten tarpeiden huomioon ottamisen. Jätehuoltopalveluiden laatu on noussut parantuneen toimitusvarmuuden ja virheiden vähentämisen myötä. Vastaava digitaalinen tietoratkaisu on sittemmin otettu käyttöön useimmissa suomalaisissa jätehuollon organisaatioissa.
- Liikenneviraston toteuttamassa Tampereen rantatunnelin investointihankkeessa sovellettu allianssimalli mahdollisti osapuolten välisen kehitysvaiheen, jossa syntyneiden kehitysideoiden systemaattinen toimeenpano tuotti 17 miljoonan euron arvoiset kustannussäästöt 180 miljoonan euron projektissa. Hanke pysyi aikataulussaan ja alitti arvioidun kustannusbudjetin. Sopimusehtojen avulla hyöty jaettiin osapuolten kesken, mikä loi kannustimen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. Hankkeessa yhdistyi kumppanuuspohjainen hanketoteutuksen malli systemaattiseen suunnitteluvaiheen innovaatioprosessiin, joka varmisti osapuolten sitoutumisen tuloksellisuutta parantavien prosessi-innovaatioiden käyttöönottoon.
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toteuttama tulosperustainen työllisyyspalveluiden kilpailutus nosti kokeiluun osallistuneiden asiakkaiden työllistymisastetta suhteessa vertailuryhmään. Työttömyyden pitkittymisen riski väheni ja työttömyyden hoidon aiheuttamat kustannukset pienenevät. Palvelutuottajien samaa tulospalkkio pohjautui vaikuttavuustavoitteeseen saada työnhakija työllistymään avoimille työmarkkinoille.
- Helsingin seudun liikenteen (HSL) toteuttaman sähköbussien hankinnan avulla voidaan pienentää joukkoliikenteen hiilijalanjälkeä ja lähipäästöjä merkittävästi. Ensimmäisten sähköbussien hankinnan avulla kokeiltiin uuden teknologian toimivuutta oikeissa käyttöolosuhteissa. Samalla on testattu sähköisen liikenteen käyttöönoton kannalta välttämättömän latausinfrastruktuurin ratkaisuja. Kotimainen yritys sai hankinnan kautta vauhtia liiketoiminnan ja tuotannon käynnistämiseen sekä arvokasta käyttökokemusta pääkaupunkiseudun joukkoliikenteestä. Bussien liikennöitsijät saavat kokemusta uudesta teknologiasta, jonka odotetaan madaltavan kynnyksiä tehdä investointipäätöksiä uuteen vähäpäästöiseen teknologiaan. Päästökriteerejä käytetään bussiliikenteen kilpailutuksissa yhtenä tarjousvertailun perusteena, mikä luo kannustimen liikennöitsijöille tarjota liikennöintiä vähäpäästöisellä kalustolla.

Esimerkit osoittavat, että innovatiivisia hankintoja on jo toteutettu ja niillä on aikaansaatu monipuolisia vaikutuksia: palveluiden laatua, prosessien tuottavuutta, yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä pienempiä ympäristövaikutuksia. Tyypillistä myös on, että onnistuneessa innovatiivisessa hankinnassa voidaan samanaikaisesti saavuttaa useita hyötyjä eli kokonaisvaltaista kustannusvaikuttavuutta. Innovaatioihin pohjautuvia hyötyjä tuottaville yrityksille hankinnat ovat tarjonneet tärkeitä referenssejä uusiin tuotteisiin pohjautuvan liiketoiminnan käynnistämiseen ja laajentamiseen.

Innovatiivisten hankintojen mahdollisuudet

Missä sitten ovat suurimmat mahdollisuudet saada aikaan merkittäviä vaikutuksia innovatiivisten hankintojen avulla? Mahdollisuudet löytyvät sieltä, missä yritysten osaamiset ja teknologiset valmiudet kohtaavat ratkaisuja vailla olevia yhteiskunnallisia haasteita tai julkisen sektorin kehittämistarpeita. Yhteiskunnalliset haasteet kuten ilmastonmuutos, pitkäaikaistyöttömyys, kroonisten sairauksien kasvu tai turvallisuusuhat luovat tarpeita uusien ratkaisujen löytämiseen. Uusi lainsäädäntö asettaa myös julkisille palveluille uusia vaatimuksia, jotka velvoittavat kehittämään ja ottamaan käyttöön uusia ratkaisuja.

Yksittäisen hankinnan valmistelu ei kuitenkaan lähde liikkeelle koko toimialaa koskevista kehittämistarpeista, vaan yksilöidymmästä palveluiden kehittämiseen tai investointitarpeeseen liittyvästä lähtökohdasta. Uusi tuote tai teknologia ei sinällään ole ostajalle itseisarvo. Se on tärkeää silloin, kun on näköpiirissä, että uudet ratkaisut tarjoavat tavanomaisia ratkaisuja suurempia hyötyjä. Yleisen haasteen yksilöinti edellyttää hankintojen strategista suunnittelua osana palveluiden ja toiminnan kehittämistä. Yleisen tason haasteiden täsmentämisessä innovatiivisten hankintojen mahdollisuuksiksi voidaan hyödyntää strategista suunnittelua, tulevien hankintojen ja investointien ennakointia, tilaajaorganisaatioiden yhteistyötä, uusia ratkaisuvaihtoehtoja etsivää markkinavuoropuhelua, vaikutusarviointia, tutkimusyhteistyötä sekä kokeiluja ja pilotointeja. Näiden menetelmien hyödyntäminen edellyttää panostuksia palveluiden strategiseen uudistamiseen ja kehittämistoimintaan, joka ei rajaudu pelkästään perinteisen hankintatoimen alueelle.

Teknologinen kehitys ja yritysten kehittämät uudet tuotteet ja osaamiset luovat mahdollisuuksia uusille ratkaisuille, joiden avulla voidaan vastata julkisen sektorin tarpeisiin. Digitaaliset ratkaisut kuten mobiiliratkaisut, paikkatieto, tietomallit, esineiden internet, robotit, tekoäly sekä avoimen datan ja rajapintojen ratkaisut luovat monipuolisia mahdollisuuksia uudentilaisille älykkääseen tiedonkäsittelyyn pohjautuville toteutusmalleille. Puhtaan teknologian (cleantech) ratkaisujen avulla voidaan pienentää julkisten palveluiden tuottamisesta syntyviä ympäristövaikutuksia ja edesauttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista. Myös uudet palveluiden ja investointien toteutusmallit, kuten tulospohjaiset palvelusopimukset ja kumppanuusmallit (mm. allianssit) avaavat uudenlaisia mahdollisuuksia tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiselle. Monet näistä mahdollisuuksista kohdistuvat hallitusohjelmassa priorisoiduille alueille: bio- ja kiertotalouteen, digitalisaatioon sekä terveysteknologiaan. Innovatiiviset julkiset hankinnat voivat näin ollen edesauttaa hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Tarvitaan hankintaosaamisen laaja-alaista kehittämistä

Mitä sitten voidaan tehdä, jotta julkisen sektorin tarpeet ja yritysten kyvykkyydet kohtaisivat paremmin toisensa? Hankintaprosessin eri vaiheissa voidaan luoda edellytyksiä tarpeiden ja osaamisen kohtaamisen parantamiseksi. Kyse ei siis ole yksinomaan siitä, millä menettelyillä hankinta kilpailutetaan. Innovatiivinen hankinta tulee nähdä prosessina, joka lähtee liikkeelle kehitys- ja hankintatarpeiden tunnistamisesta ja jatkuu sopimuskauden aikaiseen yhteistyöhön.

- Hankintojen valmisteluvaiheessa keskeistä on, että tilaaja aktiivisesti kartoittaa uusien tuotteiden, teknologioiden ja ratkaisumallien tarjontaa, viestii omista tarpeistaan markkinoille ja käy vuoropuhelua markkinatoimijoiden kanssa tavoitteenaan löytää parhaat ratkaisut julkisen palvelun tuottavuuden, laadun, kestävyuden ja/tai vaikuttavuuden parantamiseksi.

- Hankinnan kohdetta määriteltäessä voidaan luoda tilaa innovatiivisille ratkaisuille kuvaamalla kohde tietyn toteutustavan sijaan haluttuina toiminnallisuuksina, suorituskykyinä, laatuna, tuloksina tai vaikutuksina. Näin luodaan toimittajille vapausasteita tarjota vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden mahdollisuuksista tilaaja ei välttämättä ole tietoinen.
- Kilpailutusvaiheessa on tärkeää, että hankintamenettely, vaatimusmäärittely ja tarjousten vertailuperusteet mahdollistavat uusien ja merkittävästi parannettujen tavaroiden ja palveluiden menestymisen tarjouskilpailussa. Mikäli ratkaisu vaatii vielä kehittämistä, tulee sopimuksen luoda tilaa hankintatarpeeseen vastaavien uusien ominaisuuksien kehittämiseksi sopimuskaudella.
- Kilpailutuksen tuloksena on innovatiivinen julkinen hankinta, kun kyseessä on uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankinta, joka lisää julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta. Hankittava ratkaisu voi olla markkinoille täysin uusi. Tai se voi olla sellainen, joka on jo muualla otettu käyttöön, mutta ei ole vielä yleistynyt laajamittaiseen käyttöön.
- Hankintasopimus on innovaatioihin kannustava, kun siihen sisältyy tuotteen tai palvelun kehitystyötä ja/tai siihen kannustavia ehtoja. Tämä voi tarkoittaa erillistä tutkimus- ja kehityspalvelua tai palvelutuotannon yhteydessä tapahtuvaa kehittämistä sopimuskauden kuluessa.

Julkisorganisaatioiden tehtävänä on tuottaa korkealaatuisia julkisia palveluita. Hankintayksikölle innovaatiot ovat tärkeitä silloin, kun niiden avulla voidaan parantaa julkisten palveluiden tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja vaikuttavuutta. Tutkimushankkeessa luotiin uusi, laajempi määritelmä innovatiivisille hankinnoille painottaen innovatiivisuuden tarkastelussa uutuusarvon lisäksi edellä mainittuja tekijöitä.

Innovatiivinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen tai palvelun hankinta, joka parantaa julkisten palveluiden tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja vaikuttavuutta.

Laaja-alaisella määritelmällä halutaan korostaa innovatiivisten hankintojen vaikutusten monilempia päätyyppejä: sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia että yritysvaikutuksia. Julkisten palveluiden kehittämiseen liittyvät näkökohdat tekevät innovatiivisista hankinnoista tärkeän väli-teen julkisten hankintayksiköiden strategiselle kehittämiselle. Käsitteen määrittely ehdotetaan otettavaksi käyttöön innovatiivisten hankintojen kehittämistyössä.

Monistettavuus ja skaalautuvuus

Innovatiivisten hankintojen potentiaalisten vaikutusten laajuuteen vaikuttaa myös hankinnan mittakaava sekä hankittavien ratkaisujen monistettavuus ja skaalautuvuus. Isoissa investoin-

tihankkeissa suhteellisesti pienilläkin parannuksilla voidaan saada aikaan merkittäviä absoluuttisia vaikutuksia. Mitä suuremmasta hankinnasta on kyse, sitä kiinnostavampi se on myös yrityksille toimituksena ja tuotekehityksen kohteena.

Yksittäisen hankinnan koon tai hankintayksikön ostovolyymien lisäksi on tärkeää tarkastella samankaltaisia tarpeita omaavien hankintayksiköiden yhteenlaskettua kysyntää. Kokonaiskysynnästä muodostuu yrityksille potentiaalinen markkina, jonka yhteinen hankintapotentiaali luo mahdollisuuden saada tuotekehitykseen sijoitetuille investoinneille tuottoa kohtuullisen takaisinmaksuajan puitteissa. Samoin on syytä ottaa huomioon se, ovatko julkisen sektorin hankkimilla tuotteilla ja ratkaisuilla mahdollisesti kysyntää yksityisellä sektorilla – sekä yritysasiakkaiden että kuluttajien tahoilla – ja vientimarkkinoilla.

Suomen julkisten hankintojen kokonaismäärä, noin 35 miljardia euroa vuodessa, muodostaa merkittävän kysyntävoiman markkinoilla. Hallitusohjelman tavoitteen mukainen viisi prosenttia tästä kokonaismäärästä vastaa lähes kahden miljardin euron kysyntää yritysten innovatiivisille tuotteille ja uusille ratkaisumalleille. Sosiaali- ja terveyspalvelujen, koulutuksen, liikenteen, rakentamisen ja turvallisuuden toimialoilla kullakin tehdään julkisia hankintoja ja investointeja usean miljardin euron arvosta vuosittain. Näillä aloilla julkisen sektorin osuus koko toimialan arvonluonnista on myös merkittävä. Valtion ja kuntien organisaatioiden ostokäyttämällä on suuri merkitys koko toimialan kehitykselle. Ilman kokeilunhaluisia julkisia ostajia on haastavaa luoda näille aloille kansainvälistä edelläkävijyyttä.

Innovatiivisten hankintojen mahdollisuuksiin vaikuttaa myös uuden ratkaisun skaalautuvuus: onko yrityksellä mahdollisuus tarjota sama tai vähäisillä muutoksilla toteutettu ratkaisu myös muille käyttäjille ja asiakkaille. Yhdessä ääripäässä on täysin vakioitu ja tuotteistettu ratkaisu, johon ei tehdä juurikaan muutoksia eri asiakkaiden tarpeisiin. Vastakohtana on käyttäjän tarpeisiin täysin räätälöity ratkaisu. Useille käyttäjille skaalautuvan tuotteen kehittämismahdollisuus tarjoaa yritykselle kannustimen panostaa tuotekehitykseen. Vastaavasti asiakaskohtaisesti räätälöidyn ratkaisun kaupallisen jatkohyödyntämisen mahdollisuudet ovat rajatut, mikä ei kannusta yritystä itse panostamaan tuotekehitykseen. Yrityksellä on silloin paine saada räätälöidyn ratkaisun kaikki kehityskustannukset ja tuottomarginaalin kattava korvaus. Julkisen sektorin ostaja maksaa tässä tapauksessa kaikki kustannukset.

Julkisten hankintojen yritysvaikutusten potentiaali kasvaakin ratkaisujen skaalautumispotentiaalin myötä. Mitä paremmin ja nopeammin skaalautuva uusi tuote tai palvelu on, sitä suurempi on sen elinkeinopoliittinen potentiaali kasvun ja työllisyyden lisääjänä. Julkinen sektori voi luoda skaalautumiselle edellytyksiä hankintayksiköiden välisellä yhteistyöllä, koordinoimalla hankintatarpeita, toteuttamalla yhteisiä kokeiluja, sopimalla yhteisesti sovellettavista avoimista standardeista ja muodostamalla tietopohjaa ja näyttöä uusien ratkaisujen kustannusvaikuttavuudesta. Digitaalisissa ratkaisuissa on tärkeää myös luoda ekosysteemityypille kehitykselle edellytyksiä edellyttämällä hankinnoissa avoimia rajapintoja ja sopimalla niitä koskevista pelisäännöistä.

Skaalautuvuus on tärkeää myös uusien ratkaisujen yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. Vahvasti asiakaskohtaisesti räätälöity ratkaisu ei ole helposti käyttöön otettavissa muualla. Siihen tehdyt panostukset eivät tuota hankintayksikön toimintaa laajempia vaikutuksia, vaan hyödyt jäävät paikallisiksi. Hyvin skaalautuva ja leviävä ratkaisu voi sitä vastoin synnyttää yhteiskunnallista hyötyä merkittävälläkin kerrannaisvaikutuksella. Esimerkiksi energiatehokkaan led-valaistuksen leviäminen useimpiin suomalaisiin kaupunkeihin ja kuntiin on tuonut merkittävää energian ja kustannusten säästöä sekä vähentänyt ympäristövaikutuksia teknologian laaja-alaisen leviämisen myötä.

Seuranta ja mittaaminen

Miten innovatiivisten hankintojen toteutumista ja niihin liittyvän osaamisen kehitystä tulisi seurata ja arvioida? Seurantaan liittyy erilaisia tietotarpeita ja mittaamisen kohteita. Kansallisella tasolla mielenkiinto kohdistuu ensi vaiheessa hallitusohjelman tavoitteen toteutumisen arviointiin ja innovatiivisten hankintojen lukumäärän mittaamiseen. Lisäksi hankintojen toteuttajia kiinnostaa seurata innovaatioille mahdollisuuksia luovien hankintakäytäntöjen toteutumista. Tällöin pyritään mittaamaan, kuinka yleistä hankinnoissa on mahdollisuuksien ja tilan luominen innovatiivisille ratkaisuille.

Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen osalta voidaan seurata niiden toteutumista hankintaprosessin eri vaiheissa kattaen strategisen johtamisen, markkinavuoropuhelun, hankinnan kohteen määrittelyn, kilpailutuksen ja sopimuskauden aikaisen toiminnan.

Innovatiivinen hankinta eri vaiheissa



Jotta saadaan riittävän monipuolinen kuva innovatiivisten hankintojen toteutumisesta, on seuranta ja mittaaminen tarkoituksenmukaista kohdentaa prosessin eri vaiheisiin:

- Innovatiivisten hankintojen *strategisen johtamisen* osalta tavoitteena on seurata, missä määrin hankintayksiköt pyrkivät systemaattisesti johtamaan innovatiivisten hankintojen kehittämistä. Tähän liittyvä seuranta on tarkoituksenmukaista toteuttaa hallinnonala- ja organisaatiokohtaisesti.
- *Vuorovaikutus ja viestintä markkinoiden kanssa* hankinnan valmisteluvaiheessa on tärkeä mittaamisen kohde. Sen avulla voidaan parantaa hankintayksikön tietoisuutta

uusista ratkaisuksista, välittää tietoa toimittajille niiden tarpeista sekä luoda oppimis- mahdollisuuksia tilaajien ja toimittajien välille. Se lisää yritysten innovaatioaktiivisuutta myös laajemmin kuin pelkästään niiden yritysten osalta, jotka lopulta voittavat hankintasopimuksen.

- *Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen* seurannan tavoitteena on mitata, kuinka yleistä hankinnoissa on mahdollisuuksien ja tilan luominen innovatiivisille ratkaisuille. Innovaatiomyönteisten hankintakäytäntöjen käyttö lisää uusien ratkaisujen hankintojen todennäköisyyttä, vaikka lopulta päädyttäisiinkin tavanomaiseen vaihtoehtoon.
- *Hankittujen ratkaisujen innovatiivisuutta* voidaan arvioida hankintasopimuksen solmimisen jälkeen: missä määrin valittu tavara tai palvelu on uusi tai merkittävästi parannettu ratkaisu. Hankittujen ratkaisujen innovatiivisuuden seuranta on tärkeää etenkin hankintoihin liitettyjen innovaatio- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutumisen seurannan kannalta. Sen avulla voidaan seurata, miten julkinen sektori luo hankintojen kautta kysyntää uusille ratkaisuille toimittajamarkkinoilla.

Innovatiivisten hankintojen vaikutusten arviointi on myös tärkeä arvioinnin kohde. Yritysvaikutusten osalta löytyy taloustieteellisiä tutkimuksia, joissa on osoitettu innovatiivisten julkisten hankintojen vaikuttavan myönteisesti yritysten tuotekehitykseen ja uusien tuotteiden liiketaloudelliseen menestymiseen. Innovatiivisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta on tutkittu ja arvioitu sitä vastoin varsin vähän. Pääosin arvioiteja on toteutettu isojen investointiprojektien hankekohtaisina vaikutusarvioina. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin tulee jatkossa panostaa huomattavasti aiempaa enemmän.

Eri tasoilla tarvitaan toisiaan täydentäviä mittauksen painopisteitä. Kansallisella tasolla kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti innovatiivisten hankintojen määrä ja vaikutukset. Hankintoja toteuttavien organisaatioiden tasolla kiinnostus kohdistuu strategista johtamista tukevan tiedon tuottamiseen hankintojen kohdentumisesta, innovatiivisten hankintojen osaamisesta sekä strategisia tavoitteita palvelevien vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Yksittäisen hankinnan tasolla on puolestaan tarve arvioida hankinnan valmisteluvaiheessa sen potentiaalia palveluiden laadun, palveluprosessien tuottavuuden, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä ympäristövaikutusten saavuttamisessa. Kunnilla ja kaupungeilla on myös suuri mielenkiinto arvioida innovatiivisten ratkaisujen hankinnoista odotettavissa olevia aluetaloudellisia vaikutuksia. Hankinnan jälkeen ja sopimuskauden aikana tarvitaan tietoa siitä, missä määrin tavoiteltuihin vaikutuksiin on päästy ja mitä mahdollisia ennakoimattomia vaikutuksia niistä on syntynyt. Ensimmäisten toteutusten vaikutusten arviointi on tärkeää myös uusien ratkaisujen leviämisen ja skaalautumisen kannalta, sillä se tarjoaa tietoa muille hankintayksiköille ratkaisun hyödyistä, kustannuksista ja käyttöönoton edellytyksistä.

Silloin kun hankintasopimukseen on sisällytetty tuloksiin ja tavoiteltuihin vaikutuksiin liittyviä kannustin- ja palkkioehtoja, nousee tuloksellisuuden arviointi hyvin keskeiseen asemaan. Tuloksiin ja vaikutuksiin kohdistuva julkinen hankinta herättää suurta kiinnostusta vaihtoehtona perinteisille hankintatavoille erityisesti palveluhankinnoissa. Siinä missä hankintojen valtavirta edustaa tarkkaan määriteltujen tavaroiden ja palvelusuoritteiden kilpailuttamista halvimmalla hinnalla, vaihtoehtoinen malli määrittelee hankinnan tavoitteiksi tulokset ja vaikutukset sekä palkitsee toimittajia niiden saavuttamisesta. Tällä uskotaan olevan erilaisia myönteisiä vaikutuksia kustannuksiin, laatuun, vaikuttavuuteen sekä innovatiivisuuteen. Tulos- ja vaikuttavuuslähtöisten hankintojen soveltamisen suurimmat haasteet liittyvät tuloksellisuuden mittauksen problematiikkaan.

Lisälukemista

Tämä policy brief pohjautuu Tiekartta innovatiivisiin julkisiin hankintoihin -selvityshankkeen loppuraporttiin: Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A., Turtonen, A. 2017. [Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaminen](#). Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017.

Lisätietoja:

Erikoistutkija Ville Valovirta työskentelee Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ssä. Hänen tutkimusaiheitaan ovat mm. innovatiiviset julkiset hankinnat, innovaatiopolitiikka, evaluaatio-tutkimus ja ennakointi. ville.valovirta@vtt.fi

Erikoistutkija Katriina Alhola työskentelee Suomen Ympäristökeskuksessa (SYKE). Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat kulutuksen ja tuotannon ympäristövaikutukset, kiertotalous ja cleantech sekä kestävät julkiset hankinnat. katriina.alhola@ymparisto.fi

Tiekartta innovatiivisiin julkisiin hankintoihin -selvityshanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Mikko Martikainen
Työ- ja elinkeinoministeriö mikko.martikainen@tem.fi



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi