

## Yhteiskunnallista vaikuttavuutta julkisilla hankinnoilla

Isa-Maria Bergman, Kirsi-Maria Halonen, Iiris Kestilä, Essi Lahti, Elina Ojala, Jussi Pyykkönen, Johanna Sammalmaa, Matti Urho

### **Biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen edistäminen julkisilla hankinnoilla vaatii erilaisia toimintamalleja**

Suomesta halutaan kehittää resurssiviisas kestävä kierto- ja biotalouden mallimaa. Systemistä muutosta voidaan kiihdyttää kohdistamalla julkisia hankintoja yhteiskunnalle lisäarvoa tuoviin uusiin ratkaisuihin.

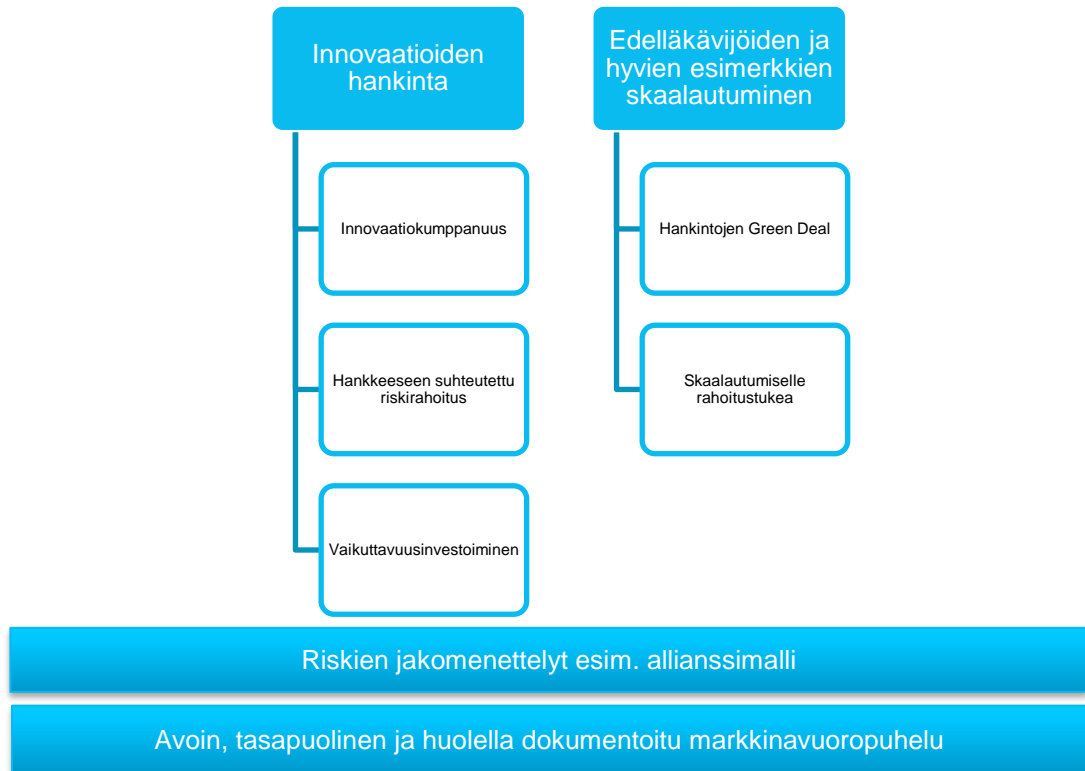
Bio- ja kiertotalouden sekä energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden toteuttaminen julkisissa hankinnoissa edellyttää tavoitteellista hankintapolitiikkaa ja toimivien hankintamenettelyiden kokeilua. Hyvät toimintamallit on niin ikään vakiinnutettava laajaan käyttöön yhteiskunnassa.

Hankintayksiköiden osaamisen, resurssien ja ajan puute sekä juridiikkaan ja vanhoihin toimintatapoihin nojaavat asenteet ovat hidastaneet hankintojen kehittämistä oikeaan suuntaan. Hankintojen vaikutuksia ja vaikuttavuutta ei hankintayksiköissä seurata riittävästi.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoituksella analysoitiin innovatiivisten hankintojen toimintamalleja, joita hyödyntämällä bio- ja kiertotalouden sekä puhtaiden ratkaisujen vaikuttavuustavoitteita voitaisiin vauhdittaa. Tutkimustyöhön sisältyi haastatteluja sekä vuorovaikutteista työpajatyöskentelyä.

Julkisilla hankinnoilla on merkittävä potentiaali edistää yhteiskunnallisia tavoitteita eri toimintamalleilla. Tarpeet ja toimintamallit eroavat kuitenkin riippuen siitä onko kyseessä kokonaan uuden ratkaisun hankinta vai hyväksi todetun skaalautuminen. Tukea ja työkaluja tarvitaan edelleen molempiin.

Toimintamallit biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen hankinnoissa riippuvat siitä, haetaanko kokonaan uutta ratkaisua vai hyväksi todettujen toimintamallien skaalautumista. Oleellisena osana kaikkia hankintoja on riskin hallinnan toimintamallin valitseminen sekä avoin, tasapuolinen ja huolella dokumentoitu markkinavuoropuhelu.



Kuva 1. Hankkeessa tutkittujen toimintamallien soveltuvuus innovaatioiden hankintaan ja hyvien käytäntöjen skaalautumiseen.

## Riskien hallinnan menettelyt ja tuet

Riskien moninaisuudesta ja erilaisista riskienhallintatavoista johtuen hankintaa suunniteltaessa pitäisi huolellisesti kartoittaa siihen liittyvät riskityypit. Projektin suunnitteluvaiheessa ti-laajalla pitäisikin olla jo selkeä käsitys kyseiseen innovaatioprojektiin liittyvistä riskeistä, jotta näihin voidaan varautua paitsi tarjouspyynnön, myös sopimusehtojen kautta. Riskien hallinta on monitahoinen asia, johon ei ole yhtä ainoaa ratkaisua. Erilaiset riskit vaativat erilaisia riskien hallinta- ja jakomalleja.

Erilaisiin hankintoihin liittyvien riskien tunnistamiseen ja niiden hallintaan on kuitenkin syytä kiinnittää jatkossa huomiota sekä innovatiivisia hankintoja koskevissa strategisissa linjauksissa että yksittäistä hankintaa suunniteltaessa.

Koska mahdollisten innovaatioprojektien kenttä on valtavan laaja ja moninainen, sekä rahoitusresurssit rajalliset, voitaisiin riskirahoitusta esimerkiksi keskittää erityisesti korkean teknologian aloille.

Erilaisten riskien jakoon tai siirtoon liittyvien hankintamallien (elinkaari, allianssi, tulosperusteinen hankinta tai vaikuttavuusinvestointi) käytön soveltuvuutta pitäisi sen sijaan arvioida aina hankintaa suunniteltaessa. Läpinäkyvään riskienjakoon perustuva allianssimalli on haastattelujen perusteella lyönyt itsensä läpi rakennus- ja infrainvestointiprojekteissa. Sen käyttö on laajenemassa myös suurten palveluhankintojen piiriin.

Tarpeiden vaihdellessa innovatiivisten hankintojen riskirahoitusta ei pitäisi tarkastella yhtenä yhtenäisenä osa-alueena, vaan erilaisille ja erisuuruisille hankinnoille kannattaa suunnitella

erilaiset kannustin- ja tukimekanismit innovatiivisten hankintojen profiloinnin pohjalta. Hankkeet voidaan jakaa ryhmiin paitsi rahoitustarpeen, myös esimerkiksi niiden suuruuden mukaan (pienet, keskisuuret ja suuret).

- **Suurissa hankkeissa** asiantuntijoita osallistuu hankinnan suunnitteluun, mutta innovaatoriskit ovat suuret. Koko hankkeen innovaatoriskien kantaminen voi osoittautua riskirahoituksen tai -takuu keinoin vaikeaksi ottaen huomioon käytettävissä olevat varat. Tällöin uutta innovaatiota voidaan soveltaa ja testata vain osaan hankintakokonaisuudesta (esimerkiksi uudenlaisen tiepäälystemateriaalin pilotointi rajatulla osalla suurempaa moottoritiepäälysteyttä). Innovaation rajaaminen pienempään osaan kokonaisuutta mahdollistaa myös takuu- tai rahoitusmekanismien ohjaamisen vain tiettyyn, rajattuun osaan hanketta;
- **Pienissä hankkeissa** rahoitustarpeet voivat liittyä esimerkiksi asiantuntemuksen tai osaamisen puutteeseen, kuten markkinaosaamisvajeeseen, uudenlaisten ratkaisujen vaatimusmäärittelyyn (esimerkiksi kiertotaloushankkeet) tai sopimus- ja maksuehtojen laadintaan. Tällöin toimenpiteet kohdistuisivat nimenomaan asiantuntijatuen tarjoamiseen.
- **Keskisuurissa hankkeissa** kyse voi olla sekä riskirahoitus- ja takuutarpeesta että asiantuntijaresurssitarpeesta tai näiden yhdistelmästä. Tällöin riskirahoitusta voidaan tarjota esimerkiksi vain tiettyyn prosentuaaliseen osaan innovaation teknologiariskistä tai lisäkustannuksista ja lisäksi asiantuntemusapua hankkeen läpivientiin.

Kun innovatiivisilla hankinnoilla pyritään hyvien, uusien ratkaisujen leviämiseen, on tärkeää suunnitella ja omaksua tehokkaita toimenpiteitä, joilla tuetaan jo kehitettyjen uusien ratkaisujen leviämistä suuremmalle käyttäjäjoukolle. Tätä tavoitetta voidaan edistää esimerkiksi viestimällä avoimesti ratkaisuilla saavutetuista eduista tai tarjoamalla pilottiin osallistuneiden hankintayksiköiden asiantuntijaosaamista vaatimusmäärittelystä tai riskienhallinnasta muiden hankintayksiköiden käyttöön. On myös huomattava, etteivät nykyiset innovaatiohankintoihin tarjolla olevat tukimekanismit myöskään tue jo testattujen ratkaisujen skaalautumista, vaan pikemminkin täysin uusien ratkaisujen testaamista. Siksi rahoitusmahdollisuuksia toimivien ratkaisujen skaalautumisen tueksi voitaisiin edistää.

Kohdistui innovatiivisia hankintoja tukeva rahoitus sitten teknologiariskeihin tai osaamisvajeen kattamiseen, voitaisiin rahoituksella lisätä vaikuttavuutta ja uuden ratkaisun skaalautumista. Keinoja tähän voisivat olla esimerkiksi erilaisten (ratkaisuun liittyvän) tiedon levittämiseen liittyvien velvoitteiden kytkeminen rahoituksen saamiseen ehdoksi, sitoutuminen asiantuntija-avun tarjoamiseen seuraavassa vastaavaa ratkaisua koskevassa hankkeessa tai sitoutuminen tietynlaisen hankintamenettelyn tai tiettyjen vaatimusten ja/tai sopimusehtojen käyttämiseen. Rahoituksen myöntäjällä saattaa myös olla intressi edellyttää mahdollisuutta valvoa rahoituksen käyttöä esimerkiksi toimimalla hankkeen ohjaus- tai projektiryhmässä. Hankintojen Green Deal -sopimus voisi toimia tämän tyyppisenä skaalautumistyökaluna tukirahoitukseen yhdistettynä.

## Tulosperusteiset hankinnat ja vaikuttavuusinvestoiminen

Tulosperusteisella sopimuksella voidaan sopia riskienjaosta, ja riskiä voidaan sen kautta kanavoida tuottajapuolelle. Vaikuttavuusinvestointimalleissa puolestaan riskin kantavat tilaajan ja tuottajan sijaan sijoittajat. Niiden avulla voidaan toteuttaa huolellisesti suunniteltuja, pitkäjänteisiä ja etupainotteisia investointeja. Vaikuttavuusinvestointimallit näyttävät soveltuvan

parhaiten esimerkiksi suuriin yhteiskunnallisiin projekteihin, kuten erilaisten hyvinvointi- ja ympäristöongelmien ehkäisyyn ja ratkaisemiseen.

Tulosperusteisia hankintoja on lähtökohtaisesti mahdollista käyttää kaikenlaisissa hankinnoissa. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tulosperusteisiin hankintoihin liittyvät maksuehdot ja erityisesti maksu vain tuloksista -mekanismi voivat estää pk-yritysten tai kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisen hankintaan. Tulosperusteinen hankinta on yleistynyt. Sen etuna on riskien siirtyminen toimittajan suuntaan ja siirtyminen suoritteiden ostosta tulosten ostoon, mutta haittapuolena voi olla pk-yritysten vaikeudet kantaa maksujen jälkikäteisytydestä ja epävarmuudesta johtuvaa riskiä ja osallistua tulosperusteiseen hankintaan.

Sijoittajille riskiä siirtävä vaikuttavuusinvestointi on myös lisääntymässä sosiaalisissa vaikuttavuushankkeissa ja tulevaisuudessa myös ympäristövaikuttavuudessa, mutta hankkeiden onnistumista voidaan arvioida paremmin muutaman vuoden kuluttua.

Vaikuttavuusinvestointihankkeet eivät sovi kaikkeen kehittämiseen ja haasteet liittyvät tyypillisesti vaikuttavuuden mittaamiseen. Perustelu käyttöönottoon täytyy olla esimerkiksi se, ettei julkiselle sektorille ole syntynyt normaalin kehityksen myötä riittäviä kannusteita ympäristövaikutusten huomioimiseksi. Tyypillisesti pidempiaikaiset vaikutukset jäävät huomioimatta.

Toistaiseksi Euroopassa ei ole toteutettu yhtään vaikuttavuusinvestointihanketta biotalouden tai puhtaiden ratkaisujen osalta. Vaikuttavuusinvestointi soveltuu tilanteisiin, joissa julkisen sektorin tavoite on erityisen yksiselitteinen ja tulokset mitattavissa. Tämä edellyttää kykyä analysoida tarvetta, luoda tavoitteita sekä mallintaa potentiaalisia vaikutuksia. Vaikuttavuusinvestointihankkeita tulee johtaa vaikuttavuusketjun mukaisesti. Tarpeen määrittämisen kautta on edettävä hallitussa järjestyksessä osallistaen nykyistä enemmän palveluntuottajia ja markkinoita.

## **Innovaatiokumppanuus – uusien ratkaisujen kehitysvaiheeseen joustavuutta**

Uuden hankintalain tuomaa innovaatiokumppanuusmenettelyä on sovellettu jo useassa eri toimialojen hankinnassa Suomessa.

Innovaatiokumppanuusmenettelyissä korostuu tarve huolelliseen ennakkosuunnitteluun, aktiivisempaan viestintään ja vuoropuheluun tilaajan ja potentiaalisten kumppaneiden välillä, tarve kartoittaa riskejä ja lisätä erilaisten yritysten motivaatiota osallistua hankkeisiin sekä lisätä niiden osaamista ja ymmärrystä julkisen sektorin kanssa toimimisesta. Jotta hankkeiden houkuttelevuutta ja uusien ratkaisujen syntyminen todennäköisyyttä voidaan lisätä, pitäisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko hanke yrityksille aidosti kiinnostava. Tällöin merkitystä on kannustimien valinnalla ja mitoituksella (palkkio, referenssit, näkyvyys), kehitettävän ratkaisun kaupallistamismahdollisuuksilla, sopimuksen saamisen todennäköisyydellä ja immateriaalioikeuksien määräytymisellä.

Innovaatiokumppanuusmenettely ei ole ainoa uusien ratkaisujen hankinnan mahdollistavista hankintamenettelyistä eikä se sovellu kaikkiin innovatiivisiin hankintoihin. Menettely on suunniteltu sellaisten ratkaisujen kehittämiseen, joiden kaupallistaminen edellyttää nimenomaista T&K-vaihetta.

Innovaatiokumppanuusmenettely vaatii hankintayksiköltä vahvaa sitoutumista ja taloudellisia resursseja myös kehitysvaiheeseen. Osaamista, resursseja ja skaalautumisen mahdollistavia

innovaatiokumppanuuksia voitaisiin lisätä esimerkiksi muodostamalla hankintarenkaita erilaisten innovaatiotavoitteiden saavuttamiseksi. Tällöin kuitenkin hankintarenkaaseen osallistuvien hankintayksiköiden olisi hyvä sopia etukäteen yhteisistä pelisäännöistä, päätöksenteosta ja vastuunjaosta innovaatiokumppanuusmenettelyn aikana, jotta esimerkiksi kehitysvaiheen aikana hankintarenkaan jäsenten näkemykset ratkaisujen toteutuskelpoisuudesta ja houkuttelevuudesta eivät poikkeaisi liikaa toisistaan. Useasta hankintayksiköstä koostuvan hankintarenkaan sisäisen päätöksenteon mahdolliset ongelmat ja niihin varautuminen ovat seikkoja, joihin pitäisi hankinnan suunnitteluvaiheeseen sisältyvässä riskianalyyssissä paneutua.

## **Hankintojen Green Deal – edelläkävijyyden skaalautumista**

Hankintojen Green Deal -sopimus on hankkijalle uusi tapa toteuttaa kestävä kehitys tavoitteita hankinnoissaan. Sopimus tukee hankintayksiköiden olemassa olevia vähähiilisuuden, kiertotalouden ja resurssiviisauden tavoitteita, kestävien sekä innovatiivisten hankintojen tielarttojen ja energiatehokkuussopimusten toimeenpanoa. Sopimuksen hankintayksiköt solmivat ministeriön kanssa. Luodakseen riittävästi vaikuttavuutta sopimus edellyttää vähintään kolmen hankintayksikön osallistumista.

Toiminnalla luodaan uudenlainen, hankintojen yhteistyö- ja osaamisrakenne, jossa seurataan koko hankintaprosessia ja arvioidaan vaikutukset.

Sopimukset kannattaa nähdä sekä

- 1) skaalautumisen työkaluna, että
- 2) priorisoitujen tavoitteiden vauhdittajana kehittämällä ja toteuttamalla uusia toimintamalleja hankinnoissa.

Toimiakseen sopimuksen on tuotava hyötyjä molemmille osapuolille: valtiolle sekä hankintayksiköille. Valtionhallinto edellyttää kunnianhimoisten tavoitteiden asettamista ja hankintayksiköt riittävästi kannustimia sekä tukea. Lisäksi sopimustoiminnan pitää palvella selkeästi hankintayksiköiden omia tavoitteita, palveluita ja toimintaa. Vapaaehtoisen sopimustoiminnan on siksi kohdistuttava valtion ja hankintayksiköiden tavoitteiden ja tarpeiden rajapintaan.

Green Deal -sopimus sopii parhaiten silloin, kun arvoketjun tiedon tuottamisen mahdollisuudet ovat tunnistettavissa, eikä hankinta edellytä pitkää tutkimus- tai tuotekehitysvaihetta. Tulokset on oltava mitattavissa rajatussa aikavälissä. Yhteinen ennakoiva ja tekninen markkinavuoropuhelu sekä riskinhallinta ja -jako on olennainen osa toimintamallia.

Hankintojen Green Deal -sopimusten pilotointi on hyvä kohdistaa selkeisiin hankinnan kohteisiin, joissa voidaan kehittää nykyistä kunnianhimoisempia toimintamalleja useamman hankintayksikön yhteistyössä. Lisäksi sopimuksessa on voitava asettaa valtion kärkihanketavoitteita tai painopistealueita tukevia konkreettisempia tavoitteita, joita on mahdollista myös skaalata. On tärkeää, että ministeriöillä on yhteinen näkemys siitä, mitä hankintojen Green Dealillä halutaan aikaansaada ja että ne ovat sitoutuneita yhteiseen toimintamalliin. Sopimustoiminnan kokeilu tuo lisää tietoa ja varmuutta ohjauskeinon sovellettavuuteen. Green Deal -sopimus on myös liitettävissä muihin ohjauskeinoihin, joilla valtio voi helpottaa innovatiivisten hankintojen toteuttamista, esimerkiksi aluekehitys- ja maaseuturahastot, joilla tuetaan vähähiilisiä ratkaisuja. Hankeavustuksien myöntökriteereissä olisi hyvä nykyistä paremmin huomioida jo toteutuneiden hyvien toimintamallien skaalautuminen sekä mahdollistaa Green Deal -sopimustoimintaa esimerkiksi alueellisessa yhteistyössä.

## Lisätietoja:

**Johtaja Isa-Maria Bergman** Kiertotalous ja kestävät julkiset hankinnat, Motiva Oy. Tutkimus-aiheisiin kuuluu Green Deal -sopimusmalli.

Lisätietoja: [isa.maria.bergman@motiva.fi](mailto:isa.maria.bergman@motiva.fi), puh. 040 487 4242, [www.motiva.fi](http://www.motiva.fi)

**Dosentti, OTT, VT, Kirsi-Maria Halonen** toimii kauppaoikeuden yliopistonlehtorina Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa erikoisosaamisalueenaan muun muassa julkiset hankinnat. Hänen tutkimusaiheisiin tässä hankkeessa kuuluivat innovaatioiden riskirahoitus- ja takuumallit, riskienhallinta sekä innovaatiokumppanuusmenettelyn pullonkaulojen selvittäminen.

Lisätietoja: [lacris.ulapland.fi/fi/persons/kirsimaria-halonen\(0e786266-d520-4897-b31c-7c6ef5824a25\).html](http://lacris.ulapland.fi/fi/persons/kirsimaria-halonen(0e786266-d520-4897-b31c-7c6ef5824a25).html) ja [www.linkedin.com/in/kirsi-maria-halonen-2472612/](http://www.linkedin.com/in/kirsi-maria-halonen-2472612/)

**OTM, tohtorikoulutettava Johanna Sammalmaa** työskentelee Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa tohtorikoulutettavana. Hänen väitöskirjansa käsittelee julkisten hankintojen valmisteluvaiheen aikana käytävää markkinavuoropuhelua ja EU:n yleisten oikeusperiaatteiden tulkintaa valmisteluvaiheen aikana. Tutkimusaiheisiin tässä hankkeessa kuuluivat valmisteluvaiheen aikaiset vuoropuhelut, innovaatioiden riskirahoitus- ja takuumallit sekä riskien hallinnan osalta tulosperusteinen hankinta ja vaikuttavuusinvestoinnit.

Lisätietoja: <https://www.utu.fi/fi/yksikot/law/tiedekunta/henkilosto/Sivut/Johanna-Sammalmaa.aspx>

## Biotalous ja puhtaiden ratkaisujen innovatiiviset hankinnat on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

neuvotteleva virkamies Timo Halonen

maa- ja metsätalousministeriö, [timo.halonen@mmm.fi](mailto:timo.halonen@mmm.fi), puh. 02 9516 2411

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi).