

AALTO-YLIOPISTO
Perustieteiden korkeakoulu
Informaatioverkostojen koulutusohjelma

Märt Vesinurm

Julkisten innovatiivisten hankintojen vaikuttavuus

Kandidaatintyö

Espoossa, 03.05.2019

Vastuupettaja: Miia Jaatinen

Työn ohjaaja: Ruth Kaila

Aalto-yliopisto Perustieteiden korkeakoulu Informaatioverkostojen koulutusohjelma		KANDIDAATINTYÖN TIIVISTELMÄ
Tekijä: Märt Vesinurm		
Työn nimi: Julkisten innovatiivisten hankintojen vaikuttavuus		
Sivumäärä: 25	Päiväys: 03.05.2019	Julkaisukieli: suomi
Pääaine: Informaatioverkostot		Pääaineen koodi: SCI3026
<p>Innovaatiorahastukset ovat tapa, jolla kunta tai muu julkinen toimija voi uudistaa perinteisesti hyvin jäykkiä rakenteita ja tuottaa vaikuttavampia, taloudellisesti kannattavampia ja lopulta tuloksellisempia palveluita asiakkaille. Euroopan unioni (EU) on jo pitkään kannustanut jäsenmaitaan panostamaan innovatiivisiin hankintoihin. Juha Sipilän hallitusohjelmassa pyritään siihen, että 5 % kaikista hankinnoista olisivat innovatiivisia, ja vuonna 2017 voimaan tullut uusi hankintalaki sisältää jopa uuden menettelytavan innovatiivisia hankintoja varten.</p> <p>Julkisten hankintojen 38 miljardin euron panoksella julkiset toimijat voivat myös huomattavasti suunnata rahoitusta uusien ratkaisujen syntymiseen ja täten ohjata yhteiskuntaa kehittymään. Innovaatiotoimintaan ohjaavaa politiikkaa kutsutaankin innovaatiopolitiikaksi.</p> <p>Hankinnoissa, kuten myös kaikessa muussa kehittyvässä ja strategisessa toiminnassa, täytyy jatkuvasti pyrkiä mittaamaan, ovatko halutut vaikutukset sellaisia, että ne vievät organisaatiota kohti tavoitteitaan. Erityisesti innovaatiotransferit ovat usein osa suurempaa strategista kokonaisuutta. Ilman mittaamista ei voida tietää, oliko suoritetusta hankinnasta mitään hyötyä ja toiko se organisaatiolle mitään lisäarvoa. Innovaatiotransferit ovatkin selvästi vaikuttavia ja tuloksellisia hankintoja, jotka usein luovat merkittävää lisäarvoa hankkivalle organisaatiolle.</p> <p>Erityisesti vaikuttavuuden mittaaminen on osoittautunut hankalaksi, sillä pitkäjänteinen vaikuttavuuden seuraaminen on kallista. Tämän vuoksi on keksitty muita tapoja arvioida vaikuttavuutta mittaamisen sijaan, pyrkien kuitenkin luotettavaan tulokseen.</p> <p>Julkisten toimijoiden hankintaprosessit ovat kuitenkin pitkiä ja byrokraattisia, ja niissä on tyypillisesti täytynyt tietää etukäteen, mitä hankitaan. Siksi onkin merkityksellistä, että yhteiskunnassa tehdään yhä enemmän ratkaisukeskeisiä hankintoja, sillä näin puretaan jäykkiä rakenteita.</p>		
Työn ohjaaja: Ruth Kaila		
Vastuupettaja: Miia Jaatinen		
Asiasanat: julkinen hankinta, innovaatiotransferi, hankintalaki, vaikuttavuus		

Käsitteet

Julkinen hankinta - Jonkin julkisen toimijan, kuten kunnan tai maakunnan ostama tai ostamiseen verrattavissa olevien toimenpiteiden kautta, kuten vuokraten, hankittavat tavarat ja palvelut. (Valtiovarainministeriö 2017)

Innovaatio - Uusi taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävä tuote tai palvelu. Innovaatiot voivat olla uusia tai merkittävästi paranneltuja tuotteita tai prosesseja. Uudet tuotteet (tuoteinnovaatio) voivat olla materiaalisia tuotteita tai abstrakti palvelu - kyse on siitä, mitä tuotetaan. Uudet prosessit (prosessi-innovaatiot) voivat olla teknologisia tai organisatorisia - kyse on siitä, miten tuotteita tuotetaan. (Edquist 2014)

Innovatiivinen hankinta – Hankinta, joka eroaa tavallisesta hankinnasta siinä, että innovaatiohankinnan kohteena on uusi tai merkittävästi paranneltu tuote tai palvelu. (Valo et al. 2017). Käytetään tutkielmassa keskenään vaihtokelpoisesti ”innovaatiohankinta” kanssa.

Vaikuttavuus - Kokonaisvaltainen muutos, joka saavutetaan tiettyjen prosessien ansioista. Esimerkkinä Aistrich (2014) mainitsee opettajan palkkaamisen kouluun, jossa vaikuttavuus näkyy siinä, miten lukemaan oppineiden elämä muuttuu tai millainen ei-syrjäytyneiden elämästä tulee aiempaan verrattuna.

Tuloksellisuus - Kokonaistavoitteiden saavuttaminen. Sisältää tuottavuuden ja vaikuttavuuden. Lisäksi tuloksellisuuteen kuuluu panosten, lopputuloksen ja tuotantoprosessin laatu. (Valtiovarainministeriö 2018)

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ

KÄSITTEET

1	<i>Johdanto</i>	1
1.1	Innovatiivinen hankinta	2
1.2	Tutkimuskysymykset ja -aineisto	2
2	<i>Innovatiiviset julkiset hankinnat</i>	3
2.1	Julkiset hankinnat	3
2.2	Hankintalaki	5
2.3	Julkinen hankintaprosessi	6
2.4	Innovaatiopolitiikka	10
2.5	Innovaatiorahankinnan piirteet	11
3	<i>Vaikuttavuus julkisissa hankinnoista</i>	12
3.1	Vaikuttavuuden mittaaminen julkisissa hankinnoissa.....	12
4	<i>Innovatiiviset julkiset hankinnat - tapausesimerkit</i>	15
4.1	Tampereen kaupunki, Kotitori-palveluintegraatio	15
4.1.1	Taustoitus.....	15
4.1.2	Mittaus ja tulokset.....	16
4.2	Siuntion kunta, Avainlinjat	18
4.2.1	Taustoitus.....	18
4.2.2	Mittaus ja tulokset.....	18
4.3	Tapausesimerkkien yhteenveto.....	19
5	<i>Reflektio ja suosituksia</i>	20
	<i>Lähdeluettelo</i>	22

1 Johdanto

Julkinen hankinta tarkoittaa jonkin julkisen toimijan, kuten valtion tai kunnan, ostamaa tai vuokraamaa tavaraa tai palvelua. Julkisten sektorin hankintoja tehdään vuodessa noin 38 miljardin euron edestä, mikä vastaa melkein viidesosaa Suomen bruttokansantuotteesta (Ingves 2017). Jatkuvasti kehittyvässä maailmassa ei kuitenkaan saa jäädä tyytyväisenä paikalleen vaan on pyrittävä jatkuvaan kehitykseen. Valtion on myös pysyttävä kilpailukykyisenä yrityskenttään nähden, jossa innovaatiotoimintaa esiintyy yhä useammin - noin 65-prosentilla yrityksistä. (Tilastokeskus 2016) Pääministeri Juha Sipilän hallitus 2015 onkin asettanut yhdeksi hallituskauden kärkihankkeista digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentamisen. Kärkihankkeesta kirjoitetaan: “Edesautetaan innovaatio- ja palvelualustojen syntyä sektoreilla, joilla julkishallinnolla on rooli markkinoiden toimivuuden kannalta.” Kärkihankkeen erääksi tavoitteeksi on asetettu, että kaikista julkisista hankinnoista 5 % olisi innovatiivisia hankintoja. (Ratkaisujen Suomi 2015)

Vuoden 2017 alussa voimaan tullut uusi Laki julkisista hankinnoista (2016/1397) sisältää uuden hankintamenettelytavan, innovaatiokumppanuuden, joka avaa mahdollisuuksia erilaisten hankintojen tekemiseen. Lisäksi uusi laki keventää julkisten hankintojen tekemisen prosessia muillakin tavoilla (Hankintaturisti 2017).

Julkisilla innovatiivisilla hankinnoilla pyritään edesauttamaan sosiaalisten ja yhteiskunnallisten innovaatioiden syntymistä. Samoin pyritään kehittämään kilpailukykyä, taloudellista kasvua sekä hyvinvointia. (European Commission 2014) Euroopan unioni on kannustanut jäsenmaita innovatiivisiin hankintoihin jo vuodesta 2007 muun muassa rahoitusvälineiden muodossa. (European Commission 2007) Suomessa on tähän kuitenkin aktivoitunut hitaasti, kuten 10 vuoden ero EU:n kannustimien ja uuden innovatiiviset hankinnat sisältävän lain voimaantulon välillä osoittaa.

Innovatiiviset hankinnat eivät ole uusi ilmiö. Euroopan unioni on jo yli vuosikymmenen ajan kannustanut innovatiivisiin julkisiin hankintoihin. Suomen hallitus on päivittänyt lakeja ja asettanut kunnianhimoiset tavoitteet innovaatiohankinnoille, ja Suomessakin julkinen sektori on alkanut omaksua innovaatiokumppanuus-menettelyä käytäntöön, mistä näkyvimpänä esimerkiksi keskustakirjasto Oodi (Helsingin uutiset 2017). Kuitenkin tutkimusta innovaatiohankintojen vaikuttavuudesta on melko vähän.

1.1 Innovatiivinen hankinta

Valo et al. (2017) määrittelevät julkiset innovatiiviset hankinnat seuraavasti:

”Innovatiivinen julkinen hankinta on uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankinta, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta.” Määrittely jaetaan muutamaan ymmärryksen kannalta merkitykselliseen osaan. Hankinnan on oltava uutuus: Valo et al. (2017) tekevät rajanvedon uudelle tuotteelle noin 3-5 ensimmäisen käyttäjään, mutta tarkkaa rajaa on kuitenkin vaikea määritellä. Hankinta ja sen kohde voi olla uuden tavaran tai palvelun hankinta sen ensimmäisenä käyttäjänä, kehitystyöhankinta tai näiden molempien yhdistelmä. Uutena lisänä määrittelyyn Valo et al. (2017) lisäävät myös oletuksen siitä, että innovatiivinen hankinta on luonteeltaan tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta parantavaa.

1.2 Tutkimuskysymykset ja -aineisto

Tutkimus pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten innovaatiohankintojen vaikuttavuuden mittaamista voidaan hahmottaa?
2. Ovatko toteutuneet julkiset innovaatiohankinnat olleet vaikuttavia?

Näihin kysymyksiin vastaamalla tutkielma pyrkii luomaan pohjaa sille, että jatkossa innovatiivisia hankintoja pyrittäisiin tekemään julkisella sektorilla yhä enemmän. Tavoitteeseen tähdätään selvittämällä, mitä mittareita käytetään tällaisten hankintojen vaikuttavuuden mittaamiseen ja osoittamalla todeksi pohjahypoteesi siitä, että innovatiiviset hankinnat tuottavat hyviä tuloksia.

Tutkimus on kirjallisuuskatsaus, jonka materiaalin haussa on hyödynnetty tieteellisten artikkelien tietokantojen lisäksi valtion raportteja sekä yleisesti internetissä saatavilla olevaa materiaalia. Lisäksi tiedonhaussa on hyödynnetty asiantuntija-apua. Lähdemateriaali sijoittuu pääosin vuosille 2015-2018 ja erityisesti eri ministeriöiden selvityksiä, työryhmien mietintöjä sekä raportteja on hyödynnetty laajasti. Lisäksi on tutkittu toteutetuista innovatiivisista hankinnoista luotua materiaalia tilannekuvan kartoittamiseksi.

2 Innovatiiviset julkiset hankinnat

Tässä osiossa tutkielmassa käsitellään julkisia hankintoja, niiden merkitystä Suomen julkisessa taloudessa sekä prosesseja, joiden kautta julkiset hankinnat tehdään. Lisäksi käsitellään hankintalakia, joka asettaa raamit sille, miten julkisia hankintoja tehdessä täytyy menetellä. Kaiken ohella kuljetetaan käsiteltävien aiheiden merkitystä innovatiivisille hankinnoille, ja lopuksi käsitellään olemassa olevaa tutkimusta innovaatiohankinnoista.

2.1 Julkiset hankinnat

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan jonkin julkisen toimijan, kuten kunnan tai maakunnan, ostamia tai ostamiseen verrattavissa olevien toimenpiteiden kautta, kuten vuokraten, hankittavia tavaroita ja palveluita. Julkiseksi toimijaksi luetaan myös julkiset sosiaaliturvarahastot, kuntayhtymät, liikelaitokset ja valtionyhtiöt. Lisäksi julkiseksi hankinnaksi lasketaan minkä tahansa tahon hankinta, johon taho saa julkista rahoitusta yli 50 %. Näitä tahoja nimitetään laissa hankintayksiköiksi. Myös julkisyhteisöt, kuten ylioppilaskunnat ja seurakuntayhtymät luetaan julkisten toimijoiden piiriin. (Valtiovarainministeriö 2017) Suomen julkisen sektorin hankinnat ovat merkittävässä osassa suomalaista kansantaloutta, ja vuonna 2017 oli julkisten hankintojen arvo noin 34 miljardia euroa, mikä vastaa noin 20 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta (Helsingin Sanomat 2016). Julkisia hankintoja erottaa tavallisista hankinnoista se, että julkisia hankintoja säännellään hankintalaissa, joka asettaa tarkat raamit sille, miten hankintaprosessin kuuluu tapahtua ja tekee koko prosessista mahdollisimman läpinäkyvän. (TEM 2018)

Koska julkisiin hankintoihin vuosittain käytettävä rahamäärä on erittäin merkittävä, on sillä myös merkittävä vaikutus työllisyyteen Suomessa. Työllisyysvaikutukset ovat Tilastokeskuksen tutkimuksiin perustuvien laskelmien mukaan vähintään 200 000 henkeä. (Lith 2012) Merkittävien rahasummien liikkua onkin olennaista, että julkisiin hankintoihin sovelletaan tasapuolisuuden, syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Nämä periaatteet johtavat juurensa Euroopan unionin tasoihin sopimuksiin. (Kuntaliitto 2016)

Julkiset hankinnat voidaan Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2015, 58-59) mukaan jaotella useilla tavoilla ominaisuuksiensa perusteella. Yleisesti parhaiten toimivaksi he toteavat jaottelun viiteen pääryhmään, joita ovat: toistuvan tuotannon hankinnat, projektityyppisen tuotannon hankinnat, investoinnit, epäsuorat hankinnat ja välitettävät kauppatavarat. Tämä jaottelu pohjautuu nimenomaan organisaation sisäisiin tarpeisiin.

Toistuvan tuotannon hankinnoille on nimensä mukaisesti tyypillistä toistuvuus. Tyypillisesti tähän kategoriaan kuuluvat tuotantomateriaalit, alihankinnat ja palvelut. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 60) Julkisella sektorilla voidaan ajatella tähän kategoriaan kuuluvan tilanteen, jossa kunta ei itse tuota sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, vaan tilaa ne ulkoiselta toimittajalta.

Projektityyppisen tuotannon hankinnat ovat kaikki tiettyyn projektiin liittyvät materiaalit, alihankinnat ja palvelut. Tyypillistä on, että hankinnat eivät ole ns. pitkäaikaisia vaan muuttuvat jatkuvasti - erityisesti eri projektien välillä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 60) Innovaatiohankinnat ovat usein juuri tämän tyyppisiä hankintoja, jossa toimittaja toimittaa ongelmanratkaisun taikka tuotekehitystyötä. (Sinda 2017)

Investoinnit luovat edellytyksiä toiminnalle, ja niitä harvemmin edes luokitellaan hankintojen alalajiksi. Usein investointeja toisaalta hoidetaan hyvin projektinomaisesti, ja niille on luonteenomaista kertaluonteisuus ja laajuus. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 61) Myös investointeja näkee hankittavan innovaatiohankintoina. (Kaleva 2017)

Epäsuorat hankinnat ovat hankintoja, jotka eivät suoraan liity organisaation jatkuvaan toimintaan vaan mahdollistavat toimintaa. Tästä esimerkkinä voi olla esimerkiksi IT-palveluiden ulkoinen hankinta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 62)

Välitettävät kauppatavarat ovat nimensä mukaisesti eteenpäin välitettävää tavaraa ja niiden arvo perustuu usein eteenpäin myyntiin. Tähän kategoriaan liittyvät myös tilanteet, jossa ostetaan kauppatavaraa eri toimittajilta ja yhdistetään ne yhdeksi ns. avaimet käteen -tuotteeksi, joka myydään eteenpäin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 65-66)

Julkisiin hankintoihin vaikuttaa kuitenkin hankintalain lisäksi myös muita juuri julkisille hankinnoille tyypillisiä piirteitä ja näistä puolestaan kumpuavat omat ongelmansa. Lundström (2011, 181) käsittelee kuntien palveluhankintojen kitkapintoja ja listaa syitä, jotka selittävät ongelmia, joita ovat muun muassa kunnan dominoiva asema markkinoilla, osaamisen puute sekä poliittinen vaikuttaminen. Lundström jakaa

ongelmat vielä kahteen kategoriaan - ongelmat, joihin kunta voi itse vaikuttaa, kuten henkilöstön osaamisen puute, ja ongelmat, joihin kunta voi vaikuttaa vain välillisesti, kuten palveluntarjoajien toiminta.

2.2 Hankintalaki

Suomen hankintalaki (2016/1397) sääntelee valtion, kuntien ja muiden hankintayksiköihin luettavien toimijoiden hankintaa ja määrää, miten nämä hankinnat on toteutettava. Laki pohjautuu EU:n hankintadirektiiveihin, ja sen tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata kaikille toimijoille tasapuolinen mahdollisuus osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Euroopan unionin ensimmäiset julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat 1970-luvulta (TEM 2015). Tuolloin joissain jäsenmaissa järjestäytynyt rikollisuus kontrolloi ja korruptoi julkista sektoria, erityisesti rakennusosalalla. Tämä näkyi muun muassa niin, että avointa kilpailutusta ei julkisten hankintojen yhteydessä suoritettu ja muiden jäsenmaiden toimittajia syrjittiin selvästi. (Pekkala 2008)

Euroopan unionin hankintadirektiivien tarkoitus on hankintalainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen jäsenvaltioiden välillä, ja jokaisen maan onkin saatettava direktiivit voimaan valitsemallaan tavalla. Suomessa tämä tehdään integroimalla direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivit eivät kuitenkaan juuri jätä sisällöllistä liikkumavaraa. (TEM 2015)

Hankintalaissa (2016/1397) on säädetty kynnysarvot. Hankinnat, joiden hinta jää kynnysarvojen alle, eivät kuulu hankintalain piiriin. Suomen kansalliset kynnysarvot ovat matalampia ja tarkemmin määritelty kuin EU-kynnysarvot. Hankintalaissa määritellään myös kaikille julkisille hankinnoille neljä periaatetta, joita kaikkien julkisten hankintojen on noudatettava. Nämä periaatteet ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus sekä suhteellisuus. (Kuntaliitto 2016)

Tasapuolisuus tarkoittaa sitä, että tarjouspyynnössä tai muissa hankinta-asiakirjoissa ei saa asettaa tarjoajia selvästi eriarvoiseen asemaan ja toisaalta, että jokaista tarjoajaa arvioidaan tasa-arvoisesti asetettujen kriteerien mukaisesti. Syrjimättömyys tarkoittaa ehdokkaiden ja tarjoajien kohtelua samalla tavalla riippumatta tekijöistä, jotka eivät liity hankintaan, kuten kansallisuus. Avoimuusperiaate tarkoittaa, että hankintaan liittyviä tietoja ei salata ja siitä ilmoitetaan julkisesti. Kaikkien halukkaiden on kyettävä

osallistumaan tarjouskilpailuun. Lopuksi suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että tarjouskilpailuun osallistuville ei aseteta kohtuuttomia kriteereitä. Tämä näkyy käytännössä muun muassa hankintalain säännöksessä, jossa kielletään hankintayksiköitä asettamasta kohtuuttoman korkeita liikevaihtovaatimuksia tarjouskilpailuun osallistuville tahoille. (Kuntaliitto 2016)

Vuoden 2017 alussa voimaan tullessa uudessa hankintalaissa lisättiin lakiin niin sanottu innovaatiokumppanuusmahdollisuus täysin uutena hankinnan menettelynä. Innovaatiokumppanuus yhdistää tutkimus- ja kehittämispalveluhankinnan sekä kehityksestä syntyneen lopullisen tuotteen tai palvelun hankinnan. Innovaatiokumppanuus-menettelyä saa käyttää silloin, kun markkinoilla ei ole valmista tuotetta tai palvelua, joka vastaisi hankintayksikön tarpeisiin. Innovaatiokumppanuuden ensimmäinen askel on tarpeen, tavoitteiden ja vähimmäisvaatimusten määrittely. Lisäksi on asetettava välitavoitteita ja määritettävä korvaukset tavoitteille. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2017)

2.3 Julkinen hankintaprosessi

Julkisten hankintojen lähtökohtana on, että ne ovat mahdollisimman taloudellisia, laadukkaita ja ottavat huomioon olemassa olevan kilpailutilanteen. Lisäksi niissä täytyy ottaa huomioon ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat. Myös aiemmin mainitut hankintojen periaatteet täytyy ottaa huomioon. (Laki julkisista hankinnoista 2017, 2§)

Hankintalakia sovelletaan vain sellaisiin julkisiin hankintoihin, jotka ylittävät laissa mainitut kynnsarvot. Jos hankinta ei ylitä kynnsarvoa, voidaan siihen soveltaa hankintayksikön sisäisiä ohjeistuksia, eikä hankintalakia tarvitse seurata. Hankinnan taloudellinen arvo lasketaan arvioimalla suurin korvaus, joka hankinnasta maksetaan ilman arvonlisäveroa. Kynnsarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 60 000 euroa, rakennusurakoissa 150 000. Lisäksi sovelletaan erikoistilanteisiin, kuten tiettyihin sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin omia kynnsarvoja. On myös olemassa suuremmat EU-kynnsarvot. Nämä kynnsarvot ylittävät hankinnat sisältävät hankintaprosessissa muutaman pakollisen vaiheen enemmän. (Laki julkisista hankinnoista 2017, 25-27 §)

Vaikka laki sallii kynnsarvot alittavien hankintojen eli pienhankintojen, suorahankinnat (kilpailuttamisen ohittamisen), on esimerkiksi valtion hankintakäsikirjassa kirjattu, että myös nämä hankinnat on lähtökohtaisesti kilpailutettava. Syyt suorahankinnoille ovat ainoastaan alle 5000-6000 euron

hankinnat, äärimmäinen kiire, muiden toimittajien olemattomuus, kilpailuttamisen kustannukset ylittävät saadun hyödyn ja se, että vastaava hankinta on tehty aikaisemmin ja hintataso on tiedossa. (Eskola & Ruohoniemi 2011)

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2015) esittävät, että ns. laaja-alainen hankintaprosessi jakautuu kolmeen päävaiheeseen, jotka ovat hankinnan suunnittelu ja valmistelu, hankinnan kilpailutus sekä toimittajan sopimuksen aikainen ohjaaminen. Into Seinäjoki Oy (2016) avaa näitä vaiheita taulukossa (Taulukko 1), joskin kuviossa ns. kolmas vaihe alkaa jo hankintapäätöksestä ilmoittamisella eikä sopimuksen alkamisesta.

Taulukko 1 (Perustuu Into Seinäjoki Oy 2016 -taulukoon) Pienhankintaprosessia käytetään, kun hankinnan arvo ei ylitä kansallisia kynnysarvoja. Hankintalakia noudatetaan, kun kansalliset kynnysarvot ylittyvät, mutta EU-kynnysarvot eivät. EU-hankintadirektiivejä noudatetaan, kun hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvot.

EU-hankinta <i>EU-hankintadirektiivit</i>	Kansallinen hankinta <i>Hankintalaki</i>	Pienhankinta <i>EU:n perussopimuksen yleiset periaatteet</i>
1. Markkinaseuranta	1. Markkinaseuranta	1. Markkinaseuranta
2. Suunnittelu	2. Suunnittelu	2. Suunnittelu
3. Ennakoilmoitus	3. Ennakoilmoitus (ei pakollinen)	3. Ennakoilmoitus (ei pakollinen)
4. Menettelyvalinta	4. Menettelyvalinta	4. Menettelyvalinta (ei pakollinen)
5. Hankintailmoitus	5. Hankintailmoitus	5. Hankintailmoitus (ei pakollinen)
6. Tarjouspyyntö	6. Tarjouspyyntö	6. Tarjouspyyntö
7. Lisätietokysymykset ja vastaukset	7. Lisätietokysymykset ja vastaukset	7. Lisätietokysymykset ja vastaukset
8. Tarjousten jättäminen	8. Tarjousten jättäminen	8. Tarjousten jättäminen
9. Tarjousten avaustilaisuus	9. Tarjousten avaustilaisuus	9. Tarjousten avaustilaisuus
10. Tarjoajien soveltuvuustarkastus	10. Tarjoajien soveltuvuustarkastus	10. Tarjoajien soveltuvuustarkastus
11. Tarjousten tarkastus	11. Tarjousten tarkastus	11. Tarjousten tarkastus
12. Täsmennyspyyntö ja vastaukset	12. Täsmennyspyyntö ja vastaukset	12. Täsmennyspyyntö ja vastaukset
13. Tarjousten vertailu ja perustelu	13. Tarjousten vertailu ja perustelu	13. Tarjousten vertailu ja perustelu
14. Hankintapäätös ja ilmoittaminen	14. Hankintapäätös ja ilmoittaminen	14. Hankintapäätös ja ilmoittaminen
15. Valitusaika / odotusaika	15. Valitusaika / odotusaika	15. Valitusaika / odotusaika (Hankintayksikön omat menettelytavat)
16. Sopiminen ja sopimuskausi	16. Sopiminen ja sopimuskausi	16. Sopiminen ja sopimuskausi
17. Jälki-ilmoitus	17. Jälki-ilmoitus (ei pakollinen)	17. Jälki-ilmoitus (ei pakollinen)

Taulukossa 1 kohdat 1-4 edeltävät itse tarjouskilpailua, 5-13 kuuluvat tarjouskilpailuun ja 14-17 ovat tarjouskilpailua seuraavat vaiheet. Hankintalaki, Into Seinäjoki Oy sekä Iloranta & Pajunen-Muhonen (2015, 385-391) kuvailevat hankintaprosessia seuraavanlaisesti:

1. Markkinaseuranta: Hankintayksikkö ottaa selvää siitä, mitä on hankkimassa ja selvittää alan kilpailutilanteen ja toimittajakentän. Markkinaseuranta voidaan toteuttaa vapaasti hankintayksikön harkinnan mukaan.

2. Suunnittelu: Koko hankintaprosessin etukäteen suunnittelu, jolloin prosessi etenee sujuvammin. Tässä vaiheessa arvioidaan muun muassa hankintaan liittyviä tarpeita ja vaikutuksia.

3. Ennakoilmoitus: Hyväksi todettu muttei pakollinen tapa aloittaa kilpailutus. Yleisesti ennakoilmoituksen tyyppejä ovat tietopyyntö, tekninen vuoropuhelu tai markkinavuoropuhelu. Ennakoilmoitus antaa hankintayksikölle mahdollisuuden käydä keskustelua hankinnasta ja kerätä lisää tietoa.

4. Menettelyvalinta: Päätetään, mitä menettelyä kilpailutuksessa käytetään. Yleisimmät menettelytavat ja niiden osa-alueet on kuvattu kuviossa kaksi. Erityispiirteet menettelytavoissa on seuraavat: Avoimessa menettelyssä tarjoajien määrää ei rajoiteta ja kaikki voivat osallistua tarjouskilpailuun. Rajoitettu menettely jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä valitaan hakemusten perusteella tarjouskilpailuun osallistujat, joille sitten varsinainen tarjouspyyntö toimitetaan. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain, kun tarjouspyyntöä ei voida laatia riittävän tarkasti. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö valitsee osallistumishakemusten ja hankintailmoituksen perusteella, keiden kanssa se neuvottelee sopimuksen ehdot. Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään erityisen monimutkaisissa hankinnoissa, joissa on kyse hankintayksikön määrittelemien tarpeiden ja vaatimusten mukaisten vaihtoehtojen ja ratkaisujen selvittämisestä ja valinnasta.

Edellä mainittujen lisäksi on vuonna 2017 voimaan tullessa hankintalaissa uusi menettelytapa: innovaatiokumppanuus, jota käsitellään tutkielmassa tarkemmin myöhemmin. Lisäksi uudessa hankintalaissa ei enää sidota hankintayksiköitä kansallisissa hankinnoissa tiettyihin hankintamenettelyihin, vaan kilpailutuksen kulkua ohjaavat tarkoituksenmukaisuus ja lain periaatteet, eli avoimuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja suhteellisuus. Menettely, jota noudatetaan, on kuitenkin selvästi kuvattava hankinta-asiakirjoissa. (Hankintaturisti 2017)

Lähtökohtaisesti myös tarjoajien soveltuvuuden edellytyksiä ei saa käyttää tarjousten vertailuun.

14. Hankintapäätös ja ilmoittaminen: Päätös on tehtävä kirjallisesti ja se on myös kirjallisesti perusteltava. Päätöksen yhteydessä tulee myös olla valitusoikeus markkinaoikeudelle sekä oikaisuohje. Perustelujen on oltava riittävän yksityiskohtaisia, että niistä voi selvittää, onko hankintayksikkö toiminut hankintalain mukaisesti.

15. Valitusaika / odotusaika: Päätöksen jälkeen on kansallisissa ja pienhankinnoissa otettava huomioon 14 päivän valitusaika markkinaoikeuteen ennen hankesopimuksen tekemistä. Lisäksi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa on 21 päivän odotusaika, jonka aikana sopimusta ei voi solmia.

16. Sopiminen ja sopimuskausi: Hankesopimus syntyy allekirjoittamalla kirjallinen sopimus. Sopimuksen on nimenomaan oltava kirjallinen.

17. Jälki-ilmoitus: Tehdään ainoastaan EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Ilmoituksessa julkaistaan tarjouskilpailun voittaja ja minkä hankinnan kyseinen taho on saanut toteutettavakseen.

Kaiken kaikkiaan julkinen hankinta on pitkä ja tarkasti säännelty prosessi, johon on ehdotettu monia kehitysehdotuksia. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015) Vuonna 2017 voimaan tulleen uuden hankintalain tavoitteena olikin hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, vaikka se myös sisältää tarkempaa sääntelyä esimerkiksi soveltuvuuden selvittämisestä. Kuitenkin kansallisten hankintojen sääntely on keventynyt. (Koivula 2017)

2.4 Innovaatiopolitiikka

Edquist (2014) kirjoittaa, että hyvin usein teollisuuspolitiikka mielletään tukena vanhoille ja kuoleville aloille ja linjaa, että vanhojen alojen ja isojen yritysten sijaan valtion kuuluisi keskittyä tukemaan uusien alojen nousua, kuten tuoteinnovaatioita. Hän myös keskeisesti väittää, että kokonaisvaltaista innovaatiopolitiikkaa kaivataan juuri siksi, että yksittäisistä innovaatioista siirryttäisiin tarkoituksenhakaiseen innovaatioiden mahdollistamiseen koko yhteiskunnan läpi. Tällä hän alleviivaa, että innovaatiopolitiikka ei rajoitu vain tutkimukseen, vaan se yltää peruskoulutuksesta uusien lakien säätämiseen.

Suomessa on nähty jo vuosikymmenen alussa innovaatiopoliittisia liikkeitä, kuten esimerkiksi nykyään Aalto-yliopistona tunnettu yliopisto, jonka perustamisen selvittäminen aloitettiin innovaatioyliopisto -projektinimellä. (Tekniikka ja talous 2006) Suomeen perustetuista yliopistopohjaisista start up -yrityksistä 50 % tulee nykyään Aalto-yliopistosta (Aalto-yliopisto 2018), joten suunnan voitaneen olettaa olevan oikea.

2.5 Innovaatiohankinnan piirteet

Tuukkanen (2017) listaa muutaman innovaatiohankintojen piirteen, joita ovat tavallisiin hankintoihin verraten suuri ennakoimattomuus ja resurssi-intensiivisyys sekä kotimaisten innovaatioiden markkinoiden edistäminen. Lisäksi julkiset innovaatiohankinnat tarjoavat kotimaisille tarjoajille hyviä referenssejä kansainvälisille markkinoille siirtymistä varten.

Vuonna 2017 voimaan tullut uusi hankintalaki sisältää innovaatiohankintoihin tarkoitetun menettelytavan, innovaatiokumppanuuden. Sillä halutaan lisätä julkisten hankintojen innovatiivisuutta ja edistää tutkimus- ja kehittämishankkeita (t&k -hankkeita). (Teknologiateollisuus 2017) Aho (2017) tiivistää, että innovaatiokumppanuuden tarkoitus on mahdollistaa nimenomaan kehitystyön hankkiminen, joka johtaa lopulta hankintayksikön tarpeisiin vastaavaan tuotteeseen. Lopputulos voidaan sitten hankkia. Etuna muihin hankintamenettelyihin on erityisesti se, että kehitysvaiheen jälkeen ei valmiin tuotteen hankintaa tarvitse uudelleen kilpailuttaa.

Innovaatiokumppanuuteen liittyy myös haasteita, kuten se, milloin menettelyä kannattaa käyttää ja miten omia tarpeita kuvataan tarpeeksi laajasti samalla onnistuen tarpeiden kuvaamisessa. Myös tarjoajien soveltuvuuden arviointi voi osoittautua hankalaksi ja toisaalta esillä on kysymys, miten saadaan yritykset edes kiinnostumaan innovaatiokumppanuus -yhteistyöstä. (Aho 2017)

Edquist (2015) jakaa innovaatiohankinnat neljään eri luokkaan niiden tavoitteiden ja ominaisuuksien mukaan. Suora innovaatiohankinta tarkoittaa, että hankkiva organisaatio on itse myös lopputuotteen käyttäjä ja se käyttää omaa kysyntäänsä innovaation edistämiseksi. Katalyyttinen innovaatiohankinta tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö ei itse tarvitse hankintaa, vaan kysyntä löytyy yksikön ulkopuolelta. Hankintayksikkö toimii vain uuden tuotteen tai palvelun välittäjänä. Inkrementaalinen innovaatiohankinta tarkoittaa, että lopputuote on uusi vain loppukäyttäjälle. Tämä voi tarkoittaa, että esimerkiksi jokin innovaatio sovelletaan tiettyyn kansalliseen

ympäristöön. Radikaali innovaatiohankinta puolestaan tuottaa maailmalle täysin uuden tuotteen tai palvelun.

3 Vaikuttavuus julkisissa hankinnoista

Tässä luvussa käsitellään erilaisia mittareita, joilla hankintojen ja erityisesti innovaatiohankintojen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta voidaan mitata. Mittaamisen merkitys korostuu erityisesti toiminnankehityksessä, jolloin ilman mittareita ei voida tietää onko kehitys oikeanlaista eli viekö toiminta organisaatiota kohti strategisia tavoitteitaan. Tästä hyvänä esimerkkinä on PCDA-malli (Plan, Do, Check, Act), joka on tunnettu jatkuvien prosessien kehitysmalli, ja jonka neljästä vaiheesta yksi perustuu kokonaan toiminnasta saatuun palautteeseen (mittaustuloksiin). (Johnson 2002)

3.1 Vaikuttavuuden mittaaminen julkisissa hankinnoissa

Aistrich (2014) määrittelee vaikuttavuuden muutokseksi hyvinvoinnissa, joka saavutetaan tiettyjen prosessien ansioista. Esimerkkeinä Aistrich mainitsee opettajan palkkaamisen, jossa vaikuttavuus näkyy siinä, miten lukemaan oppineiden elämä muuttuu tai millainen ei-syrjäytyneiden elämästä tulee aiempaan verrattuna. Taulukossa 2 on pyritty selventämään vaikuttavuuden käsitettä.

Taulukko 2 (Aistrich 2014) Aistrich määrittelee vaikuttavuuden laajana konseptina, jota on usein vaikea tunnistaa.

Panos	Tuotos	Vaikutus	Vaikuttavuus
<i>Resurssit, kuten raha, henkilöstö osaaminen, verkostot.</i>	<i>Mitattava tehty työ: tunnit, kontaktien lukumäärä, kirjoitetut raportit jne.</i>	<i>Konkreettinen muutos ihmisissä tai rakenteissa: oppiminen, uudet asenteet, uudet käytännöt, lakimuutokset jne.</i>	<i>Ihmisten hyvinvointi ja yhteiskunnallinen hyöty: työllistyminen, terveet elinvuodet, kustannusten aleneminen, yhteisöllisyys jne.</i>
Raha, jolla palkataan kalastuksen opettaja.	Kalastusta opetetaan 10 tuntia.	Opiskelija osaa kalastaa.	Uusi kalastaja saa parempaa ravintoa, hallitsee elämänsä, ansaitsee elantonsa, elintaso kohoaa.

Euroopan komission (2018) toimintasuunnitelmassa kirjataan vaikuttavuuden mittaaminen osana strategisia hankintoja. Toimintasuunnitelmassa mainitaankin, että Euroopan laajuisesti kaupungit ovat osoittaneet, että ne haluavat ymmärtää paremmin, miten hankintoihin käytetty raha vaikuttaa taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti. Tämän mahdollistamiseksi kaupungit tarvitsevat objektiivisia väyliä palautteen ja tulosten keräämiseksi - sellaisia, jotka mielellään perustuvat Euroopan laajuisiin standardeihin.

Euroopan laajuisten standardien puuttuessa listaa Aistrich (2014) kolme lähestymistapaa vaikuttavuuden mittaamiselle:

1. Pyritään arvioimaan vaikuttavuus parhain mahdollisin keinoin. Tätä keinoa käytetään usein pilottitapauksissa, jolloin arviointiin voidaan usein investoida enemmän aikaa ja rahaa, kuin jatkuvassa toiminnassa.
2. Valitaan toiminnan vaikutukset huolella ja luotetaan, että valittujen vaikutusten vaikuttavuus on positiivinen. (Esimerkiksi aiempaan opettaja -esimerkkiin viitaten vaikutus olisi, että opiskelija oppii lukemaan) Tämän jälkeen pyritään saavuttamaan valitut vaikutukset.
3. Tehdään oletus vaikutuksen ja vaikuttavuuden välillä ja pyritään keksimään, mikä voisi todistaa kyseisen suhteen vääräksi.

Pyykkönen (2016) tiivistää, että vaikuttavuuden arvioinnin perustana on riittävän pitkän tarkastelujakson yhdistäminen tarkkoihin mittareihin. Hän selventää, että vaikuttavuuden mittaaminen on merkittävää jo pelkästään siksi, että julkisissa kilpailutuksissa täytyy ottaa huomioon hankinnan kokonaiskustannukset. Tähän kuuluu myös vaikuttavuus. Lillrank et al. (2018) puolestaan määrittelevät vaikuttavuuden vaikutuksien ja kustannusten suhteena.

Vaikuttavuuden mittaamisessa voi tulla ongelmana vastaan myös käsitteen eri tahojen toisistaan hieman eroavat määritelmät. Esimerkiksi Kuntaliitto (2017) kirjoittaa, että "Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoiteltuja muutoksia, joita tuotetuilla palveluilla on asiakkaiden tilanteissa saatu aikaan. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi koulutuspalveluissa oppiminen, lääkäripalveluissa potilaan paraneminen, työllisyyspalveluissa työ- ja toimintakyvyn paraneminen ja lastensuojelussa perheen toimintakyvyn paraneminen." Sitaatista huomataankin, että siinä kuvataan osittain vaikutuksia vaikuttavuuden sijaan ainakin aikaisemman Aistrich (2014) määritelmän mukaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017) mukaan vaikuttavuudella viitataan usein arvioon siitä, miten hanke on edistänyt organisaation tavoitteita. Yhtenä esimerkkinä määrällisestä mittaamisesta esitetään bonus-sanktio -ehtoja. Tällaista menettelyä käytettiin esimerkiksi Tampereen kaupungin huumehoidon palvelut -hankkeessa, jossa asetettiin tavoitteet hoitopolun läpikäyville asiakasmäärille. Tavoitteet alittava tulos toi toimittajalla 250€ sanktion per asiakas (max. 25 000€), ja jokainen tavoitteen ylittävä asiakas 500€ bonusta (max 50 000€). (Tampereen kaupunki 2016)

Vaikuttavuuden ongelma on se, että se tapahtuu yleensä viiveellä ja voi olla jopa mahdotonta kertoa, millaisen positiivisen muutoksen hanke on saanut aikaiseksi jonkin tietyn kohderyhmän elämässä ja että tämä muutos olisi juuri hankkeen ansiota (Pienonen 2017). Yksittäisen hankkeen vaikuttavuuden mittaamisen vaikeudesta kirjoittaa myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017), painottaen erityisesti, että jos hankinta on osa suurempaa palvelukokonaisuutta, mitä esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut usein ovat, voi vaikuttavuus olla niin monimutkaisen prosessin tulos, että se tekee mittaamisesta erittäin ongelmallista. Lopuksi myös usein ulkoiset vaikuttavuuden arvioinnit päätyvät arvioimaan lähinnä vaikutuksia eivätkä vaikuttavuutta. Kuitenkin se, että tuottaja tiedostaa olemassa olevan ketjun panoksesta vaikuttavuuteen ja osaa kuvata syy-seuraussuhteita ainakin vaikutuksiin saakka, mahdollistaa ainakin jonkintasoisen vaikuttavuuden osoittamisen. (Pienonen 2017)

Kaiken kaikkiaan innovatiivisten julkisten hankintojen vaikuttavuutta mitataan melko vähän. Usein mitataan vain yksittäisiä hankintoja, jotka on rahoitettu tiettyjen rahoituslähteiden kautta, jolloin pyritään keräämään tietoa siitä, mitä rahoituksella on saatu aikaiseksi. Toisaalta näiden mittaustulosten kautta voidaan saada näyttöä siitä, millainen voisi olla saman tyyppisen laajemman hankinnan vaikuttavuus. (Valo et al. 2017)

Tuloksellisuus määritellään puolestaan kokonaistavoitteiden saavuttamisena. Se sisältää tuottavuuden ja vaikuttavuuden. Lisäksi tuloksellisuuteen kuuluu panosten, lopputuloksen ja tuotantoprosessin laatu. (Valtiovarainministeriö, 2018) Kuntaliitto (2017) puolestaan kirjoittaa, että toiminta on tuloksellista silloin, kun kohderyhmän tarpeisiin vastataan kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja työssä jaksaminen on hyvää.

Hankintojen kontekstissa on helppo vähentää tuloksellisuus pelkästään taloudellisten kustannusten tasolle, kuten muussakin toiminnassa. Tämä ei kuitenkaan ole hyvää tuloksellisuuden mittaamista. (Elo et al. 2010) Kuitenkin erityisesti innovatiivisissa hankinnoissa on nostettu esille vaikuttavuuden merkitys. (Valtiovarainministeriö 2015)

Voidaan siis todeta, että vaikuttavuuden ollessa abstrakti mittaamisen ja väärintymmärrysten kohde, on tuloksellisuus vielä tätä monimutkaisempi kokonaisuus, sillä se rakentaa vielä vaikuttavuuden päälle talouden ja laadun ulottuvuudet. Pääosin kaikille määritelmille yhteistä on kuitenkin se, että vaikuttavuus on muutosta, joka johtaa sidosryhmiä lähemmäs jonkinlaista tavoitetilaa.

4 Innovatiiviset julkiset hankinnat - tapausesimerkit

Innovatiivisia julkisia hankintoja on Suomessa tehty verrattain vähän, ja siksi oli vaikea löytää tapausesimerkkejä tutkimuksen tueksi. Erityisesti uuden hankintalain innovaatiokumppanuus -menetelmää on käytetty erittäin vähän ja kaikki löytyneet hankkeet, joita innovaatiokumppanuus -menetelmällä on aloitettu, ovat kirjoitushetkellä kesken. Käsiteltävät tapausesimerkit ovatkin täten neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä toteutettuja. Menettelytavan ei kuitenkaan oleteta tässä tutkimuksessa oleellisesti vaikuttavan innovatiivisen hankinnan tuloksiin. Esimerkeistä käydään läpi hankkeiden taustat ja tavoitteet, jonka jälkeen käsitellään tuloksia, eli miten tavoitteet on saavutettu ja miten niiden saavuttamista on mitattu. Esimerkeiksi pyrittiin valikoimaan hankintoja, joita on jollain tavalla mitattu mutta ero vaikutusten ja vaikuttavuuden välillä on pientä ja siksi vaikuttavuuden mittaaminen on voinut jäädä vähemmälle.

4.1 Tampereen kaupunki, Kotitori-palveluintegraatio

Tampereella vuonna 2009 toteutettu Kotitori-hankkeen tarkoitus on tarjota uudenlaista tukea kotona asuvien ikäihmisten tueksi. Kotitorin konsepti perustuu ratkaisukeskeiseen toimintamalliin, jossa palvelut räätälöidään yksilön tarpeiden mukaan. Kotitorin palveluita tarjoavat julkinen, yksityinen sekä kolmas sektori. Kotitorin palvelu- ja asiakastyytyväisyys on ollut korkea ja sillä on saatu aikaan merkittäviä kustannussäästöjä. (Luona 2016)

4.1.1 Taustoitus

Kotitori-hankkeen kohderyhmä on kotona asuva tamperelainen ikäihminen, jolla on alentunut toimintakyky tai riski siitä, sekä tämän lähiomaiset. Tavoitteena oli yhdistää tarjottavat palvelut yhdeksi paketiksi. Tätä mallia sanotaan Kotitori -

palveluintegraatiomalliksi. Keskeisenä ajatuksen on, että integraattori ei itse tuota palveluita, vaan ne hankintaan tuottajaverkostoilta. (Hämäläinen 2013)

Hankkeen lähtökohtana oli palvelujen tarjoaminen ennakoivammin, sujuvammin ja nopeammin. Hankkeen keskeisenä ratkaisuna toimii yhden luukun malli, jossa kaikki palvelut ovat saatavilla samasta paikasta. Kotitori-hanke vastaa noin 400 asiakkaan säännöllisestä kotihoidosta koko 2600 asukkaan kaupungin kotihoidon tukipalveluista, toteuttaa asiakasneuvontaa sekä kehittää ja välittää kotihoidon palveluita. (Hämäläinen 2013)

4.1.2 Mittaus ja tulokset

Kotitorihanke toteutettiin SLA-sopimuksella eli palvelutasosopimuksella. Sopimuksessa painotettiin asiakastytyväisyyttä, tehokkuutta, saavutettavuutta ja vaikuttavuutta yhteensä 14 eri mittareilla. Lisäksi sopimuksessa oli mukana bonus-sanktiomalli. Integraattoripalveluissa mitattiin asiakastytyväisyyttä, saavutettavuutta ja tehokkuutta. Kotihoidon palveluissa mitattiin puolestaan asiakastytyväisyyttä, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Esimerkkinä esitetään integraattoripalveluista suurimman vaikuttavuuden palvelut, kuten kaupungin kotihoidon välitön asikastyöaikaprosentti ja asiakkaiden hoitoisuus (*Potilaan arvioitu määrällinen ja laadullinen riippuvuus hoitohenkilöstöstä välittömän hoidon aikana*) väestövastuualueen (*eli alue, jonka väestön hoidosta yksikkö on vastuussa*) kotihoidossa. Esimerkkinä bonus-sanktio -mallista tuodaan puolestaan hankkeen turvapalvelut (taulukko 3). (Hämäläinen 2013)

Taulukko 3 (Hämäläinen 2013) Esimerkki rahallisesta bonus-sanktiomallista Tampereen kaupungin Kotitorihankkeesta.

Esimerkki: Turvapalvelut										
Kotikäyntiä vaativissa tapauksissa ollaan asiakkaan luona sovitusajassa (kiireellisyysluokat A-C)										
23min	22min	21min	20min	19min	12-18min	11min	10min	9min	8min	7min
-5607€	-4485€	-3364€	-2243€	-1121€	0€	1121€	2243€	3364€	4485€	5607€

Kotitori -hankkeen tuloksista on raportoitu seuraavasti. Kotitori-palvelupisteen (eli ns. yhden luukun piste) palveluun pääsy koetaan nopeaksi ja asiakaspalvelu puhelimitse hyväksi. Palvelun on koettu toimivan tarkoituksenmukaisesti - korvaten muiden yhteydenottojen tarpeen. Asiakastytyväisyys on 4,8 skaalalla 1-5. Nieminen (2017)

mittauksissa asiakastyytyväisyys on 4,1. Mittauksista todetaan puolestaan myös, että tulokset ovat vuosittain vaihdelleet 4 ja 5 välillä ja, että erot ja otanta ovat niin pieniä, että selviä johtopäätöksiä ei voi tehdä.

Lisäksi hankkeen vaikuttavuutta on mitattu ainakin seuraavasti:

- Palveluasumiseen siirtymistä on 17 % vähemmän
- Erikoissairaanhoidon kustannukset ovat laskeneet 16 %
- Lyhytaikaisen vuodeosaston käyttö on lisääntynyt 3,5 %
- Hoitoisuus (riippuvuus hoitohenkilökunnasta) on ollut suurempaa
- Asiakastyytyväisyys on parempi kuin muualla kaupungissa

Mittaustulokset perustuvat Kotitori-vaikutusalueen ja muun kaupungin väliseen vertailuun. Lisäksi hanke on tuonut yhteen alan toimijoita julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta sektorilla uudella tavalla, lisännyt käytettävissä olevaa tietoa esimerkiksi data-analytiikkaa varten ja numeroin on kotihoidon tuottavuus, asiakastyöaikana mitattuna, noussut 8 %, mikä on mahdollistanut asiakkuuksien lisäämisen. (Hämäläinen 2013)

KPMG (2014) selvityksen mukaan Kotitori-hanke on tuonut Tampereen kaupungille vuositasolla yli viiden miljoonan euron kustannussäästöt. Säästöt perustuvat pitkälti edellä listattuihin vaikuttavuuskohtiin.

Sitra (2016) puolestaan kirjoittaa, että Kotitori-hankkeen pohjalta kehitetty palvelutori-malli on otettu käyttöön nyt myös jo Turussa, Porissa ja Raumalla. Turussa puolestaan kehitetään mallia pilottihankkeella vielä eteenpäin sähköiseksi palvelutoriksi. Myös Päijät-Hämeen liitto valmistelee vastaavaa alustaa. Konseptin levinneisyys voitaneen myös tulkita laaja-alaiseksi vaikuttavuudeksi.

Kaiken kaikkiaan voidaan Kotitori-hankkeen olleen sekä vaikuttava että tuloksellinen. Hankkeella on ollut positiivisia vaikutuksia kaupungin talouteen, ikäihmisten tyytyväisyyteen kotihoitopalveluihin, palveluiden saavutettavuuteen. Lisäksi hanke on levinnyt myös muualle käytettäväksi.

4.2 Siuntion kunta, Avainlinjat

Vuonna 2013 aloitettiin projekti Siuntion liikennepalvelujen hankinnan kehityksestä. Tavoitteena oli pyrkiä tarjoamaan kuntalaisille nykyistä laajempia liikennepalveluja ja luoda liikennepalvelujen malli, joka mahdollistaisi laajat liikennepalvelut harvaan asutussa kunnassa. (Siuntio 2017)

4.2.1 Taustoitus

Siuntion liikennepalvelujen hankinnan kehitys -projektin lähtökohtana oli, että harvaan asutun kunnan hiilijalanjälki oli suuri. Lisäksi hiilijalanjälkeä kasvattavat muun muassa työmatkaliikenne ympäryskuntiin, lasten harrastuksiin kuljettaminen ja muut vapaa-ajan tapahtumat, jotka vaativat pitkien matkojen liikkumista. (Siuntio 2017) Keskimääräisessä siuntiolaisessa perheessä on 2-3 autoa, 70-prosenttia perusopetuksen piiriin kuuluvista lapsista kuuluvat koulukuljetuksen piiriin, eli he asuvat kuntakeskuksen ulkopuolella. Projektisuunnitelmassa huomattiin, että olemassa olevat sopimukset liikennöitsijöiden kanssa oli laadittu niin, että aamu- ja iltapäiväkuljetuksien välille jäi liikennöitsijöille tyhjää, optimoimatonta aikaa. (Isotupa & Nordman 2013)

Projektille nimettiin kolme tavoitetta:

- liikennepalvelujen palvelutason nostaminen ja kustannusten säästäminen,
- hiilijalanjäljen pienentäminen,
- uuden innovatiivisen hankintamallin luominen.

Projektin toteutukseen kuului pilottihankkeen suunnittelu ja toteuttaminen. Projektissa pyrittiin käymään avointa vuoropuhelua niin asukkaiden kuin myös liikennöitsijöiden välillä. (Siuntio 2017)

Projektin tuloksena syntyi Siuntion Avainlinjat, jotka ovat kaikille avoimet kuljetuspalvelut, jotka kulkevat ympäri kuntaa ja yhdistävät useita kunnan kuljetuspalveluita, kuten koulumatkalaisten koulukuljetukset ja töihin matkustavien yleisen julkisen liikenteen. (Nordman & Röntynen 2015)

4.2.2 Mittaus ja tulokset

Isotapan ja Nordmanin projektisuunnitelmassa (2013) arvioitiin riskejä, jotka liittyivät kaikki tavalla tai toisella vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen. Tunnistetut riskit olivat:

- käyttökelpoisten vaikuttavuusmittareiden puuttuminen,
- käyttökelpoista kaupallista mallia projektin tarpeisiin ei yksinkertaisesti ole,
- hiilijalanjälkeä ei saada pienennettyä,

- asukkaiden tyytyväisyys liikennepalveluihin ei lisääntynyt.

Avainlinjojen aloitettua liikennöinti on saavutettu hyötyinä muun muassa kokonaisvaltaiset sopimuksen liikennöitsijöiden kanssa, kustannussäästöjä, hiilijalanjälki on pienentynyt ja liikennöitsijöillä on kannustimet kehittää palvelua. (Eckhardt et al. 2017)

Asiakaskunnalta kerätty palaute on ollut positiivista. On muun muassa koettu, että harrastuksissa ja kavereiden luona käynti on helpottunut. (Nordman & Röntynen 2015) Tällä lienee jo itsessään paljon positiivista vaikuttavuutta.

Avainlinjat-hankkeesta on kuitenkin tehty hyvin vähän vaikuttavuusmittauksia ja vaikka lähteissä todetaan, että kustannussäästöt ovat huomattavia, ei lukuja ole esitetty. Kuitenkin lähdetutkimuksien väitteiden perusteella voitaneen todeta, että hanke on ollut vaikuttava.

4.3 Tapausesimerkkien yhteenveto

Edellä esitellyt kaksi esimerkkiä kuvastavat hyvin tapoja kuvata vaikuttavuutta innovatiivisissa hankinnoissa. Kotitori-hankkeessa mitattiin useita erilaisia numeerisia tuloksia, joiden voidaan loogisesti päätellä johtavan positiiviseen vaikuttavuuteen. Avainlinjat -hankkeessa puolestaan numeerisia mittareita oli vähemmän mutta oletuksia positiivisesta vaikuttavuudesta tehtiin enemmän. Kumpaakin lähestymistapaa tukevat Aistrich (2014) tavat lähestyä vaikuttavuusarviointeja. Lisäksi kummankin hankkeen voidaan todeta saavuttaneen tavoitteensa ainakin osittain ja olleen vaikuttavia.

5 Reflektio ja suosituksia

Tutkielman tavoitteena oli käsitellä ja vastata kahteen tutkimuskysymykseen: “Miten innovaatiohankintojen vaikuttavuuden mittaamista voidaan hahmottaa?” ja “Ovatko toteutuneet julkiset innovaatiohankinnat olleet vaikuttavia ja tuloksellisia?” Kumpaakin kysymystä käsiteltiin ja erityisesti vaikuttavuus nousi esille tärkeänä käsitteenä.

Kaiken kaikkiaan hankintojen vaikuttavuuden mittaaminen on erittäin työlästä aloittaa ja viedä loppuun. On kuitenkin mahdollista vetää loogisia johtopäätöksiä vaikutusten perusteella ja näin usein tehdäänkin kevyempiä vaikuttavuus arviointeja. Tuloksellisuuden mittaamisessa puolestaan lisätään vaikuttavuuteen sekä taloudellinen ulottuvuus sekä yleinen tavoitteiden saavuttaminen.

Kirjallisuuden perusteella voidaan kuitenkin tehdä muutamia suosituksia julkisten innovatiivisten hankintojen vaikuttavuuden arviointiin. Ehdotetussa mallissa on yhdistetty eri lähteistä kerättyjä tapoja mitata vaikuttavuutta, otettu huomioon organisaation tavoitteet sekä innovaation uutuus.

- 1) Varataan riittävän pitkä tarkastelujakso
- 2) Päätetään tarkat mittarit vaikutuksien arviointiin
- 3) Valitaan yksi:
 - a. Valitaan vaikutus ja luotetaan, että sen vaikuttavuus on positiivinen
 - b. Tehdään oletus vaikuttavuuden ja vaikutuksen välillä ja yritetään todistaa se vääräksi
 - c. Arvioidaan vaikuttavuutta parhain käytössä olevin keinoin
- 4) Lasketaan vaikutuksien ja kustannusten suhde
- 5) Arvioidaan, onko hanke edistänyt organisaation tavoitteita ja onko tavoitellut muutokset saavutettu. Myös negatiivisesti vaikutukset tavoitteisiin otetaan huomioon.
- 6) Selvitetään, oliko hankinta inkrementaalinen innovaatiohankinta vai radikaali innovaatiohankinta ja jos kyseessä on inkrementaalinen innovaatiohankinta, kuinka laajasti innovaatio on aikaisemmin ollut käytössä.

Toteutuneita innovaatiohankintoja oli tutkielmaa varten vaikea löytää, ja vielä vaikeampi oli löytää hankintoja, joita olisi dokumentoitu laajasti, mukaan lukien vaikuttavuuden tai edes vaikutusten mittaaminen. Kuitenkin yleisesti tapausesimerkkien tuloksista voidaan tulkita, että uusien käytänteiden kehittäminen ja kokeileminen eli toisin sanoen innovatiivisten hankintojen tekeminen kannattaa.

Erityisesti Tampereen Kotitori-hanke tuotti lupaavia mittaustuloksia. Siuntion Avainlinjojen dokumentaatio oli puolestaan puutteellisempaa.

Erityisesti vaikuttavuuden mittaamiseen olisi tarvetta saada standardisoituja mittareita ja ”parhaat käytännöt” -metodeja, joilla hankintojen vaikuttavuutta voisi mitata. Jatkotutkimukselle olisi tarvetta erityisesti siitä, että mitkä yksittäiset tekijät vaikuttavat hankinnan ja erityisesti innovaatiohankinnan vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen.

Lähdeluettelo

Aalto-yliopisto (2018) *Yrittäjyys ja startupit*. Saatavissa: < <https://www.aalto.fi/fi/yrittajyys-ja-startupit> > [14.03.2019]

Aho, T. (2017) *Innovaatiokumppanuus: Kehitystyö osana julkista hankintaa*. Helsinki. ISBN 978-952-457-631-4.

Aistrich, M. (2014) *Kannattaako vaikuttavuutta yrittää mitata?* Saatavissa: <https://www.sitra.fi/artikkelit/kannattaako-vaikuttavuutta-yrittaa-mitata/> [14.03.2019]

Eckhardt, J., Nykänen, L., Aapaoja, A. & Niemi, P. (2017) *Liikkumispalvelut maaseudun elinvoimaisuuden ja saavutettavuuden mahdollistajana*.

Edquist, C. (2014) *Striving Towards a Holistic Innovation Policy in European Countries – But Linearity Still Prevails!*

Edquist, C., Vonortas, N., Edler, J. & Zabala-Iturriagoitia, J. (2015) *Public Procurement for Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-1-78347-188-1. (DOI: 10.4337/9781783471898).

Elinkeinoelämän keskusliitto (2017) *Mitä yrityksen tulee tietää uudistetusta hankintalainesta*. Saatavissa: <https://ek.fi/mita-teemme/yrityslainsaadanto/hankintalaki/hankintalain-ohjeistus-yrityksille/> [14.03.2019]

Elo, A., Ervasti, J. & Kuokkanen, A. (2010) *Hyvinvointi ja tuloksellisuus esimiestyön haasteena: tutkimus kolmessa julkisen sektorin organisaatiossa*. Helsinki: Tammerprint Oy. ISBN 978-952-261-037-9.

Eskola, S. & Ruhoniemi, E. (2011) *Julkiset hankinnat*. Helsinki: SanomaPro. ISBN 978-951-0-36196-2.

European Commission (2007) *Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high-quality public services in Europe*.

European Commission (2014) *Outriders for European Competitiveness*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 978-92-79-35392-5. (DOI: 10.2777/6089).

European Commission (2018) *Urban Agenda for the EU: Partnership on Innovative and Responsible Public Procurement*.

Hankintaturisti (2017) *Kiinnostavimmat muutokset uudessa hankintalaissa*. Saatavissa: < <https://hankintaturisti.com/2017/01/12/kiinnostavimmat-muutokset-uudessa-hankintalaissa/> > [14.03.2019]

Helsingin Sanomat (2016) *Julkiset hankinnat tulossa pk-yritysten ulottuville – 34 miljardin euron markkinoiden säännöt uudistuvat*. Saatavissa: <https://www.hs.fi/talous/art-2000002907979.html> [14.03.2019]

Helsingin Uutiset (2017) *Robotti voi korvata lukukoiran keskuskirjastossa – Oodiin hankitaan keinoälyä*. Saatavissa: < <https://www.helsinginuutiset.fi/artikkeli/563732-robotti-voi-korvata-lukukoiran-keskustakirjastossa-oodiin-hankitaan-keinoalya> > [14.03.2019]

Hämäläinen, J. (2013) *Kannusteet sopimusohjauksessa – case Tampereen Kotitori*. Saatavissa: https://www.vtt.fi/files/sites/procuinno/Procuinno_es13.pdf [14.03.2019]

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2015) *Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma. ISBN 978-951-885-388-9.

Ingves, B. (2017) *Julkiset hankinnat ovat yhä monimutkaisempia*. Saatavissa: < <https://lakimiesuutiset.fi/julkiset-hankinnat-ovat-yha-monimutkaisempia/> > [14.03.2019]

Into Seinäjoki Oy (2016) *Tule hyvä hankinta: Treenipaketti julkisen ja yksityisen sektorin kunnon kohottamiseen!*

Isotupa, J. & Nordman, T. (2013) *Siuntion liikennepalvelujen hankinnan kehittäminen*.

Johnson, C. (2002) *The benefits of PDCA: Use this cycle for continual process improvement*. Saatavissa: < <http://asq.org/quality-progress/2002/05/problem-solving/the-benefits-of-pdca.html> > [14.03.2019]

Kaleva (2017) *Oysiin rakennetaan neljä uutta leikkaussalia – toimivat väistötiloina noin kymmenen vuotta*. Saatavissa: <https://www.kaleva.fi/uutiset/oulu/oysiin-rakennetaan-nelja-uutta-leikkaussalia-toimivat-vaistotiloina-noin-kymmenen-vuotta/770444/> [14.03.2019]

Koivula, P (2017) *Uusi hankintalaki voimassa puoli vuotta: käytännön muutoksia*. Saatavissa: < <https://www.hpp.fi/2017/06/27/uusi-hankintalaki-voimassa-puoli-vuotta-kaytannon-muutoksia/> > [14.03.2019]

KPMG (2014) *Palvelutorin taloudellisten vaikutusten arvioiminen*. Saatavissa: < https://www.slideshare.net/SitraHyvinvointi/2014-0930-kotitorintaloudellisetvaikutuksettampereseminaari?next_slideshow=1 > [14.03.2019]

Kuntaliitto (2016) *Hankintojen periaatteet*. Saatavissa: < <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet> > [14.03.2019]

Kuntaliitto (2017) *Tuloksellisuus*. Saatavissa: < <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/tuloksellisuus> > [14.03.2019]

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016/1397. Annettu Helsingissä 29.12.2016. Saatavissa: < <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397> >

Lillrank, P., Hörhammer, I., Silander, K., Linna, M., Peltokorpi, A., Tenhunen, H., Chen, A., Hiltunen, A. & Halminen, O. (2018) *G3 – Vaikuttavuuden johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa*.

Lith, P. (2012) *Kuntien hankinnat: Tilastollinen päivitysmuistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä kunta-alalla*.

Lundström, I. (2011) *Kuntien palveluhankintojen murros: Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*.

Helsinki: Suomen Kuntaliitto. ISBN 978-951-44-8476-6. Saatavissa:
<<http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8476-6>>

Luona (2016) *Jumppaa hyvinvointirobotin kanssa, vinkkejä kotona asumisen avuksi ja neuvoja lomakeviidakkoon - Tampereen Kotitori kokoaa yhteen ikäihmisten arjen apuvälineet ja palvelut*. Saatavissa:

<<https://www.luona.fi/lehdistotiedotteet/tampereen-kotitori-kokoaa-ikaihmissen-arjen-apuvälineet-ja-palvelut/>> [14.03.2019]

Nieminen, A (2017) *Kotitorin asiakastyytyväisyys selvitys 2017*.

Nordman, T. & Röntynen, A. (2015) *Työkirja liikennepalvelujen hankinnan kehittämiseksi*. Saatavissa:

<http://www.siuntio.fi/Liitetiedostot/Liikennepalvelut/Siuntio_liikennepalvelujen_hankinnankehittaminen_tyokirja_2015_final.pdf> [01.08.2018]

Pekkala, E. (2008) *Hankintojen kilpailuttaminen*. Helsinki: Tietosanoma. ISBN 978-951-885-294-3

Pienonen, T. (2017) *Paras työkalu vaikuttavuuden kuvaamiseen*. Saatavissa:

<https://www.businessarena.fi/paras-tyokalu-vaikuttavuuden-kuvaamiseen/>
[14.03.2019]

Pyykkönen, J. (2016) *Vaikuttavuuden hankinta: Käsikirja julkiselle sektorille*. ISBN 978-951-563-968-4.

Sinda, V. (2017) *Mikä on innovatiivinen hankinta ja miten innovaatio hankitaan?*

Saatavissa: <https://skol.teknologiateollisuus.fi/sites/skol/files/4_velisinda.pdf>
[14.03.2019]

Sitra (2016) *Palvelutori*. Saatavissa: <<https://www.sitra.fi/hankkeet/palvelutori/>>
[14.03.2019]

Siuntio (2017) *Tausta: Siuntion liikennepalvelujen hankinnan kehittäminen*.

Saatavissa:

<http://www.siuntio.fi/default.asp?kieli=246&id_sivu=1139&alasivu=1139>
[01.08.2018]

Tampereen kaupunki (2016) *Innovatiivisten hankintojen työkalupakki*.

Teknologiateollisuus (2017) *Julkiset hankinnat – enemmän vähemmällä*. Saatavissa:

<<https://teknologiateollisuus.fi/fi/painopisteet/innovaatiot/julkiset-hankinnat-enemman-vahemmalla>> [14.03.2019]

Tilastokeskus (2018) *Innovaatiotoiminta 2016*. Saatavissa:

<https://www.stat.fi/til/inn/2016/inn_2016_2018-04-12_fi.pdf>

Tuukkanen, A. (2017) *Julkiset innovatiiviset hankinnat*. Saatavissa:

<<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-106872.pdf>> [14.03.2019]

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) *Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö*. ISBN 978-952-327-002-2.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) *Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä*. Saatavissa: <<https://tem.fi/julkiset-hankinnat>> [14.03.2019]

Valo, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, Ari., Oksanen, J., Pelkonen, A. & Turtonen, A. (2017) *Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen*.

Valtioneuvoston kanslia (2015) *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.05.2015*. ISBN PDF 978-952-287-181-7.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017) *Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa*. ISBN 978-952-499-379-1 (pdf). Saatavissa: <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-379-1>

Valtiovarainministeriö (2015) *Yhdessä, uudistuen, tasapainoisesti! Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti*. ISBN 978-952-251-681-7.

Valtiovarainministeriö (2017) *Valtion hankintakäsikirja osa 1*.

Valtiovarainministeriö (2018) *Mitä on tuloksellisuus?* Saatavissa: <<https://vm.fi/mita-on-tuloksellisuus->> [19.07.2018]