



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Perttu Haapala

EU innovatiivisten julkisten hankintojen veturina

Tarkastelussa käytännöt ja vaikuttavuus

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma
Julkisjohtamisen maisteriohjelma

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Perttu Haapala		
Tutkielman nimi:	EU innovatiivisten julkisten hankintojen veturina :		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisjohtaminen		
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	94

TIIVISTELMÄ:

EU tavoittelee innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia julkisten palveluiden tuottavuuden, kestävyys ja laadun parantamiseksi. Joka vuosi EU käyttää noin 14 prosenttia BKT:sta (2 biljoonaa euroa vuodessa) palveluiden ja tavaroiden ostamiseen. Julkisten hankintojen tehostamisella on mahdollista tuottaa suuria säästöjä, sillä vain yhden prosentin tehokkuusedulla voitaisiin säästää EU-tasolla 20 miljardia euroa vuodessa.

Tutkimuksessa käsitellään innovatiivisia julkisiin hankintoihin liittyviä käytäntöjä ja vaikutuksia EU:n näkökulmasta. Tutkimuksessa perehdytään tarkemmin siihen, miten EU:n innovatiivisille hankinnoille asettamat tavoitteet ovat kohdanneet todellisuuden ja minkälaisilla käytännönkeinoilla niitä on toteutettu. Innovatiivisten julkisten hankintojen yleistyessä ja niihin käytettävien merkittävien resurssien vuoksi teemaa on tarpeellista tutkia, erityisesti innovatiivisilla hankinnoilla saavutettujen vaikutusten ja hyväksi todettujen käytäntöjen näkökulmasta. Tutkimus tarjoaa tietoa julkisten hankintojen strategisen suunnittelun ja johtamisen tueksi.

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan uuden tai merkittävästi parannetun tavarain tai palvelun hankintaa, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyttä ja/tai vaikuttavuutta. Käytännöllä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan kaikkia innovatiivisten hankintojen implementoimiseen ja edistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Vaikutuksilla puolestaan tarkoitetaan konkreettisia muutoksia yhteiskunnassa, taloudessa, ihmisten käytöksessä tai ympäristössä, jotka ovat seurausta hankintaan liittyvistä toimenpiteistä sekä hankinnalla aikaan saatuja myönteisiä yhteiskunnallisia muutoksia tai hyötyjä. Toteutan tutkimuksen narratiivisena yleiskatsauksena, jonka tarkoitus on tiivistää aikaisempia tutkimuksia helppolukuisiksi, johdonmukaisiksi ja ajantasaisiksi kokonaisuudeksi ja muodostaa kattava kuva käsiteltävästä aiheesta. Tutkimus alkaa innovatiivisten julkisten hankintojen kehityskulusta, jonka jälkeen käydään läpi EU:n tarjoamia yleisiä raameja innovatiivisten julkisten hankintojen perustaksi ja tueksi. Tämän jälkeen tarkastellaan muodostuneita yritys- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä kohdattuja ongelmia ja haasteita, jonka jälkeen sukelletaan tarkastelemaan valittuja EU-maita tarkemmin. Tämän kohdan tarkoituksena on täydentää, konkretisoida ja syventää tietoa muihin tutkimuksessa esiin tulleisiin asioihin liittyen ja tuoda esille erilaisten toimintatapojen ja ympäristöjen vaikutuksia.

Tutkimuksessa selviää, että innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on saavutettu niillä tavoiteltuja vaikutuksia ja niitä voidaan pitää varteenotettavana työkaluna kilpailukyvyyn, kestävyys, tehokkuuden ja laadun parantamisessa. Samalla voidaan todeta, että niihin liittyy myös yhä ongelmia ja täyttää potentiaalia ei ole vielä saatu valjastettua. Innovatiivisten hankintojen parhaalla tavalla hyödyntämiseksi politiikkatoimien tulisi jatkossakin edesauttaa niiden toteutumista ja hankintayksiköiden tulisi keskittyä erityisesti hankintojen strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen siten, että riskien ottamisesta tulisi mielekkäämpää, tietoutta kasvatettaisiin, yrityssektorille annettaisiin enemmän vastuuta ja innovointiin kannustettaisiin.

AVAINSANAT: Innovatiivisuus, innovatiivinen hankinta, EU, julkinen hankinta, vaikuttavuus

Sisällys

1 Johdanto	6
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	6
1.2 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuskysymykset	8
1.3 Tutkimuksen tarkoitus, rajaukset ja rakenne	11
2 Innovatiivisten julkisten hankintojen kehityskulku	14
2.1 Historiasta tähän päivään	14
2.2 New Public Management ja innovatiivisuus	15
2.3 New Public Governance ja innovatiivisuus	17
3 EU ja innovatiiviset julkiset hankinnat	20
3.1 Innovatiivisten julkisten hankintojen perusta	20
3.2 Esikaupalliset hankinnat	24
3.3 Innovaatiokumppanuus	26
3.4 Innovatiivisuuden määrittely tarjouspyynnössä ja valintaperusteet	29
3.5 Immateriaalioikeudet innovoinnin tukena	30
3 Innovatiivisten julkisten hankintojen vaikutukset	32
3.1 Vaikutuksien ja vaikuttavuuden mittaaminen	32
3.2 Innovatiivisten hankintojen vaikutukset yrityksille	35
3.3 Innovatiivisten julkisten hankintojen yhteiskunnalliset vaikutukset	41
4 Ongelmat ja kehityskohteet	46
4.1 Ongelmat	46
4.2 Haasteisiin vastaaminen	51
5. Käytännöt ja vaikutukset valituissa EU-maissa	54
5.1 Maiden valinta	54
5.2 Ranska	56
5.2.1 Lähtökohdat	56
5.2.2 Toteutus	57
5.2.2 Vaikutukset	58
5.3 Tanska	60

5.3.1 Lähtökohdat	60
5.3.2 Toteutus	62
5.4.3 Vaikutukset	64
5.5 Viro	65
5.5.1 Lähtökohdat	65
5.6.2 Toteutus	67
5.6.3 Vaikutukset	68
5.7. Suomi	70
5.7.1 Lähtökohdat	70
5.7.2. Toteutus	72
5.7.3 Vaikutukset	74
6 Johtopäätökset ja pohdinta	76
Lähteet	83

Kuviot

Kuvio 1. Esikaupallisen hankinnan vaiheet	25
Kuvio 2. Vaikuttavuusketju	35
Kuvio 3. Osuus julkisten hankintojen vaikutuksista yritysten innovointiin	39

Taulukot

Taulukko 1. Hankintakäytäntöjen vaikutukset ja osuudet	40
Taulukko 2. Hankintojen innovatiivisuutta haittaavat tekijät	50
Taulukko 3. Maiden välinen vertailu innovatiivisten politiikkatoimien määrässä	53

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tutkimuksen kohteena on innovatiiviset julkiset hankinnat sekä niihin liittyvät käytännöt ja vaikutukset EU:n näkökulmasta tarkasteltuna. Aiheen valinta pohjautuu hankinnoista kiinnostuneen, ja alan parissa työskennelleen, tutkijan havaintoihin siitä, että konkreettiset innovoinnin edistämistoimet ovat jääneet vielä monen hankintayksikön tasolla vähäiselle huomiolle, eikä aiheesta tiedetä kovinkaan paljoa, vaikka niille on asetettu suuria tavoitteita ja niiden toteuttaminen on otettu osaksi lukuisia kehitysstrategioita, tukemaan julkisten palveluiden tuottavuutta, laatua ja kestävyyttä. Innovatiivisten julkisten hankintojen yleistyessä, niille asetettujen korkeiden tavoitteiden takia sekä niihin käytettävien merkittävien resurssien vuoksi teemaa on tarpeellista tutkia, erityisesti saavutettuja vaikutuksia ja toimivia käytäntöjä silmällä pitäen.

Innovatiivisten hankintojen toteutukseen kohdistetaan EU-alueella resursseja kasvavissa määrin. Eurooppa-neuvosto sekä Euroopan parlamentti ovat pyytäneet vuodesta 2008 lähtien Euroopan komissiota ja jäsenmaita panostamaan innovatiivisiin hankintoihin EU:n kilpailukyvyyn kasvattamiseksi. Euroopan Komission (2021a) mukaan joka vuosi yli 250 000 EU:n viranomaista käyttää noin 14 prosenttia BKT:sta (noin 2 biljoonaa euroa vuodessa) palvelujen, töiden ja tarvikkeiden ostamiseen. Monilla aloilla, kuten energialalla, liikenteessä, jätehuollossa, sosiaali- ja terveysalalla, puolustustarvikkeissa sekä koulutuksessa, viranomaiset ovat pääasiallisia ostajia. Julkinen sektori voi käyttää hankintoja työpaikkojen, kasvun ja investointien edistämiseen sekä innovatiivisemmän, resurssi- ja energiatehokkaamman ja sosiaalisesti osallistavamman talouden luomiseen. Laadukkaat julkiset palvelut ovat seurausta nykyaikaisista, hyvin hoidetuista ja tehokkaista hankinnoista. Julkisten hankintojen tehostamisella on mahdollista tuottaa suuria säästöjä, sillä vain yhden prosentin tehokkuusedulla voitaisiin säästää EU-tasolla 20 miljardia euroa vuodessa.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden liikelaitosten ja julkisoikeudellisten laitosten oman organisaationsa ulkopuolelta tekemiä hankintoja. Hankinnat ovat merkittävä osa organisaatioiden toimintaa ja vaikutukset ovat näkyvillä toiminnan kaikilla tasoilla. Kuusniemi-Laine ja Takala (2008, s. 25) kuvaavat julkisiksi hankinnoiksi tavaroiden ja palvelujen ostamisen tai vuokraamisen tai muutoin hankkimisen vastiketta vastaan (osamaksu, optiosopimukset ja leasingkauppa), palvelujen käyttöoikeussopimukset, rakennus- ja käyttöoikeusurakan toteuttamisen sekä suunnittelukilpailut.

Eri tahot määrittelevät innovatiivisen julkisen hankinnan hieman eri variaatioin, mutta sen ydinsisältö on aina sama. Alhola & Valovirta (2018, s. 35) ovat ehdottaneet viralliseksi määritelmäksi uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, joka parantaa julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön (2021) mukaan innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla voidaan edesauttaa esimerkiksi vähäpäästöisten teknologioiden kehitystä, ottaa käyttöön uusia digitaalisia ratkaisuja, jotka parantavat sosiaali- ja terveyspalveluja sekä vauhdittaa kiertotaloudessa tarvittavien liiketoimintamallien kehittämistä. Samalla toteuttamalla innovatiivisia hankintoja julkinen sektori kannustaa yrityksiä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan, nopeuttaa uusien ratkaisujen leviämistä sekä yritysten kasvua. Hankkimalla laajasti uusia ratkaisuja, julkinen sektori voi edistää myös referenssimarkkinoiden ja viennin kehitystä.

Hankintakeino (2020), joka on suomalainen innovatiivisiin ja kestäviin hankintoihin keskittyvä osaamiskeskus täydentää, että innovatiivisuus voi kohdistua myös itse hankintaprosessiin uudenaikaisina käytäntöinä hankinnan suunnittelussa, käyttöönotossa tai menettelyn läpiviennissä. Keinoja innovatiivisuuden edistämiseen ovat mm. alan yritysten ja tutkimuslaitosten kanssa yhteistyössä toimiminen. Hankintalaki tarjoaa erilaisia kilpailumenettelyjä ja mahdollisuuksia hankinnan innovatiiviseen toteuttamiseen, joita avaan tarkemmin tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa.

Julkisia hankintoja ohjaa vahvasti hankintalaki, jonka pohja on EU-lainsäädännössä. Laki edellyttää huomioimaan erityisesti tasapuolisuuden, avoimuuden, vastuullisuuden sekä julkisten varojen tehokkaan käytön. Laki ohjaa kilpailutusvaihetta, jonka mukaan kaikissa raja-arvot ylittävissä hankinnoissa, eli hankinnoissa, joita ei voi luokitella pienhankinnoiksi, tulee käyttää kilpailutusta. Poikkeuksina ovat suoramarkinnat, joita on mahdollista toteuttaa ilman kilpailutusta, jos jokin poikkeuksellinen syy, kuten äkillinen pandemiatilanteesta johtuva olosuhteiden muutos, siihen oikeuttaa. Hankinnat kilpailutetaan joko kansallisesti, tai EU:n laajuisesti, riippuen hankinnan arvosta ja kohteesta. Kilpailutuksessa painoarvoa annetaan harkinnan mukaan hinnalle sekä laadulle. Innovatiivisissa hankinnoissa erityisesti laadulle.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuskysymykset

Toteutan tutkimuksen narratiivisena kirjallisuuskatsauksena, jossa kartoitan EU:n alueella toimeenpantuja innovatiivisia julkisia hankintoja ja niihin liittyviä käytäntöjä ja vaikutuksia. Saaduista tuloksista on tarkoitus luoda kokonaiskuva julkisiin hankintoihin liittyvän innovaatiopolitiikan prosesseista ja vaikuttavuudesta, sekä päätellä millaiset toimintatavat ovat olleet mahdollisesti toimivia ja millaisia haasteita on kohdattu. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus valikoitui menetelmäksi, sillä se sopii aiheen hajanaisuuteen ja laajuuteen. Innovatiivisuuden määritelmä on jokseenkin monitulkintainen ja laaja, kuten myös EU alueena. Lisäksi menetelmä sopii laadulliseen tarkasteluun ja antaa vapaammat kädet laajaan aineiston keruuseen.

Tarkemmin määriteltynä tutkimusta voi kutsua narratiiviseksi synteetiksi, eli yleiskatsaukseksi. Salmisen (2011, s. 6-8) mukaan yleiskatsaus on narratiivisen kirjallisuuskatsauksen laajin muoto, jonka tarkoitus on tiivistää aikaisempia tutkimuksia helppolukuisiksi, johdonmukaiseksi ja ajantasaiseksi kokonaisuudeksi. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus on yksi kuvailevan kirjallisuuskatsauksen muodoista, jossa käsitellään tutkimusaihetta laajasti. Sen avulla pystytään antamaan kattava kuva käsiteltävästä aiheesta tai käsiteltävän aiheen historiasta ja kehityksestä.

Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen toteuttamiseen ei ole tiukkoja sääntöjä. Metodologiset säännöt eivät rajaa aineiston valintaa, mahdollistaen laajemman aineiston hankinnan. Narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa tutkitaan tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä laajasti ja se voidaan tarvittaessa luokitella (Salminen 2011, s. 6-8).

Jesson ja muut (2011 s. 21-26) täydentävät, ettei menetelmien tai analyysin suhteen narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa ole vaatimuksia. Se voi olla joskus sävyltään myös hieman kriittinen sisältäen kirjoittajan omia arvioita perustuen tieteeseen, kokemukseen tai reflektioon. Kriittisellä analyysillä pyritään arvioimalla ja refleктоimalla määrittelemään asioiden laatua ja arvoa. Tarkoitus on myös pyrkiä löytämään tutkimuksen heikkouksia ja vahvuuksia ja esittämään mahdollisia näkemyksiä olemassa olevaan tietoon. Tutkimuksen tarkoituksena on selventää kuvaa innovatiivisuudesta osana EU:n julkisten hankintojen keinovalikoimaa, samalla pyrkien tarkastelemaan innovatiivisuudella saatuja vaikutuksia hankintojen eri osa-alueilla ja ympäristöissä. Näihin teemoihin lähdetään perehtymään seuraavien tutkimuskysymysten perusteella:

Ovatko EU ja sen jäsenmaat onnistuneet saavuttamaan innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla niille asetettuja tavoitteita?

Innovatiivisten hankintojen olemassaolon perusteluksi on luotu moninaisia perusteltuja tavoitteita. Esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian hankintoja koskevan selvityksen (2017) mukaan innovatiivisilla hankinnoilla tavoitellaan taloudellisia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Uusilla palveluiden ja tuotteiden hankinnoilla olisi mahdollista lisätä julkisten palveluiden tuottavuutta, kestävyyttä, vaikuttavuutta ja laatua. Taloudellisia vaikutuksia saadaan luomalla kysyntää yritysten innovatiivisille ja uusille ratkaisuille sekä tarjoamalla mahdollisuuksia uusiin referenssitoimituksiin. Myös ympäristöön liittyvät kestävän kehityksen näkökulmat on otettu mukaan. Pyrin tämän tutkimuskysymyksen kautta selvittämään, miten tavoitteet ovat tähän mennessä kohdanneet todellisuuden, eli ovatko kei-not olleet vaikuttavia.

Millaisia käytännön ongelmia ja haasteita innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamiseen liittyy?

Innovatiivisiin julkisiin hankintoihin, kuten julkisiin hankintoihin yleensäkin, liittyy myös vaikeuksia. Innovatiivisuuden ja julkisen sektorin byrokratian yhdistäminen ei ole helpoin tehtävä. Esimerkiksi Ylihervan (2006) mukaan yhteistyö- ja hankintakäytännöt eivät tuota innovatiivisia ratkaisuja. Ongelmia luovat mm. lyhytkestoiset sopimukset ja kysyntänäkymät, valintakriteerit sekä hyötyjen ja riskien jakamisen epäoikeudenmukaisuudet. Ylihervan kommenttien jälkeen kehitys on kuitenkin mennyt eteenpäin innovatiivisten käytäntöjen lisääntyessä ja kokemuksen karttuessa, mutta onko ongelmat ratkaistu ja mitä mahdollisia uusia ongelmia on tunnistettu?

Millaisia käytäntöjä EU on luonut innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseksi?

EU:lla on laaja keinovalikoima, jolla edistää strategioitaan. Tässä kysymyksessä paneudutaan tarkemmin siihen millaisia lainsäädännöllisiä, rahoituksellisia ja muita kannustavia tukitoimintoja EU:ssa on luotu innovatiivisten julkisten hankintojen tueksi.

Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet innovatiivisten julkisten hankintojen menestyksekkääseen toteutumiseen?

Tässä pyrin vastaamaan siihen, mitä asioita, toimintatapoja ja olosuhteita tulee ottaa huomioon saavuttaakseen mielekkäitä tuloksi, olettaen, että niitä on mahdollista saavuttaa. Erityisesti innovatiivisten hankintojen johtamiseen liittyvät teemat kiinnostavat tämän kysymyksen äärellä.

1.3 Tutkimuksen tarkoitus, rajaukset ja rakenne

Tarkastelun kohteena on innovatiiviset julkiset hankinnat, jotka rajaavat erityisesti käytäntöjen ja vaikutusten sekä vaikuttavuuden tutkimiseen. Alueeksi rajaavat vielä EU:n. Sillä EU:ssa on osoitettu erityistä mielenkiintoa aiheesta kohtaan ja innovatiiviset hankinnat on otettu vahvasti osaksi unionin eri strategioita. Tästä syystä aiheesta löytyy myös monipuolisesti tietoa, erityisesti sen keruun mahdollistavilla kielillä, eli englanniksi tai suomeksi. Yhtä maata laajempaa aluetta on kiinnostavaa tarkastella sen takia, että aiheeseen sisältyy erilaisia toimintaympäristöjä ja toteuttamismalleja, mikä tuo lisäarvoa saatuihin tuloksiin.

Lähteinä käytän paljon viranomaislähteiden, kuten EU:n, OECD:n ja ministeriöiden tekemiä selvityksiä ja tutkimuksia, sillä ne ovat pääosin vastuussa innovatiivisuuden seuraamisesta ja toteuttamisesta. Lisäksi niiden sisällä on paljon erilaisia toimijoita tuottamassa tietoa. Täydennän tietoa viittamalla myös alan tuoreeseen tutkimustietoon. Tutkimusta innovatiivisten julkisten hankintojen vaikutuksista löytyy, mutta sitä on toiseksi vähänlaisesti ja mittaamistekniikatkin ovat vielä monessa paikassa kehittymässä, mistä syystä myös koen tarpeelliseksi tehdä tämän tutkimuksen ja kerätä saatavilla olevaa uudempaa tietoa yhteen helppolukuisemmaksi kokonaisuudeksi.

Tutkimuksessa keskitytään julkisen sektorin hankintojen innovatiivisuuteen. Julkisella sektorilla tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden liikelaitosten ja julkisoikeudellisten laitosten oman organisaationsa ulkopuolelta tekemiä hankintoja. Yksityisen sektorin hankintoihin ja toimitusketjuihin johtopäätöksiä ei voi suoraan soveltaa. Käytän innovatiivisista julkisista hankinnoista tekstin sujuvuuden vuoksi joissain kohdin lyhyemmin innovatiiviset hankinnat -termiä, jättäen julkinen-sanat pois. Euroopan komissioon viitataan myös paikoitellen lyhyemmin komissiona.

Innovatiivisuudella tutkimuksessa tarkoitetaan kaikkea mahdollista innovatiivisuutta, erilaisista toimintatapojen uudelleenjärjestelyistä kokonaan uuteen palveluun tai tuotteeseen, sillä viime vuosina innovatiivisten hankintojen idea on laajentunut käsittämään innovatiivisuuden eri rakenteet ja ulottuvuudet, aikaisemman pelkän uudenlaisen tuotteen tai palvelun lisäksi. Nykyään innovaatioiksi nähdään myös olemassa olevien palveluiden tai tuotteiden uudenlainen yhdisteleminen, palvelujen uudenlaiset toteuttamistavat sekä hankintaprosessiin liittyvä innovaatio. Uyerra ja Flanagan (2010, s. 124) toteavat laajemman innovaation määritelmän auttavan ymmärtämään paremmin hankintojen läikkymisvaikutuksia.

Käytännöillä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan kaikkia innovatiivisten hankintojen implementoimiseen ja edistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Vaikutuksilla puolestaan tarkoitetaan Kuljun ym. (2020, s. 3) määritelmää mukaillen konkreettisia muutoksia yhteiskunnassa, taloudessa, ihmisten käytöksessä tai ympäristössä, jotka ovat seurausta hankintaan liittyvistä toimenpiteistä sekä hankinnalla aikaan saatuja myönteisiä yhteiskunnallisia muutoksia tai hyötyjä.

Hankintalaki näyttelee keskeistä roolia asettaen pelisäännöt hankintojen toteuttamiselle, eikä siitä johtuvaa juridista toimintaympäristöä tästä syystä ole mahdollista jättää huomiotta. Pysin kuitenkin tuomaan tässä tutkimuksessa esille vahvasti myös erilaisia strategisia näkökulmia ja ilmiön kokonaiskuvaa, välttäen lakikirjamaista luettelointia siitä, mikä lain mukaan on sallittua ja suotavaa. Carrin & Smeltzerin (1997, s. 201) määritelmän mukaan strategisella hankinnalla tarkoitetaan hankintoihin liittyvien päätösten kontrollointia, arviointia, toimeenpanoa ja suunnittelua, jolla varmistetaan hankintojen edistävän organisaatioiden strategisia päämääriä.

Tutkimuksessa käydään ensin läpi innovatiivisten julkisten hankintojen kehityskulkua ja kehitykseen vaikuttaneita julkisen hallinnon aikakausia, jotta nykytilanteen voi hahmottaa paremmin kehityksen luonnollisena jatkumona. Tämän jälkeen siirrytään Euroopan Unionin julkisiin hankintoihin liittyvän innovaatiopolitiikan tarjoamiin keinoihin ja kannustimiin sekä innovatiivisista hankinnoista seuranneisiin vaikutuksiin, vaikuttavuuteen ja haasteisiin. Tarkoituksena on hahmottaa kokonaiskuva siitä, miten ja millä keinoin innovatiivisia hankintoja EU-alueella toteutetaan ja miten se on onnistunut. EU-pohjaisen kokonais kuvan jälkeen keskitytään vielä yksityiskohtaisemmin muutamaa valikoituun EU-maahan, tarkastellen miten innovatiiviset hankinnat ovat kyseisissä maissa implementoituneet osaksi hankintakulttuuria ja miten ne ovat linjassa niille asetettujen tavoitteiden kanssa. Lopuksi tehdään synteesi johtopäätöksien kautta tehdyistä huomioista, vastaten tutkimuskysymyksiin ja pohditaan saatuja tuloksia.

Tarkoitus on kerätä yhteen tietoa innovatiivisten julkisten hankintojen kehityksestä, nykytilasta, vaikutuksista ja niihin liittyvistä käytännöistä nykyaikaisen kokonais kuvan muodostamiseksi. Olemassa olevaa tutkimusta tuetaan uusilla lähteillä katsauksen toimiessa näin ollen aiemman tutkimuksen luonnollisena jatkumona. Tutkimus tarjoaa työkaluja julkisten hankintojen strategiseen suunniteluun ja johtamiseen, tuoden esille huomioita vaativia toimintatapoja sekä innovaatiotoiminnan laajempia yhteiskunnallisia- ja yritys-vaikutuksia.

2 Innovatiivisten julkisten hankintojen kehityskulku

2.1 Historiasta tähän päivään

Innovatiivisten hankintojen ymmärtämiseksi ja parhaalla tavalla hyödyntämiseksi on hyvä tiedostaa historia, politiikka ja kehityskulku niiden taustalla. Historiallinen kehityskulku ja sen linkittyminen hallintotieteessä tuttuihin julkishallinnon aikakausiin selkeyttää sitä, millaiset seikat ovat johtaneet aikakausien muutoksiin ja kehitykseen, mistä tietynlainen ajattelu on lähtöisin ja mikä innovatiivisten hankintojen rooli on ollut eri aikakausilla.

Innovatiivisuutta osana julkisia hankintoja on tutkittu kasvavissa määrin viimeisten vuosikymmenien aikana, mutta ilmiönä se ei ole uusi. Moweryn & Rosenbergin (1979) mukaan ensimmäiset merkit julkisen hallinnon toteuttamista innovatiivisista hankinnoista voidaan ajoittaa 70-luvun loppuun, jolloin alettiin tavoitteellisesti pyrkiä luomaan julkisten hankintojen kautta innovaatioita ja kysyntää niille. 80-luvulla julkiset hankinnat nousivat suosiotaan ja mm. Rothwell (1984) käsitteli julkisia hankintoja sopivana välineenä edistämään markkinoiden luomista, kehittämään osaamiseen perustuvia alueellisia järjestelmiä ja lisäämään tietoisuutta innovaatioista. Myös Suomessa innovatiivisten hankintojen mahdollisuuksia alettiin pohtia laajemmin 80-luvun alussa, jolloin mm. Mäkinen (1983) kirjoitti innovatiivisista hankinnoista. 1990-luvulle tultaessa innovatiiviset hankinnat kokivat inflaation ja jäivät taka-alalle. Vaikka poliittisten päättäjien kiinnostus julkisiin innovaatiohankintoihin väheni 1990-luvulla, jotkut tutkijat, kuten Dalpé ja muut (1992) olivat edelleen kiinnostuneita edistämään ja tukemaan julkisen sektorin roolia innovaatioiden pääkäyttäjinä, erityisesti keskusteluissa hankintojen lyhyen aikavälin tehokkuudesta. Geroski (1990) tutki puolustusteollisuuden julkisten hankintojen kautta syntyneitä innovaatioita ja piti niitä tehokkaana, mutta aliarvostetumpana välineenä kuin useammin käytetyt tutkimus- ja kehitystuet.

Uudelle vuosituhannele tultaessa innovatiisuuten alettiin suhtautua jälleen suopeammin. Edlerin & Uyarran (2013) mukaan 2000-luvun alkupuolella innovatiivisiin hankintoihin alettiin panostaa yhä enemmän suurten kansallisten infrahankkeiden myötä, sillä niissä huomattiin teknologian kehittämiseen liittyvää potentiaalia. Julkiset hankinnat lajiteltiin kyseisellä ajanjaksolla tavallisiin julkisiin hankintoihin sekä julkisiin teknologiahankintoihin, joista muodostui myöhemmin innovatiivisten hankintojen perusta. Teknologiahankinnoilla, eli ajan innovatiivisilla hankinnoilla, tarkoitettiin tilannetta, jossa julkinen ostaja ilmoittaa haluavansa palvelun, tuotteen tai systeemin, jota ei vielä löydy markkinoilta, mutta jonka tuottajat kykenisivät luomaan. Tavalliset julkiset hankinnat käsitteivät puolestaan tuotteet, jotka olivat jo saatavilla markkinoilla ja hankintapäätös voitiin perustaa jo olemassa oleviin tietoihin. 2010- ja 2020-luvuilla innovatiivisuuden suosio on jatkanut kasvuaan ja sen määritelmää on laajennettu. Moni maa on ottanut käyttöön tavoitteen, jossa tietty osuus julkisista hankinnoista tulisi olla innovatiivisia. Tietous innovatiivisista menetelmistä on lisääntynyt viime vuosina, mutta monessa paikassa se on yhä puutteellista.

2.2 New Public Management ja innovatiivisuus

Innovatiivisuuden käyttöönotto julkisessa hankintatoimessa linkittyy New Public Management -ajatteluun erityisesti sen taloudellisen tehokkuuden kasvattamiseen liittyvien tavoitteiden kautta. New Public Management, eli NPM tai suomalaisittain uusi julkisjohtamisen oppi, on Biswasin (2020) mukaan lähestymistapa, jolla pyritään rakentamaan hallintoa joustavuudella, avoimuudella, hallinnon minimoimisella, debyrokratisoinnilla, hajauttamisella, julkisten palvelujen markkinasuuntautuneisuudella ja yksityistämisellä. Tarkoitus on tehdä jäykästä, hierarkkisesta ja sääntöperusteisesta hallinnosta kansalaisystävällisen, tehokas ja vahva.

Yleisimmät viralliset selitykset NPM-mallin suosion kasvulle ovat perinteisen valtion byrokratian heikkoudet tai epäonnistumiset, erityisesti sen monopolistisen luonteen, hallitsemattoman koon, johdon tehottomuuden, julkisen esteettömyyden, taloudellisen hitauden, liiallisen korruption ja oman edun tavoittelun kannalta. Vaikka nämä valtion byrokratiaa vastaan esitetyt syytökset olivat aiemminkin olemassa, kehittyneiden kapitalististen maiden markkinaystävälliset hallituspuolueet lisäsivät merkittävästi tällaisen byrokrattisvastaisen retoriikan voimakkuutta 1980- ja 1990-luvuilla. Shamsul Haquen (2004) mukaan NPM:n tavoitteena oli vähentää julkisen byrokratian soveltamisalaa ja roolia, siirtää resursseja ja palveluja julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille ja uudistaa julkista palvelua yritysjohton kaltaiseksi, koska yrityssektorin uskottiin olevan kilpailukykyisempi, tuottavampi, tehokkaampi, innovatiivisempi, reagoivampi ja asiakasystävällisempi.

New Public Management on yhdistetty markkinamekanismien käyttöönottoon julkisella sektorilla. Ajatteluun lukeutuu mm. sellaisten käsitteiden käyttöönotto julkisten palvelujen tarjoamisessa kuin innovointi, yrittäjyys, ja asiakkaiden reagointikyky. Nämä uudistukset ovat johtaneet kolmeen keskeiseen painopistealueeseen, jotka ovat johtaminen, tulostittaukset ja markkinat. Banin (2001) sanoin tarkoitus on hajauttaa, delegoida ja purkaa sääntelyä. New Public Managementiin liittyvien aloitteiden taustalla yhdistäviä teemoja ovat mm. taloudellisen vastuuvollisuuden lisääminen ja palvelujen tarjoamisen markkinaehtoisuus.

Biswas (2020) määrittelee NPM:n myös prosessiksi, jossa tehokkuuden ja talouden liberaalit markkinaperiaatteet pannaan täytäntöön julkisen sektorin hallinnoinnissa julkisen sektorin tehostamiseksi. NPM tunnetaan myös nimellä managerialismi, markkinapohjainen julkishallinto ja yrittäjähallitus.

New Public Management -ajattelun lähtökohtana oli reagoida julkisen sektorin kokemuksiin uudenlaisiin ongelmiin, joita nykypäivänä voi nähdä olevan esimerkiksi kestävyysvaje, väestörakenteen muutos, teknologian kehittymisen tuomat muutokset, globalisaatio ja ulkoisista seikoista (kuten sota tai pandemia) johtuvat toimintaympäristön muutokset.

Kuhmosen ja muiden. (2013, s. 28-29) mukaan muutostekijät asettavat julkisen sektorin kustannustehokkuudelle ja toiminnan vaikuttavuudelle haasteita. He jatkavat haasteiden johtuvan toimintatarpeiden suuremmasta kasvusta suhteessa tuloihin, mihin vastaimiseksi on tarpeen löytää uusia toimintatapoja. Innovaatioiden kautta saadut ratkaisut voidaankin nähdä tehokkaana keinona reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön.

2.3 New Public Governance ja innovatiivisuus

New Public Management toi julkisille palveluille etuja, mitkä auttoivat järkeistämään menoja ja vähentämään työntekijöiden määrää. Huolimatta positiivisista vaikutuksista julkishallinnossa alkoi 1990-luvun puolivälissä kriisi, joka johti uuteen hallintomalliin kohdistuviin epäilyksiin. Petersin (2008) mukaan todettiin, että kun hallitukset vähensivät NPM:n mukaisesti vastuuta julkisten palvelujen toiminnasta, niiden hallintoja oli vaikea valvoa. Tämän lisäksi autonomia ja kilpailu luonnollisesti vähensivät koordinoitua. Nämä olivat ristiriitoja ja rajoituksia, jotka johtivat ajatukseen julkisen hallinnon muuttamisesta ja kehittämisestä, mikä johti New Public Governancen (NPG) syntyyn. Suomalaisittain New Public Governancia kutsutaan uudeksi julkiseksi hallinnaksi. Sille ominaista on jatkuva muutos, kansalaisten osallistuminen, eri toimijoiden tekemät päätökset, julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet ja valtion hallitseva asema. Se oli myös yritysvoittoa New Public Managementin kielteiset seuraukset, erityisesti anglosaksisissa maissa.

Greven (2015) mukaan New Public Management keskittyy muun muassa verkostoihin, luottamukseen, yhdistettyihin palveluihin ja uusiin yhteistyötapoihin. Torfingin & Triantafilloun (2013) toteavat tämän edellyttävän viranomaisten välisten neuvottelujen tehostamista useilla tasoilla ja julkisten ja yksityisten sidosryhmien välisen vuorovaikutuksen edistämistä luomalla kumppanuuksia ja relaatiösopimuksia. Osbornen (2010, s. 17) mukaan painotetaan jaettavaa vastuuta, avointa hallintoa ja palvelutuloksia, jotka perustuvat julkisen palvelun velvoitteita ja sen ympäristöä koskevaan vuorovaikutukseen.

Ajatus aktiivisesta kansalaisuudesta kiteytyy Ryanin (2012) mukaan myös siten, ettei kansalaisia nähdä kohteina vaan aktiivisina yhteistuottajina. Kun kaikki yhteistuottajat seuraavat palvelun suunnittelua ja toimintaa tarkemmin, myös palvelun laatu määräytyy vahvasti käyttäjien osallistumisen perusteella. Torfing & Triantafillou (2013) toteavat, että julkisten, yksityisten ja voittoa tavoittelemattomien toimijoiden keskinäisen yhteistyön päätavoitteena on tehostaa tehokasta ja demokraattista hallintoa, mikä jälleen helpottaa vastavuoroista oppimista ja rakentaa uusien ja innovatiivisten toimijoiden yhteistä omistajuutta.

Uutta julkista hallintotapaa voidaan pitää Osbornen (2010) mukaan julkishallinnon uudistuksen kolmantena aaltona. Pestoffin (2015) mukaan se merkitsee moniarvoisempaa palvelujen tarjoamisen ja hallinnon mallia, joka perustuu julkisten sekä yksityisten toimijoiden ja aktiivisten, arvoa tuottavien kansalaisten muodostamiin verkostoihin. Puuttamalla nimenomaisesti edellisten byrokraattisten- ja NPM-paradigmojen puutteisiin NPG nähdäänkin usein vaihtoehtona NPM:lle (Pestoff 2015).

Hartleyn ja muiden. (2013) mukaan New Public Governancesta löytyy paljon innovatiivisuutta tukevia piirteitä, mistä syystä malli soveltuu hyvin innovatiivisten hankintojen toteutukseen. Korostamalla aktiivista kansalaisuutta, reagointikykyä ja alhaalta ylöspäin suuntautuvaa legitimiyyttä yhteistyöhallinto linkittyy myös yhteistyöinnovaatioideoihin.

Torvinen (2019) toteaa väitöskirjassaan, että julkisen päätöksenteon näkökulmasta tunnustetaan, että julkinen hallinto on olemassa monimutkaisissa verkostoissa, jotka koostuvat eri toimijoista, joista yhdelläkään ei ole valtuuksia määrittää toisen toimijan strategiaa. Soveltamalla kumppanuusjärjestelyjä toimittajien kanssa hankkiva yksikkö voi helpottaa vuorovaikutusta, kehittää pitkäaikaisia suhteita, lisätä keskinäistä riippuvuutta ja perustaa organisaatioiden välisiä verkostoja, jotka johtavat lisääntyneeseen sosiaaliseen pääomaan. Torvinen (2019).

Erridgen ja Greerin tekemässä tutkimuksessa (2002) julkisiin hankintoihin liittyvä sosiaalinen pääoma ilmenee paremmin jaettuina riskeinä, transaktiokustannusten alenemisenä, tarkemmin määriteltynä sopimusten yksityiskohtina ja yhteistyötoiminnan kehityksenä. Lisäksi osastojen väliset ja osastojen sisäiset yhteydet hyödyttävät yleensä uusien ideoiden, tietojen ja resurssien vaihtoa ja estävät siten tiedon epäsymmetriaa kaikenlaisissa verkostoissa. Kääntöpuolena sosiaalisen pääoman lisääminen voi kuitenkin johtaa kilpailun vähenemiseen, konflikteihin säännösten kanssa, kustannuksiin liittyvien tietovirtojen rajoittamiseen ja opportunismien lisääntymiseen.

Suurilla julkisia hankintoja koskevilla päätöksillä, niiden innovaatiotavoitteista riippumatta, on Uyarran & Flanaganin (2010) mukaan kuitenkin todennäköisesti epäsuoria innovaatiovaikutuksia ja ulkoisia verkostotouvaikutuksia kilpailuun ja teollisiin rakenteisiin. Georghion ja muiden. (2014) mukaan se, että julkiset hankinnat kasvavat koskemaan pidempää ajanjaksoa, syvempää osallistumista ja laajempia sidosryhmiä voivat vaatia ja johtaa fundamentaalsiin muutoksiin julkisten organisaatioiden toiminnassa, jotka edistävät innovointia. Torvisen (2019, s. 47) mukaan hankintoihin liittyvä verkostonäkökulma linkittyy myös laajempaan paradigman muutokseen, joka korvaa tuottajan kehittämät innovaatiot käyttäjien kehittämällä avoimilla ja yhteistyölähtöisillä innovaatioilla (Torvonen 2019 s. 47).

3 EU ja innovatiiviset julkiset hankinnat

3.1 Innovatiivisten julkisten hankintojen perusta

Innovointi on noussut viime vuosina EU:n julkisten hankintojen eturintamaan. EU:n innovointipolitiikan voidaan nähdä saaneen tuulta purjeisiin Edlerin ja muiden (2006) Euroopan Komissiolle tekemän laajan yhdeksää innovatiivisen hankinnan tapausta käsitelleen tutkimuksen seurauksena. Aiheesta virinneen keskustelun ensimmäisiä kokoavia selvityksiä on Edlerin ja Georghiou (2007) esitys innovatiivisten hankintojen käytöstä ja perusteista innovaatiopolitiikan välineenä. Sen seurauksena julkisilla hankinnoilla nähtiin olevan selviä mahdollisuuksia julkisen politiikan erinäisten tavoitteiden edistämässä ja toteutumisessa johtaen parempiin palveluihin ja innovaation edistämiseen.

Edlerin ja Georghiou esityksen jälkeen EU on pyrkinyt päämäärätietoisesti toteuttamaan erilaisia innovointiin kannustavia strategioita. Esimerkiksi Euroopan Komission (2010a) älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevassa Eurooppa 2020 -strategiassa esitetään visio Euroopan kilpailukykyisestä ja sosiaalisesta markkinataloudesta, joka perustuu kolmeen toisiinsa kytkeytyvään ja vahvistavaan painopisteeseen. Ensimmäinen painopiste on tietoon ja innovointiin perustuvan talouden kehittäminen, toinen vähähilisen, resurssitehokkaan ja kilpailukykyisen talouden edistäminen ja kolmas korkean työllisyyden edistäminen, jonka on tarkoitus tuottaa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Julkisilla hankinnoilla odotetaan olevan keskeinen rooli strategioiden toimeenpanossa. Niiden kautta pyritään parantamaan yritysten innovointiedellytyksiä, tukemaan siirtymistä resurssitehokkaaseen ja vähähiiliseen talouteen sekä parantamaan liiketoimintaympäristöä erityisesti innovatiivisten pk-yritysten osalta.

Tämän lisäksi Komission innovaatiounionia koskevassa tiedonannossa (2010b) kehoitetaan jäsenvaltioita varaamaan osa hankintamäärärahoistaan tutkimukseen ja innovointiin sekä ilmoitetaan, että komissio tarjoaa hankintaviranomaisten tueksi ohjaus- ja tukimekanismeja.

Edellä mainitut indikaattorit otettiin täysimääräisesti huomioon komission julkaisemassa vihreässä kirjassa (2011a), joka koski EU:n julkisia hankintoja koskevan politiikan nykyi-kaistamista. Vihreässä kirjassa kuvataan uutta lähestymistapaa siihen, mikä on sittemmin kutsuttu strategiseksi julkiseksi hankinnaksi. Vihreä kirja taas muodosti pohjan vuoden 2014 julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevien direktiivien uudistamiselle.

Vihreässä kirjassa todetaan sen tarkoituksen ja täydentävän tavoitteen olevan, että hankijat voisivat hyödyntää julkisia hankintoja paremmin yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tukemiseksi. Komission (2011a) mukaan näitä tavoitteita ovat ympäristönsuojelu, resurssien ja energiatehokkuuden parantaminen sekä ilmastonmuutoksen torjunta, innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä parhaiden mahdollisten edellytysten varmistaminen korkealaatuisten julkisten palvelujen tarjoamiselle. Vihreän kirjan neljäs luku on omistettu kokonaan strategisille julkisille hankinnoille, sisältäen innovoinnin, ja erityisen alakohdan, joka on omistettu pelkästään innovoinnille.

Edellä mainituista voi päätellä, että EU on vakavasti panostamassa innovointiin. Perustellut resurssien kohdistamiselle innovatiivisiin julkisiin hankintoihin EU antaa kattavasti direktiivin 2014/24/EU johdanto-osan 47 kappaleessa:

Tutkimus ja innovointi, myös ekoinnovointi ja sosiaalinen innovointi, kuuluvat tärkeimpiin tulevaa kasvua edistäviin tekijöihin, ja niille on annettu keskeinen sija älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategiassa. Viranomaisten olisi käytettävä julkisia hankintoja strategisesti parhaalla mahdollisella tavalla edistääkseen innovointia. Innovatiivisten tuotteiden, rakennusurakoiden ja palvelujen ostaminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen ja niiden laadun paranemiseen sekä suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaimiseen. Se auttaa saamaan parhaan vastineen julkisille varoille ja saavuttamaan laajempia taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja yhteiskunnallisia hyötyjä tuottamalla uusia ideoita, muuttamalla ne innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi ja edistämällä siten kestävää talouskasvua.

Cerqueira Gomes (2021) toteaa, että vuodesta 2004 EU:lla on ollut selkeästi kaksi erilaista, mutta toisiaan täydentävää lähestymistapaa hankintojen ja innovoinnin yhdistämiseksi. Ensimmäinen lähestymistapa on julkisten hankintojen innovaatoratkaisut (eng. public procurement of innovation solutions), jossa hankintaviranomaiset toimivat käytävissä olevien julkisten hankintamenettelyjen avulla käynnistysasiakkaana innovatiivisille tavaroille tai palveluille, joita ei vielä ole saatavilla markkinoilla ja joihin voi sisältyä erityisiä vaatimuksia ja testausta.

Toisena lähestymistapana EU on käyttänyt esikaupallisia hankintoja, eli tutkimus- ja kehityshankintoja (eng. pre-commercial procurement). Cerqueira Gomeksen (2021, s. 11) mukaan niillä tarkoitetaan hankintoja, jossa tutkimus- ja kehitysvaihe ja ostovaihe ovat osittain erillään toisistaan. Tutkimus- ja kehityshankinnoille on omat sääntönsä, sillä ne on jätetty yleisesti hankintoja ohjaavien hankintadirektiivien ulkopuolelle ja komissio on antanut erityiset ohjeet niiden täytäntöönpanosta.

Innovaativiin menetelmiin panostamisesta huolimatta Euroopan komission (2010) julkaisemassa Innovaatiounioni-lippulaivahankkeessa huomattiin, että julkiset hankinnat olivat menettämässä rooliaan. Innovatiivisiin hankintoihin liittyvät EU:n strategiat nähtiin osoittautuneen riittämättömiksi ja jopa tehottomiksi.

Vaikeudet johtivat siihen, että EU sisällytti vuoden 2014 direktiiveihin uuden menettelyn, joka on suunniteltu erityisesti innovatiivisiin hankintoihin tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden osalta. Menettely nimettiin innovaatiokumppanuusmenettelyksi. Komission (2018, s. 4-9) mukaan innovaatiokumppanuuden sisällyttäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se olisi ainoa menettely, jolla voidaan edistää innovointia. Innovointi voi tapahtua sekä avoimilla että rajoitetuilla menettelyillä mm. alustavien markkinaneuvottelujen ja toiminnallisten vaatimusten kautta.

Innovatiivisuutta on mahdollista toteuttaa myös erityismenettelyjen avulla, pääasiassa neuvottelumenettelyillä, joihin liittyy vuoropuhelua, suunnittelukilpailuja ja innovaatiokumppanuuksia, ja jopa ilman hankintamenettelyä, eli esikaupallisilla hankinnoilla. Innovaatiokumppanuudesta jatkan tutkimuksen seuraavassa vaiheessa.

Innovatiivinen hankinta ei kuitenkaan perustu ainoastaan siihen, mitä hankitaan tai millä menettelyillä kilpailutetaan. FCG:n (2018, s. 17) mukaan prosessi lähtee liikkeelle kehitys- ja hankintatarpeiden tunnistamisesta ja jatkuu sopimuskauden läpi kestävään yhteistyöhön ja palautteen keräämiseen. Euroopan komission on kiteyttänyt 10-kohtaisen ohjeen innovatiivisten hankintaprosessien toteuttamiseen:

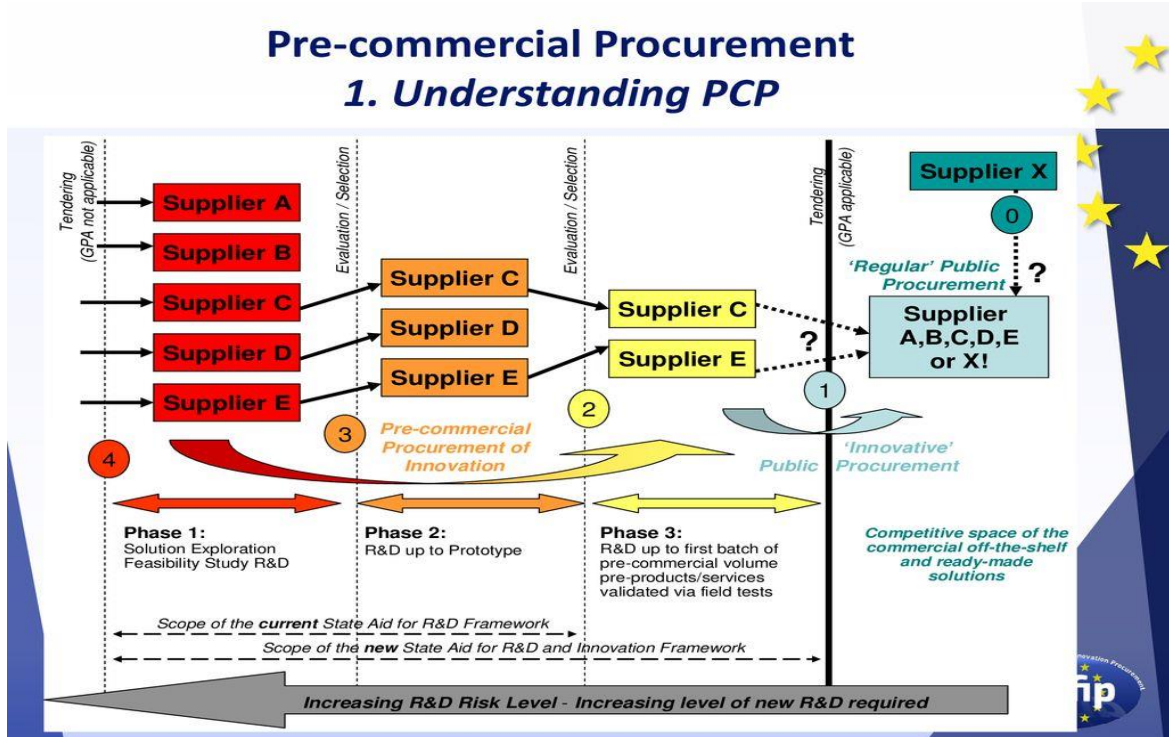
- *toimi älykkäänä asiakkaana eli tiedosta oma tarpeesi*
- *neuvottele markkinoiden kanssa ennen hankintailmoituksen julkaisemista*
- *pidä hankinnan keskeiset osapuolet mukana koko ajan*
- *anna markkinoiden ehdottaa luovat ratkaisut*
- *etsi arvoa rahalle, älä matalinta hintaa*
- *hyödynnä elektronisia menetelmiä*
- *päätä, kuinka hallitset riskejä*
- *käytä sopimuksia innovatiiviseen rohkaisuun (salassapito yms.)*
- *kehitä toteuttamissuunnitelma (erilaiset menettelytavat, joilla prosessi etenee)*
- *Opi tulevaisuutta varten.*

3.2 Esikaupalliset hankinnat

Tutkimusta pidetään yleensä kaiken innovoinnin äitinä ja Euroopan Komissio (2014d) onkin todennut tutkimuksen ja kehityksen keskeiseksi tekijäksi älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimukseen ja kehitykseen keskittyvää innovatiivista hankintamenettelyä kutsutaan esikaupalliseksi hankinnaksi (ks. kuvio 1).

Goncalvesin (2018) mukaan esikaupallisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisia hankintoja, jotka koskevat tutkimus- ja kehityspalvelujen hankkimista. Esikaupallista hankintaa voi hyödyntää, silloin kun saatavilla ei ole vielä valmiita ratkaisuja ja tarvitaan uutta kehitystyötä ja tutkimusta. Prosessia ohjaa kysyntä, joka haastaa yritykset kehittämään innovatiivisia ratkaisuja julkisen sektorin tarpeisiin. Tarjoamalla yrityksille ensimmäisen asiakasreferenssin, ne voivat myös luoda kilpailuetua markkinoilla, johtaen eurooppalaisten yritysten kasvaneisiin kansainvälisiin mahdollisuuksiin (Goncalves (2018)). Esikaupallisten hankintojen avulla julkiset hankkijat voivat vertailla vaihtoehtoisia potentiaalisia ratkaisuja ja valita niistä julkiseen kysyntään parhaiten sopivat.

Caranta ja Cerqueira Comes (2021) toteavat, että esikaupallisissa hankinnoissa hankintayksikkö ei varaa kaikkia sopimuksen tuloksia ja etuja yksinomaan itselleen käytettäväksi, vaan jakaa ne palveluntarjoajien kanssa markkinaehdoin. Hankintasopimuksen on oltava kestoaltaan rajoitettu. Siihen saa sisältyä prototyyppien kehittäminen tai ensimmäisten tuotteiden tai palvelujen rajoitettu määrä testisarjan muodossa. Tuotteiden tai palvelujen suurien ja kaupallisten määrien ostaminen ei saa olla saman sopimuksen kohteena. Vain tutkimus, josta on hyötyä yksinomaan hankintaviranomaiselle ilman laajempaa yhteiskunnallista vaikutusta, kuuluu julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön soveltamisalaan.



Kuvio 1. Esikaupallisen hankinnan vaiheet (Euroopan komissio 2016).

Esikaupallisilla hankinnoilla nähdään olevan suurta potentiaalia innovatiivisten ratkaisujen luomisessa, mutta nekaan eivät ole selvinneet täysin ilman ongelmakohtia. Arrowsmithin (2014 s. 1046-1050) mukaan erityisesti tutkimus- ja kehitysvaiheen erottaminen ostovaiheesta nähdään hankalana ja vääristävän kilpailua, minkä johdosta esikaupalliset hankinnat eivät ole houkutteleet laajasti taloudellisia toimijoita mukaan. Ongelmana on, että pelkästään ostovaiheeseen on vaikea saada tarjoajia, sillä jo tutkimusvaiheessa mukana olleilla nähtiin olevan kiistaton etulyöntiasema verrattuna tarjoajiin, jotka osallistuivat vain ostovaiheeseen (Arrowsmith, 2014 s. 1046-1050).

Komissio (2018) on ehdottanut ongelmaan ratkaisuksi kilpailullista hankintamenettelyä, joka sulkisi valtioneuvoston säännöt pois, minkä johdosta tyypillisesti esikaupallisiin hankintoihin liittyvät säännöt eivät olisi voimassa. Tarkoituksena on järjestää riskien ja hyötyjen jakaminen ja koko hankintaprosessi siten, että varmistetaan mahdollisimman suuri kilpailu, avoimuus, oikeudenmukaisuus ja hinnoittelu markkinaolosuhteissa, jolloin hankijat voivat tunnistaa parhaat mahdolliset ratkaisut, joita markkinoilta löytyy.

Cergueira Gomeksen (2021, s 3) mukaan tämä kuulostaa lähtökohtaisesti lupaavalta, mutta samalla esikaupalliset hankinnat siirtyisivät EU:n yleisiin julkisia hankintoja koskeviin periaatteisiin, tai jopa itse direktiivien soveltamisalaan, pakottaen hankintaviranomaiset järjestämään kaksi menettelyä, joista toinen koskee tutkimusta ja kehitystä ja toinen hankintamenettelyä, vaikeuttaen tilannetta entisestään. Hän jatkaa, että kun otetaan huomioon nämä esikaupallisten hankintojen käyttöä koskevat rajoitukset, on selvää, että EU tarvitsee muitakin välineitä, joilla voidaan lisätä innovointia julkisia hankintoja koskevan oikeudellisen kehyksen avulla.

3.3 Innovaatiokumppanuus

Aiempien innovaatiomenettelyjen puutteita täydentämään luotiin direktiiviin 2014/24/EU mukaisesti uusi innovaatiokumppanuudeksi kutsuttu menettelykeino. Innovaatiokumppanuuden nähdään soveltuvan erityisesti tutkimuspalvelujen, tietotekniikan ja ohjelmistojen ostamiseen, sillä niihin liittyvä jatkuva tekninen kehitys vaatii erityishuomiota hankintoja tehtäessä.

Ahon (2017 s. 1) mukaan innovaatiokumppanuus on julkinen hankintamenettely, jossa tilataan kehitystyötä/suunnittelua ja joka tähtää sellaiseen tuotteeseen, palvelukonseptiin tai uuteen rakennushankkeeseen, jota ei sellaisenaan löydy markkinoilta. Toimittajan edellytetään siis kehittävän konseptiansa tai ideaansa innovaatiokumppanuuden aikana sellaiseksi, että siitä syntyisi lopulta hankintayksikköä tyydyttävä ratkaisu (Aho, 2017, s. 1). Tavoitteena on mahdollisimman hyvin tilaajan tarpeisiin vastaava hankinta.

Ahon (2017, s. 2) mukaan innovaatiokumppanuutta voidaan käyttää myös silloin, kun markkinoilla on hankintayksikön tarpeita lähellä olevia tavaroita, palveluja, urakoita taikka ratkaisuja, jotka eivät kuitenkaan täytä hankintayksikön tarpeita esimerkiksi laadun tason, asiakkaiden tarpeiden tai kehitystason osalta. Innovaatiokumppanuutta ei ole syytä rajata vain poikkeustilanteisiin, vaan hankintayksiköllä on harkintavaltaa tarpeidensa määrittämisessä ja sitä kautta mahdollisuus myös käyttää innovaatiokumppanuutta laajemmin. (Aho, 2017, s. 2)

Innovaatiokumppanuuden perusidea ja etu toisiin käytössä oleviin hankintamenettelyihin on Ahon (2017, s.1) mukaan se, että kehitysvaiheen jälkeen kehityksen kohteena olleita tuotteita tai palveluita ei tarvitse kilpailuttaa erikseen. Hankintayksikkö voi siis ostaa niitä suoraan menettelyssä mukana olevilta, jos niin haluaa. Se, millä ehdoin näitä tuotteita tai palveluja ostetaan, jää osin menettelyn myöhemmissä vaiheissa ratkaistavaksi. Mahdollisuuksien mukaan hinnanmääräytymisperiaatteita tai hintaehtoja pyritään määrittämään jo siinä vaiheessa, kun kumppanuudesta kiinnostuneet neuvottelujen päätyttyä tekevät lopulliset tarjouksensa. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan todennäköisesti kyetä vielä määrittämään sitovaa ja lopullista hintaa, sillä kehitysvaihe ei ole vielä alkanut, joten sen kustannuksia ja vaikutuksia tuotteeseen tai palveluun ei tiedetä. Hankintayksikkö voi oikeastaan asettaa vain enimmäishinnan, millä tuotteita tai palveluita aikanaan ostetaan.

Aho jatkaa, että ostettavien tuotteiden tai palveluiden hinta ja kokonaismäärä tulee myöskin asettaa kohtuulliseksi suhteessa kehityspanostuksen määrään. Tällä vaatimuksella halutaan estää, ettei innovaatiokumppanuusmenettelyä käytettäisi väärin. Ennen menettelyn hankintailmoituksella tapahtuvaa virallista käynnistämistä, hankintayksikön on syytä valmistella menettely huolella. Hankintailoituksessa ilmoitetaan hankintayksikön kiinnostuksesta löytää innovaatiokumppanuudesta kiinnostuneita yrityksiä ja siinä tulee määritellä ensinnäkin se, minkälaiset valmiudet omaavia yrityksiä halutaan kumppaneiksi. Kyse on kriteereistä sekä soveltumisvaatimuksista, joiden perusteella huonommin soveltuvat ehdokkaat karsitaan menettelystä pois (Aho, 2017, s. 1).

Carantan (2015, s. 394) mukaan innovaatiokumppanuus ei ole tyypillinen hankintamenettely ja siksi sitä kutsutaankin kumppanuudeksi. Innovaatiokumppanuuden kautta on mahdollista löytää sellaisia innovaatioita, joita ei välttämättä tule muuten esiin. Julkisten hankkijoiden ja yritysten yhteistyö tapahtuu tehokkaammin täytäntöönpanovaiheessa, eli kehitysvaiheessa eikä sopimuksentekovaiheessa, johon sovelletaan tiukempia menettelysääntöjä.

Caranta ja Cerqueira Gomes (2021) toteavat, että innovaatiokumppanuus on prosessi, johon sisältyy kolme selkeästi eroteltavaa vaihetta. Ensimmäinen on prosessivaihe, eli toisin sanoen innovaatiokumppanuuden perustaminen. Toinen on innovaation ja sopimuksen toteutus/kehitysvaihe ja kolmas itse hankintavaihe.

Ensimmäiseen vaiheeseen sisältyy innovaatiokumppanuuden myöntämismenettely kumppanin/kumppaneiden valitsemiseksi, jotka osallistuvat innovaatiovaiheeseen menettelyn päättyessä tehdyn sopimuksen mukaisesti. Kumppaneiden valintaan liittyvän vaiheen lainsäätäjät ovat tehneet kohtuullisen joustavaksi. Komission (2014d) mukaan valintavaiheessa hankintaviranomaisten olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ehdokkaiden kykyihin innovatiivisten ratkaisujen tutkimuksen ja kehittämisen alalla. Arvioitaessa tarjoajan teknistä ja ammatillista kykyä osallistua innovaatiokumppanuusmenettelyyn näiden olisi oltava ensisijaisia perusteita, eikä muille säädetyille tekijöille, kuten taloudelliselle suoriutumiselle saisi antaa paljoo painoarvoa. Caranta & Cerqueira Gomes (2021) lisäävät, että innovaatiokumppanuusmenettelyn ensimmäisen vaiheen sopimuskentekoperusteen on aina oltava kokonaisvaltaisesti paras tarjous, ja tarjouskilpailu on toteutettava yksinomaan parhaan hinta-laatusuhteen perusteella. Innovatiivisuudesta puhuttaessa erityisesti laadun määrittely on tärkeää.

Toisessa vaiheessa, eli innovaation ja sopimuksen toteutusvaiheessa, tavoitteena on kehittää ehdotettuja innovatiivisia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita. Toinen vaihe käynnistyy ensimmäisen vaiheen sopimuksen tekemisen jälkeen ja innovaatiota kehitetään sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Sopimuksen toteuttamisvaihetta sääntelee direktiivi 2014/24/EU, jossa on vaatimus kumppanuuden muodostamisesta vaiheisiin ja välitavoitteiden asettamisesta, joihin kumppaneiden on sitouduttava.

Carantan & Cerqueira Gomeksen (2021) mukaan kolmanteen vaiheeseen, eli hankintavaiheeseen, sisältyy tilausten tekeminen hankintaviranomaisen ja valittujen kumppaneiden välillä toteutetun innovaatiovaiheen tulosten ostamiseksi.

Kehitysvaiheen ja suurten määrien ostamisen yhdistäminen on innovaatiokumppanuusmenettelyn keskeinen osa ja sen muista menettelyistä erottava tekijä. Esikaupallisista hankinnoista innovaatiokumppanuus eroaa siten, että esikaupallisissa hankinnoissa suurten määrien kehittäminen ja ostaminen tapahtuu erillisissä menettelyissä. Sama ero on myös tarjousperusteiseen neuvottelumenettelyyn ja kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, joita käytetään myös innovatiivisten ratkaisujen hankkimiseen.

3.4 Innovatiivisuuden määrittely tarjouspyynnössä ja valintaperusteet

Innovatiivisiin hankintoihin sopivat kriteerit määritellään parhaan hinta-laatusuhteen kautta. Innovatiivisuutta voi olla vaikea eritellä termin laaja-alaisuudesta ja moniulotteisuudesta johtuen ja siksi innovatiivisuus saattaa näyttäytyä eri lailla erilaisissa hankinnoissa. Innovatiivisuutta lähdetään hakemaan erityisesti laatukriteerien kautta. EU antaa suuren harkintavallan sen suhteen, miten hankintaviranomaiset voivat arvioida parasta hinta-laatusuhdetta. Komission (2014) mukaan innovatiivisten ratkaisujen parasta hinta-laatusuhdetta voi lähteä hakemaan seuraavilla laatukriteereillä:

- ratkaisun laatu, mukaan lukien tekniset ominaisuudet
- esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet
- esteettömyys ja suunnittelu kaikenlaisille käyttäjille
- sosiaaliset, ympäristöön liittyvät ja innovatiiviset ominaispiirteet
- sopimuksen toteuttamiseen osoitetun henkilöstön organisointi, pätevyys ja kokemus, jos henkilöstön laadulla on merkitystä sopimuksen täytäntöönpanon kannalta
- tekninen ja myynnin jälkeinen apu
- toimitusehdot.

Cerqueira Gomes (2021, s. 179) toteaa, että julkisissa hankinnoissa tyypillisesti käytetty alin hinta ja kustannuskriteeri eivät sovellu innovatiivisten ratkaisujen tarjousten vertailuun. Jotta ehdotettuja ratkaisuja voitaisiin edes verrata tehokkaasti hinnan perusteella, olisi tarpeen mitata tarkasti niiden vaikutus markkinoihin. Innovatiivisten ratkaisujen taloudellisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea määrittellä etukäteen. Varsinkin jos tavarat, palvelut tai työt ovat todella innovatiivisia, on ratkaisuja mahdotonta määrittellä tarkasti pelkän hinnan perusteella (Cerqueira Gomes, s. 179)

3.5 Immateriaalioikeudet innovoinnin tukena

Immateriaalioikeudet, eli teollis- ja tekijänoikeudet, ovat tärkeitä paitsi yleisesti, myös innovaatioiden toteuttamiseen käytettävien välineiden kannalta. Immateriaalioikeudet ovat mahdollisesti merkittävin eduista, joita innovaatioihin osallistuvat osapuolet voivat saada investoinneistaan.

Euroopan komissio (2020) on julkaissut uuden immateriaalioikeuksia koskevan toimintasuunnitelman, jossa pyritään hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla EU:n innovointipotentiaalia. Toimintasuunnitelma tehtiin EU:n elpymisen ja selviytymiskyvyn tukemiseksi.

Suunnitelman mukaan aineettomat hyödykkeet, kuten keksinnöt, taiteelliset ja kulttuurilliset luomukset, tuotemerkit, ohjelmistot, osaaminen, liiketoimintaprosessit ja data, ovat nykytalouden kulmakiviä. Komissio (2020) korostaa, että sen on kehitettävä vahvuuksiaan parantamalla tarvittaessa puitteitaan ja ottamalla käyttöön hyvin kalibroituja immateriaalioikeuksia koskevia toimintatapoja, joilla autetaan yrityksiä hyödyntämään luomuksiaan ja samalla varmistetaan, että ne palvelevat taloutta ja koko yhteiskuntaa.

EU:n hankintadirektiivit eivät selkeästi määrittele, miten immateriaalioikeudet olisi jaettava hankintaviranomaisen ja toimittajan kesken. Innovaatiokumppanuuksia käsittelevässä kohdassa (Euroopan Komissio, 2014a) säädetään kuitenkin, että hankinta-asiakirjoissa hankkijan on määriteltävä immateriaalioikeuksiin sovellettavat järjestelyt. Hankkijoilla on näin ollen velvollisuus säännellä asiaa silloin kun käytetään innovaatiokumppanuusmenettelyä. Samassa yhteydessä ei kuitenkaan kerrota, miten immateriaalioikeudet olisi tarkemmin jaettava.

EU:n innovaatiohankintoja koskevat ohjeet (Euroopan Komissio, 2018) antaa jonkinasteiset suuntaviivat immateriaalioikeuksien hallintaan. Ohjeet keskittyvät immateriaalioikeudet saavan sopimusosapuolen valintaan ja pääosin kahteen ääripään ratkaisuun, jossa joko hankintayksikkö tai toimeksisaaja saa 100 % immateriaalioikeuksista. Komission mukaan lähtökohtainen ratkaisu on, että hankintayksiköllä olisi kaikki oikeudet tuloosiin, sillä se vastaa kustannuksistaikin.

Carantan ja Cerqueira Gomesin (2021) mukaan tämä järjestely aiheuttaa kuitenkin haittaa innovoinnille ja koko yhteiskunnalle, koska hankintaviranomaisella voi olla tästä syystä yksinoikeus ratkaisuun, jota heillä ei ole kykyä hallita. Komissio on myöntänyt, että tietyissä olosuhteissa tavarantoimittajilla voi olla julkisia ostajia paremmat mahdollisuudet kaupallistaa julkisista hankinnoista saadut innovaatiot, varmistaa immateriaalioikeuksien asianmukainen suoja ja puolustaa niitä tuomioistuimissa. He jatkavat, että komissio voi tästä syystä harkita immateriaalioikeuksien omistajuuden jättämistä toimittajille edellyttäen, että innovointikannustimet eivät vääristy ja että markkinoille pääsyä ei suljeta. Tätä varten voi olla tarpeen, että julkisilla ostajilla on rojaltivapaat oikeudet käyttää innovatiivisia ratkaisuja. Julkiset ostajat voivat myös vaatia toimittajia lisensoimaan oikeudet tietyille kolmansille osapuolille oikeudenmukaisin ja kohtuullisin markkinaehdoin (Caranta & Cerqueira Gomes, 2021).

3 Innovatiivisten julkisten hankintojen vaikutukset

3.1 Vaikutuksien ja vaikuttavuuden mittaaminen

EU ei varsinaisesti ota kantaa hankintojen mittaamiseen tai sen sisältöön. Kantaa otetaan ainoastaan hankintojen raportointiin ja monitorointiin liittyen jäsenvaltioiden julkaisuista ilmoituksista saatavien tietojen laatuun ja kattavuuteen. OECD:n (2016) mukaan julkisten hankintojen tarve mittaamiselle on kuitenkin laajasti tunnistettu ja jäsenmaat ovat alkaneet kehittää mittareita ja menetelmiä innovatiivisten hankintojen mittaamiseksi. OECD ja EU suosittelevat kehittämään indikaattoreita, jotka tukevat ja mittaavat innovatiivisten julkisten hankintojen toteutumista, tiedonkeruuta liittyen innovatiiviseen hankintaprosessiin, sekä päätösprosessia ja sellaista tarpeen määrittelyä, joka jättää tilaa innovatiivisille ratkaisuille.

Innovatiiviset hankinnat ovat monitulkintainen käsite, mistä syystä niiden kautta saavutettujen tulosten mittaaminen on hankalaa. Aminoffin ja muiden (2002) mukaan julkisten hankintojen mittaamisessa on perinteisesti keskitytty hankintojen arvoon ja määrään, toimivuuteen sekä hankinnan toteutusvaiheeseen keskittyviin kustannuksiin. Kulju ja muut. (2020, s. 3) määrittelevät hankintojen vaikutuksien koostuvan konkreettisista muutoksista yhteiskunnassa, taloudessa, ihmisten käytöksessä tai ympäristössä, jotka ovat seurausta hankintaan liittyvistä toimenpiteistä. Vaikuttavuudeksi he taas määrittelevät hankinnalla aikaan saatuja myönteisiä yhteiskunnallisia muutoksia tai hyötyjä keskipitkällä (n. 3-6 vuotta) tai pitkällä (+6 vuotta) aikavälillä.

Julkisten hankintojen mittaamisen tarkoituksena on selvittää hankintojen vaikutuksia ja vaikuttavuutta, eli miten tietyt tavoitteet on saavutettu ja miten hankintaprosesseja ja käytäntöjä tulisi kehittää. Vihreitä julkisia hankintoja on mm. EU-tasolla järjestelmällisesti mitattu jo yli 10 vuoden ajan (PWC 2009). Mittaamismenetelmät ovat kehittyneet ajan mittaan, joka on mahdollistanut esimerkiksi julkisten hankintojen ympäristöystävällisyyden tietyn aikavälin tarkastelun sekä vihreitä hankintoja tukevien johtopäätösten tekemisen politiikkatoimien vaikutuksista.

Innovatiivisten julkisten hankintojen mittaaminen on kuitenkin vielä melko alkuvaiheessa. OECD:n tutkimuksen (2016) mukaan 80 % tarkastelluista 34 maasta pyrki innovaatioiden edistämiseen julkisten hankintojen avulla, mutta vain 15 maassa oli olemassa tai kehitteillä olevia keinoja tavoitteiden saavuttamisen mittaamiseksi. Tarkempia numeroihin perustuvia tavoitteita innovatiivisten hankintojen osuuksista on asetettu vain muutamassa maassa. OECD:n (2016, s. 46) mukaan mittaamisen keinoihin sisältyy tyypillisimmin tilannekatsaukset, arviointitutkimukset ja vaikutusarviointit. Näitä voidaan toteuttaa kyselyinä, tieteellisinä tutkimuksina, hankinta-analyysinä tai muina julkaisuina. Yhtenäistä ja universaalia mittausjärjestelmää tai innovatiivisten julkisten hankintojen reaaliaikaista ja automaattista tunnistusta ei toistaiseksi ole kuitenkaan vielä keksitty.

Kulju ja muut (2020) määrittelevät esimerkeiksi mitattavista kohteista käyttöasteen, syntyneet kustannussäästöt, vähentyneen palvelun tarpeen tai parantuneen hyvinvoinnin. Vaikuttavuustavoitteita ja mittareita määriteltäessä on hyvä muistaa, että kaikkia asetettuja tavoitteita ei ole välttämättä mahdollista mitata. Lisäksi on tärkeää huomioida, että mitattavuuteen saattavat vaikuttaa sellaiset tekijät, joihin palveluntuottaja ei itse voi vaikuttaa. Hankinnalla voi olla myös toivottuja tai ei-toivottuja sivuvaikutuksia, joiden olemassaolo olisi hyvä tunnistaa jo ennen varsinaisen hankinnan tekoa.

Hankintojen vaikutuksia arvioidessa ja mitatessa suositellaan käyttämään elinkaarikustannusajattelua. Sillä tarkoitetaan hankinnan kokonaiskustannuksien arviointia hankintahinnan sijaan. JHNY (2021) toteaa, että:

”elinkaarikustannuksissa voidaan huomioida niin hankintayksikölle sisäisesti aiheutuvat kustannukset, kuin myös ulkoisesti yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset. Sisäisiä kustannuksia voivat olla esimerkiksi ostohinta, kuljetus-, käyttö-, ylläpito ja käytöstä poiston kustannukset. Ulkoisia kustannuksia voivat olla esimerkiksi raaka-aineiden hankkimisesta aiheutuvista saasteista taikka tuotteen valmistuksen aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta johtuvat kustannukset. Tällaisiin kustannuksiin voi sisältyä edelleen kasvihuonepäästöjen ja muiden päästöjen kustannukset. Sisäisiä kustannuksia voivat olla esimerkiksi ostohinta, kuljetus-, käyttö-, ylläpito ja käytöstä poiston kustannukset. »

Pursimon (2015) mukaan saavuttaakseen suurimmat hyödyt elinkaarikustannusten laskentaa kannattaa soveltaa erityisesti energiaintensiivisiin tuotteisiin ympäristö- ja kustannussäästöjen kannalta. Elinkaarikustannustyökaluja ja -laskureita on kehitetty mm. IT-laitteille, siivouspalveluihin, ruokapalveluihin ja tekstiileille ja kalusteille. Pyykkösen (2016) lisää, että elinkaarivaikutusten pitkäjänteinen arviointi edellyttää systemaattisesti laadittavaa analytiikkastrategiaa, sisältäen erilaiset tavat kerätä, analysoida ja hallita tietoa.

Pyykkösen (2016) mukaan julkisten hankintojen mittaaminen kohdentuu usein tietyt kriteerit täyttävien hankintojen määriin, mutta hankintaketjujen ja rakenteiden monimutkaistessa sekä kokonaisvaltaisten palveluratkaisujen kasvaessa on tarpeen mitata myös hankintojen onnistumista tavoiteltujen hyötyjen suhteen, eli hankinnan vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden näkökulmasta erityisesti merkityksellistä on se, mitä tietoa halutaan, mitä on mahdollista kerätä, sekä miten tiedon keräämisen aikataulu on mahdollista sovittaa osaksi strategiaa ja päätöksenteon prosessia

Valovirta ja muut (2017) toteavat myös mittaamisen kohteen vaikuttavan siihen, miten mittaaminen tapahtuu. Kansallisella tasolla julkisten hankintojen toimivuutta mitataan kokonaisuutena, joka tapahtuu esimerkiksi kynnyksarvot ylittävien ja allittavien hankintojen määrinä tai hankinnan roolina mm. jonkin poliittisen tavoitteen saavuttamisessa. Hankintayksikön tasolla puolestaan arvioidaan mm. hankkijan kyvykkyyttä tehdä hankintoja ja yksikön kyvystä saavuttaa asetettuja tavoitteita. Edelleen itse hankinnan tasolla voidaan mitata vaikuttavuutta yksittäisten hankintojen kohdalla tai vielä kohdennetummin esimerkiksi pk-yritysten referensseihin tai energiatehokkuuteen (Valovirta ja muut, 2017). Mittarit ovat myös tällöin erilaisia.

Kuljun ja muiden (2020, s. 4) mukaan hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi olisi hyvä tehdä jo ennakoarviointina, sillä silloin on mahdollista tunnistaa etukäteen hankinnat, joilla on mahdollista saavuttaa pidemmän aikavälin tavoitteita. Tällöin vaikutustenarvio olisi osa suunnittelua ja valmisteluvaihetta.

Kulju ja muut (2020 s. 4) jatkavat, että suunnitelmassa hankintoja on oleellista pohtia, mitä strategisia tavoitteita/vaikuttavuutta hankinnalla edistetään, millaisen tarpeen hankinta ratkaisee ja miten tavoitteet voidaan saavuttaa. Lisäksi suunnitteluvaiheessa määritellään mitkä ovat hankintakohtaiset tavoiteltavat vaikutukset, eli ne konkreettiset muutokset, joilla tavoiteltu vaikuttavuus saadaan aikaan ja mitä muita seurauksia hankittavalla tuotteella tai palvelulla voisi olla sekä organisaatiolle että yhteiskunnalle. Hankinnan suunnittelussa tulisi huomioida erityisesti yhteistyö ja vuoropuhelu hankintayksikön sekä asiakkaiden, yritysten ja mahdollisten toimittajien välillä, taustakartoitus siitä, onko joku muu tehnyt vastaavanlaisen hankinnan ja siihen liittyvistä kokemuksista (epäonnistumiset ja onnistumiset) tai löytyisikö täysin uusi toteutusmalli tai ratkaisu, jonka organisaatio voi ottaa huomioon hankinnassa. Oppeja he suosittelevat ottamaan erityisesti suunnitteluvaiheeseen muiden tekemistä virheistä ja onnistumisista. Hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden todentamisen apuna Kulju ja muut (2020, s. 14) käyttävät hankintaketjua (ks. Kuvio 2).

Vaikuttavuusketju



Kuvio 2. Vaikuttavuusketju (Kulju ym. 2020, s. 14)

3.2 Innovatiivisten hankintojen vaikutukset yrityksille

Monet maat ovat käynnistäneet aloitteita, joilla edistetään korkean teknologian ja innovatiivisten ratkaisujen ostamista valtiolle yrityslähtöisten innovaatioiden toivossa. Näitä käytäntöjä perustellaan Slavtchevin & Wiederholdin (2011, s. 4) mukaan tyypillisesti viittaamalla esimerkkeihin 1900-luvun historiallisista menestystarinoista valtion kysyntään

perustuneiden innovaatioiden luomisesta. Esimerkkeinä menestystarinoista käytetään mm. tietokonetta, puolijohteita tai GPS:ää. Pohjoismaissa erityisesti mobiiliteknologiaa.

Cozzin ja Impullittin (2010) mukaan argumentti perustuu siihen, että hallitus voisi luoda ja laajentaa markkinoita ja siten houkutella yksityisiä tutkimus- ja kehitysinvestointeja mittakaavassa, joka ei muuten olisi mahdollista. Lisäksi ehdotetaan, että yksityisen tutkimus- ja kehitystoiminnan ja innovoinnin edistäminen julkisilla hankinnoilla on erityisen voimakasta juuri kaikista edistyneimmille tuotteille.

Innovatiivisten hankintojen yritysvaikutuksista ei löydy kaiken kattavaa informaatiota, mutta tutkimusta on kuitenkin jonkin verran olemassa. Ensimmäinen tunnettu tutkimus on Yhdysvalloissa toteutettu Lichtenbergin (1988) analyysi, jossa selvitettiin hankintojen vaikutuksia innovaatiotoimintaan yrityksissä. Saaduista tuloksista voitiin vetää johtopäätökset, että kilpailutetut tutkimus- ja kehityshankinnat lisäsivät yleisesti ottaen yritysten tutkimus ja kehitysinvestointeja. Dollareilla verratessa huomattiin, että hankintoihin käytetty yksi dollari johti 54 sentin lisäykseen tuotekehitysinvestoinneissa. Päinvastoin taas ei-kilpailutettu tutkimus- ja kehityshankinta vähensi yksityisiä investointeja huomattavasti, johtaen kahden vähennykseen yhtä käytettyä dollaria kohden yksityisissä tutkimus- ja kehityshankinnoissa. Toinen Lichtenbergin tutkimuksen keskeinen havainto oli, että valmiiden palveluiden ja tuotteiden hankinnat vaikuttavat merkittävästi yritysten tutkimus- ja kehitysinvestointeihin.

Myös Slavtchevin & Wiederholdin (2014) tuoreempi tutkimus toteaa, että julkisen sektorin ostaessa korkean teknologian tuotteita lisää se yritysten tutkimus- ja kehitystoiminnan panostuksia.

Euroopassa, tarkemmin ottaen saksalaisessa tutkimuksessa (Aschoff & Sofka 2009) verrattiin julkisten hankintojen vaikutusta yritysten innovaatiotoimintaan suhteessa muihin innovaatiopolitiikan vaikutuskeinoihin, kuten tutkimus ja kehitystoiminnan yritystukeen, regulaatioon, sekä yliopistoille suunnattuun julkiseen tutkimusrahoitukseen. Data perustui eurooppalaisen innovaatiokyselyn (CIS) kysymyksiä mukailevan yrityskyselyn aineistoon, jossa oli 1100 saksalaisen yrityksen vastaukset. Poliittikkakeinojen vaikututtavuutta arvioitiin suhteessa yritysten lanseeraamien uusien tuotteiden osuuteen liikevaihdosta.

Aschoffin ja Sofkan (2009) tutkimuksessa julkisilla hankinnoilla havaittiin olevan myönteinen vaikutus innovaatioiden liiketaloudelliseen menestykseen. Myös yliopistojen tutkimusrahoituksesta johtunut tiedon siirtyminen kohti yrityksiä tuotti samanlaisia positiivisia vaikutuksia. Julkisten hankintojen osalta sillä, millainen yritys oli kyseessä, näytti olevan vaikutusta innovaatioiden syntyyn, sillä vaikutukset havaittiin vahvemmin pienempien yritysten kohdalla, joiden sijainti oli taloudellisesti taantuneemmalla alueella (Aschoff & Sofka, 2009). Tutkimusrahoituksen vaikutus puolestaan näkyi tasaisesti erityyppisissä yrityksissä. Tutkijat tekivät johtopäätöksen, että julkisilla hankinnoilla voi edistää erityisesti rajalliset omat resurssit omaavien yritysten innovatiivisuutta. Hankintojen kautta voidaan tarjota kohtuullisen kokoisia toimituksia, joka johtaa parantuneeseen tuotekehitysinvestointien ennustettavuuteen.

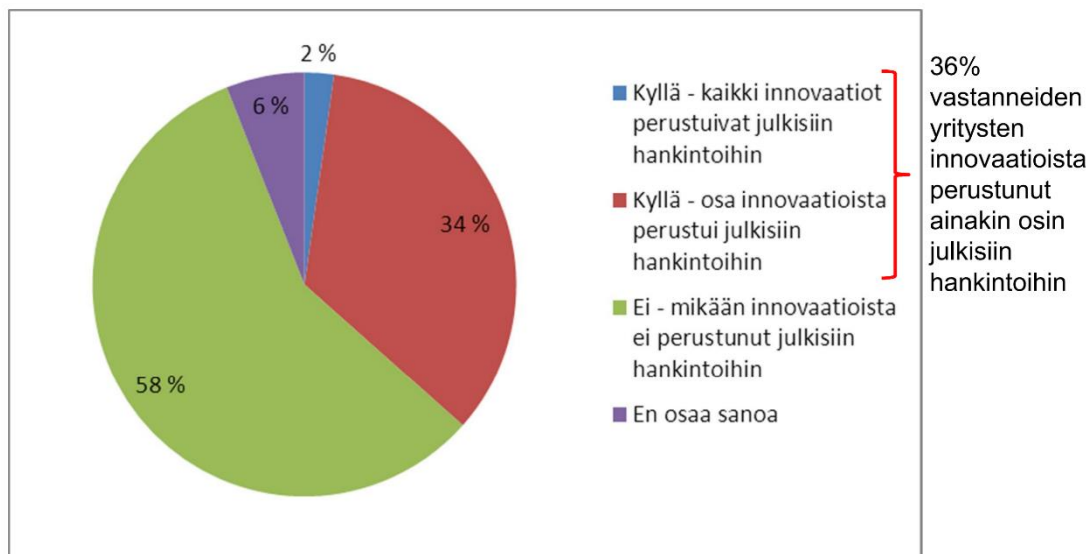
Myös Guerzon ja Raiter (2015) ovat tutkineet hankintojen vaikutuksia yritysten innovaatiotoimintaan. He tarkastelivat innovatiivisia hankintoja yhtenä innovaatiopolitiikan välineenä, jonka vaikutuksia suhteutettiin ja verrattiin perinteisiin tarjontalähtöisiin välineisiin kuten yritystukiin, jotka kohdistuvat tutkimus- ja kehitystoimintaan ja lainoihin. Tutkimuksessa tehtiin johtopäätös, että kun politiikkainstrumenttien keskinäinen vaikutus otetaan huomioon, innovatiiviset hankinnat osoittautuvat kaikkein vaikuttavammaksi instrumentiksi. Kun hankintojen vaikutus huomioidaan, tutkimus- ja kehitystuet menettävät vaikuttavuuttaan. Tutkimuksessa havaittiin myös, että innovatiivisilla hankinnoilla on positiivinen nettovaikutus innovaatiotoimintaan yrityksissä riippumatta muista käytetyistä vaikutuskeinoista.

Guerzonin ja Raiterin (2015) osoittivat myös, että vaihtoehtoisten poliittisten keinojen yhteisvaikutus on suurempi kuin erillisen käytön summa. Tarjonta- ja kysyntälähtöisillä politiikkakeinoilla on siis nähtävissä keskinäistä synergiavaikutusta.

Czarnitzkin ja muiden. (2018) tekemä tutkimus osoitti uusien innovaation kehitystyötä sisältävien hankintojen edistävän pääosin vähittäistä innovaatiota siten, etteivät ne johdaneet juurikaan täysin uusien innovaatioiden syntymiseen. Hän analysoi Saksassa toteutetun kyselyaineiston dataa, mitä voidaan pitää merkittävänä siitä syystä, että Saksa implementoi yhtenä ensimmäisistä maista innovaatiokumppanuusmenettelyn lainsäädäntöönsä.

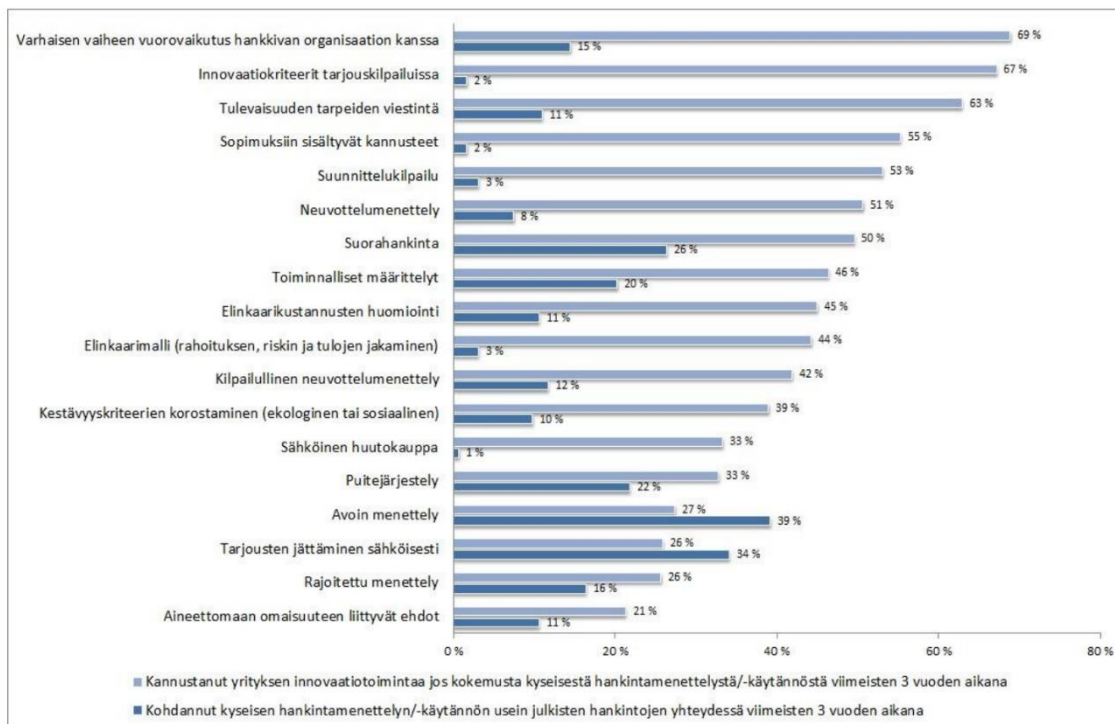
Kuten aiemmin on jo mainittu, innovaatiokumppanuus mahdollistaa uuden tuotteen, sekä siihen liittyvän kehitystyön yhdistämisen samalle hankintasopimukselle. Tutkimuksessa Czarnitzki ja muut. (2018) havaitsivat, että innovaatiokumppanuuden kautta toteutetut hankinnat edistävät innovaatioiden jatkokehitystä ja leviämistä, mutta eivät juurikaan auta uusien tuotteiden luomisessa, mitä voi pitää mielenkiintoisena huomiona.

Suomessa toteutetun teknologian tutkimuskeskuksen (2013) yrityskyselyn tulosten perusteella julkisiin kilpailutuksiin ja toimitussopimuksiin osallistuminen kannustaa yrityksiä tekemään lisäpanostuksia tutkimus- ja kehitystoimintaan. Kyselyyn osallistuneista tutkimus- ja kehitystoimintaa toteuttaneista yrityksistä 36 % ilmoitti julkisten hankintojen johdosta kasvattaneensa tutkimus- ja tuotekehitysinvestointejaan (ks. Kuvio 3).



Kuvio 3. Osuus julkisten hankintojen vaikutuksista yritysten innovointiin (teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, 2013, s.13)

VTT:n selvityksen (2013) mukaan erilaisilla hankinnoissa käytetyillä menetelmillä on saatu vaihtelevia tuloksia. Tuloksista voi päätellä lähtökohtaisesti, millaiset menetelmät ovat olleet yrityksille eniten innovatiivisuuteen kannustavia ja millä toimilla ei ole juuri ollut vaikutusta. Tarpeellista on huomioida, että yritykset ja olosuhteet eroavat toisistaan, millä voi olla vaikutusta tuloksiin. Jokin menetelmä voi sopia erityisen hyvin vain tietynlaiseen hankintaan. Kyselyn mukaan eniten innovointia edistävät toimet olivat varhaisen vaiheen vuorovaikutus hankkijan kanssa, innovaatiokriteerit tarjouskilpailussa, tulevaisuuden tarpeista viestintä, sopimukseen sisältyvät kannustimet sekä suunnittelukilpailut. Vähiten innovointia edistävät menetelmät olivat aineettomaan omaisuuteen liittyvät ehdot, rajoitettu menettely, tarjousten jättäminen sähköisesti, avoin menettely sekä puitejärjestely (ks. taulukko 1).



Taulukko 1. Hankintakäytäntöjen vaikutukset ja osuudet (Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, 2013).

Georghion ja muiden. (2014, s. 7) tutkimuksen mukaan tutkimus- ja kehityshankintoihin liittyvät kannustinvaikutukset osoittautuivat vielä korkeammiksi Isossa-Britanniassa, jossa 51 % osallistuneista yrityksistä oli lisännyt tutkimus- ja kehitysmenojaan julkisiin hankintoihin liittyvän tarjouksen tai sopimuksen johdosta. Julkisilla hankinnoilla nähtiin vaikutuksia myös suoraan liiketoiminnalle. Julkisiin hankintoihin liittyvän tarjouksen tai sopimuksen kautta 66 % yrityksistä, joiden innovaatio oli seurausta julkisiin hankintoihin liittyvästä tarjouksesta tai toimitussopimuksesta, olivat myöhemmin onnistuneet voittamaan uusia julkisen sektorin sopimuksia. 53 % pystyi kasvattamaan myyntiään yksityiselle sektorille ja 27 %:n osalta innovaatio oli lisännyt tai mahdollistanut yrityksen ulkomaan myyntiä. Valovirran ja muiden. (2017, s. 128) mukaan suomalaisten innovaatioihin osallistuneiden yritysten arvio julkisten hankintojen kautta syntyneestä innovaatioiden tuomasta lisäarvosta liiketoimintaan on brittiyritysten kokemusten kanssa samansuuntainen.

Uudempi tutkimustieto vaikuttaisi olevan linjassa aiemman kanssa. Blindin ja muiden (2019) toteuttama tutkimus vahvistaa, että mitä innovatiivisemmin yritykset toimivat, sitä helpommin ne saavat julkisia hankintasopimuksia. Lisäksi yritysten osallistuminen standardointiin liittyy suurempaan todennäköisyyteen onnistua julkisissa hankinnoissa. Tätä havaintoa tukee myös yhteistyösuhteiden muodostamisen ja julkisten hankintojen onnistumisen välinen myönteinen yhteys. Lisäksi tutkimuksesta tehtiin mielenkiintoinen havainto siitä, että pienemmät yritykset saivat hankintasopimuksen suurempia todennäköisemmin. Tätä voidaan pitää tärkeänä löytönä, sillä se voi rohkaista enemmän pienyrityksiä lähtemään mukaan kilpailutuksiin.

3.3 Innovatiivisten julkisten hankintojen yhteiskunnalliset vaikutukset

Innovatiivisiin julkisiin hankintoihin on liitetty paljon mullistavia ja vaikuttavia yhteiskunnallisia tavoitteita, joilla pyritään nostamaan sekä EU kokonaisuutena, että siihen kuuluvat kansalliset valtiot, kehityksen kärkeen. Päämääränä on moninaisia ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita. Kuljun ja muiden (2020, s. 3) mukaan innovatiivisten julkisten hankintojen vaikuttavuus syntyy uusien tai merkittävästi paranneltujen tuotteiden ja palveluiden avulla saavutettujen haluttujen vaikutusten, kuten julkisten palveluiden tuottavuuden, kestävyden tai laadun parantamisella. Hyötyjen saavuttamisen kannalta keskeistä on tunnistaa ja seurata niitä vaikutuksia ja muutoksia, jotka johtavat toteutuessaan haluttuihin hyötyihin. Tämä on tärkeää, jotta voitaisiin arvioida, saavutetaanko julkisilla hankinnoilla niitä muutoksia, joita on tavoiteltu, eli ovatko ne lopulta vaikuttavia (Kulju ja muut, 2020, s. 4). Julkisilla hankinnoilla ja niihin liittyvillä innovatiivisilla käytännöillä voidaan vaikuttaa mm. koulutukseen, turvallisuuteen, huoltovarmuuteen, kilpailukykyyn, liikenteeseen ja rakentamiseen.

Innovatiivisten hankintojen yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arvioinnista ei löydy kovinkaan paljon tutkimustietoa yleisellä tasolla. Hanketasolla vaikutuksista on tehty arvioita erityisesti merkittäviin investointihankkeisiin liittyen. Valovirran ja muiden (2017) mukaan hankinnan vaikutusten arviointi on keskeinen osa hankkeen onnistumiseen liittyvää arviointia. Vaikutusten arviointia on mahdollista tehdä hankintaa ennen, sen aikana sekä sopimuskauden jälkeen. Sillä on mahdollista arvioida hankinnan tavoitteiden toteutumista ja sitä, miten hankintaprosessi toimii suhteutettuna hankinnasta saataviin tuloksiin. Hankintaorganisaation tasolla on mahdollista seurata sosiaalisia- ja ympäristökriteerejä sisältävien tarjouspyyntöjen lukumäärää sekä niiden innovatiivisuuden arviointia. Valovirran ja muiden (2017) mukaan esimerkiksi käydyillä markkinavuoropuheluilla voi tarkastella hankinta-asiantuntijoiden toiminnan aktiivisuutta toimittajarajapinnan kanssa, minkä nähdään edistävän innovatiivisuutta, ammattitaitoisemmin toteutettuja hankintoja sekä kasvattavan vaikuttavuutta, samoin kuin hankinnat, joissa bonusjärjestelmä on sidottu laatuun.

Valovirta ja muut (2017) jatkavat, että hankekohtainen arviointi ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sitä voisi hyödyntää yhteiskunnallisten vaikutustenkin laajempaan tarkasteluun. Hankekohtaisessa arvioinnissa on mahdollista arvioida erityisesti kustannusvaikutusta, mutta myös muita yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten sosiaalisia- ja ympäristövaikutuksia. Hankekohtaisten vaikutusten arvioinnissa käytetyt arviointityökalut ovat pääosin selkälaisia, joiden pohjalta saadaan selkeitä lukuja, joista voidaan tehdä johtopäätöksiä. Esimerkkejä selkeistä luvuista ovat mm. energiankulutuksen arviointi kuljetuspalveluissa sekä energiansäästö- ja energiatehokkuuslaskelmat rakennus- ja peruskorjaushankkeissa. Energiatehokkuudella ja energiansäästöllä on keskeinen rooli ympäristöllisten tavoitteiden, kuten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä (Valovirta ja muut, 2017).

Tapaustarkasteluissa on todettu, että innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on saavutettu niille asetettuja tavoitteita, kuten kasvihuonepäästöjen vähentymistä, ilmanlaadun parantumista, kustannussäästöjä, kilpailuetua ja työllisyyden kasvua. Esimerkiksi monissa kuljetuspalveluja koskevissa innovatiivisissa hankinnoissa on saatu luotua säästöjä polttoaineen kulutukseen, josta on voitu laskea paikallisesti hiukkaspäästöjen ja globaalien kasvihuonekaasujen vähentyminen. Vaikutuksia arvioidessa käytetään yleensä elinkaariajattelu-mallia.

VTT (2013, s. 9) käyttää esimerkkinä innovatiivisena hankintana toteutettua jätekuljetusten logistiikkajärjestelmää, jonka ansioista tuottavuus kasvoi, hiilijalanjälki pieneni ja palveluiden laatu sekä asiakastytyväisyys kasvoi. Hankinnan tuloksena digitalisointi vähensi hallinnollista työmäärää 30 %, tietojärjestelmän mahdollistama bonus-sanktiomalli mahdollisti vähentyneet valitukset ja parantuneen toimitusvarmuuden ja reittien optimointi pienemmän hiilijalanjäljen.

Alhola ja Nissinen (2018) tutkivat ympäristöystävällisten teknologioiden integroimista osaksi innovatiivisia julkisia hankintoja ja tulivat siihen tulokseen, että niiden integroituminen innovatiivisiin julkisiin hankintoihin voidaan toteuttaa eri muodoissa ja vaiheissa, esimerkiksi erittäin paljon parannetun tai uuden ratkaisun hankinnassa, tuotepalvelujärjestelmässä tai yhteistyöhön perustuvassa symbioosijärjestelmässä. Elinkaariajattelu, strateginen sitoutuminen ja hankintayksikön tarpeiden tunnustaminen asetettiin etusijalle tärkeimpinä tekijöinä, jotka johtivat ympäristöystävällisten näkökohtien onnistuneeseen integrointiin hankintaprosessissa (Alhola ja Nissinen 2018).

Mansikkasalon (2014) mukaan sosiaaliset vaikutukset hankkeissa voivat näyttäytyä mm. uusina työllistymismahdollisuuksina sekä työterveyden ja -turvallisuuden parantumista. Useat kunnat ovatkin ottaneet käyttöön yritysvaikutusten arvioinnin osaksi hankinnan vaikutusten arviointia. Hän näkee, että erityisesti arvoltaan isommilla hankinnoilla voi edistää seudullista elinkeinoelämää.

Pohjoismaiden ja Itämeren alueen kaupungeissa toteutettu tutkimus (Lember ym. 2010) osoitti myös, että julkisten hankintojen innovatiivisilla ratkaisuilla on myönteinen vaikutus palveluntarjoajiin ja että kaupunkiviranomaiset voivat toimia markkinoiden luojina samalla kasvattaen alueellista kilpailukykyä.

Edellä esitetyissä esimerkeissä yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on keskitytty pääsääntöisesti hankkeiden suoriin vaikutuksiin, kuten sosiaalisiin ja ympäristöllisiin tekkijöihin, käyttökohteissaan. Valovirran ja muiden (2017) mukaan laajamittaisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin vaikutusten skaalautumisen kautta on kiinnitetty vähemmän huomiota. Vaikutuksia voi olla esimerkiksi uusien innovatiivisten ratkaisujen ensimmäisten käyttöönottajien tekemien päätösten vaikutukset muiden potentiaalisten käyttäjien hankintapäätöksiin. Ensimmäisiin käyttöönottoihin liittyy paljon epävarmuutta uuden toimintamallin tai teknologian toimivuudesta, mistä syystä monet julkiset organisaatiot karttavat uusien ratkaisujen hankintaa. Näin ollen uuden innovatiivisen ratkaisun tai tuotteen hankinnalla voi olla tärkeä vaikutus epävarmuuden pienentämisessä katsottuna tulevien ostajien näkökulmasta. Voidaan siis nähdä, että ensimmäisten käyttöönottajien madaltavan tulevien käyttäjien riskejä, mahdollistaen toimivien innovatiivisten ratkaisujen leviämisen ja nopeuttaen yhteiskunnallisten vaikutusten skaalautumista. Samalla vaikutuksia syntyy tuotantohintojen laskuun innovatiivisissa ratkaisuissa skaalautujen toteutuessa, mikä vaikuttaa merkittävästi erityisesti teknologisten tuotteiden kohdalla. Kasvavat tuotantomäärät taas vaikuttavat tyypillisesti teknologian hinnan laskuun, mikä taas parantaa kilpailukykyä suhteessa perinteisiin tuotteisiin (Valovirta ja muut 2017).

Laajan mittakaavan skaalatutumisvaikutuksia osana innovatiivisia julkisia hankintoja ei ole toistaiseksi juurikaan tutkimuksissa käsitelty. Niitä voi kuitenkin pitää yhtenä tärkeimmistä yhteiskunnallisten vaikutusten tyypeistä, mistä syystä niihin tulisikin Valovirran ja muiden (2017, s. 132) mielestä jatkossa kiinnittää lisääntyneesti huomiota.

Demirgioclun & Vivonan (2021) tuoreemmassa tutkimuksessa selvisi, että pelkästään julkiset hankinnat itsessään liittyvät myönteisesti innovatiivisuuteen julkisissa organisaatioissa. Julkiset organisaatiot, jotka tekevät kilpailutuksia yksityisille yrityksille hankintojen toteuttamiseksi, riippumatta toimialasta ja ostetuista tuotteista ja palveluista, ovat yleensä innovatiivisempia ja toteuttavat enemmän innovaatioita kuin organisaatiot, jotka eivät toteuta hankintoja/kilpailutuksia. Tulos tukee ajatusta julkisista hankinnoista mielekkäänä innovoinnin toteuttamisen keinona.

4 Ongelmat ja kehityskohteet

4.1 Ongelmat

Innovatiivisuus mielletään yleisesti positiiviseksi asiaksi, mutta osana julkisia hankintoja sitä ei lähtökohtaisesti itsessään voi määritellä hyväksi eikä huonoksi menetelmäksi. Pelkkä uuden idean, prosessin, tuotteen, palvelun tai teknologian toteuttaminen ei automaattisesti johda kestävämpään, osallistavampaan ja tehokkaampaan kehitykseen. Liiallinen ja virheellisesti toteutettu innovatiivisuuden tavoittelu voi johtaa negatiiviseen kehitykseen ja tuhlattuihin resursseihin. Kohdistamalla innovaatioita oikeisiin painopisteisiin ja sen mahdollistavassa ympäristössä toteutettuna, sillä on kuitenkin mahdollista tukea kehitysprioriteetteja ja se voi olla keskeinen kehityksen liikkeellepaneva voima. Tässä osiossa keskitytään tutkimaan innovatiivisuuteen liittyviä ongelmia ja haasteita, joiden jälkeen tarkastellaan keinoja niiden voittamiseksi.

Vaikka innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttaminen sujuvoituu jatkuvasti kokemuksen karttuessa ja toimintatapaan kannustetaan yhä enemmän erilaisilla ohjelmilla, rahoituksella ja strategioilla, innovatiivisuuden toteuttamiseen liittyy edelleen esteitä ja vaikeuksia. Ylihervan (2006) mukaan yhteistyö- ja hankintakäytännöt eivät tuota innovatiivisia ratkaisuja. Ongelmia luovat lyhytkestoiset sopimukset ja kysyntänäkymät, valintakriteerit sekä hyötyjen ja riskien jakamisen epäoikeudenmukaisuudet. Lisäksi julkisen sektorin vuosibudjetointi nähdään ongelmallisena yhteishankintojen hyödyntämisen kannalta. Tämä heikentää innovaatioiden tekemistä ja tuottavuuden kehittymistä, strategisten kannustimien puuttuessa. Ylihervan näkemyksestä on kuitenkin kulunut jo yli 15 vuotta ja innovatiivisten hankintojen toteutus on mennyt eteenpäin sinä aikana, joten jonkinlaista kehitystäkin voi olettaa tapahtuneen.

Julkisten, myös innovatiivisten, hankintojen toteuttamiseksi on luotu lukuisia erilaisia menettelyvaihtoehtoja ja toimintatapoja, joiden kautta on tarkoitus mahdollistaa hedelmällisimmän prosessin toteutus todettuun tarpeeseen vastaamiseksi. Useassa paikassa uusien ratkaisuiden kokeiluun ei kuitenkaan lähdetä niin innokkaasti kuin ehkä olisi suotavaa ja valitaan pääosin vanhoja ja yksinkertaisia tuttuja toimintatapoja. Mannonen (2017, dia 4) tiivistää surulliseksi, mutta tyypilliseksi hankintatarinaksi seuraavan:

- tilaaja määrittelee yksityiskohtaisesti tarjouspyynnössä, miten hankittava palvelu tai tuote tulee tuottaa
- tarjoushinnan painoarvo on merkittävässä roolissa valinnassa
- tarjouspyynnöstä ei sallita poikkeamista tai vaihtoehtoisten toteutustapojen toteuttamista tai tulee hylätyksi
- palveluntuottajat pakotetaan tarjoamaan tarjouspyynnön mukaisesti, vaikka tietäisivät, että se johtaa kompromisseihin ja parempiakin ratkaisuja/tapoja tuottaa se olisi olemassa.
- toteutusvaiheessa riidellään sisällöstä ja toimintatavasta, eli yhteistyön sijaan ajaututaan vastakkainasetteluun
- hankkeessa ei synny yhtään uutta innovaatiota, tulokset ja asiakastyytyväisyys jäävät korkeintaan keskinkertaisiksi.

Euroopan komissio (2011a) on tunnustanut EU-alueen innovatiivisten hankintojen edistämiseen liittyvät ongelmat. Komissio nostaa ongelmakohtina esille immateriaalioikeuksien suojelun, vaikeudet noudattaa EU:n yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita vuoropuhelu- ja neuvotteluvaiheissa, virkamiesten tietämättömyyden sekä hankintaviranomaisten riskinottohaluttomuuden. Tunnustettujen ongelmakohtien pohjalta todettiin, että erityisesti sopimusten toteuttamisvaiheeseen ja innovatiivisten julkisten hankintojen tuloksellisuuden mittaamiseen olisi kiinnitettävä enemmän huomiota. Lisäksi komissio korostaa, että menettelysääntöjen tulisi olla joustavampia ja harkintavaltaa lisätä.

Casierin (2018) mukaan yleisimmiksi ongelmiksi innovaatioiden toteuttamisessa on tunnistettu kolme pääongelmaa, jotka ovat lainsäädäntö, kustannukset sekä kykenemättömyys muotoilla kilpailutusdokumentit siten, että saataisiin parhaat mahdolliset markkinoilla olevat toimijat mukaan.

Casier (2018) toteaa, jotta julkiset hankkijat voisivat tietää parhaat saatavilla olevat innovatiiviset ratkaisut, heidän on voitava käydä läpinäkyvää, avointa ja intensiivistä vuoropuhelua toimittajien kanssa. Näin ei kuitenkaan aina kyetä menettelemään. Ongelmaksi avoimen vuoropuhelun toteutuksessa on osoittautunut hankkijoiden pelko siitä, että he tekisivät jotain laitonta tai heitä syytettäisiin korruptiosta. Hänen mukaansa hankkijat ovat kertoneet, että lait ja asetukset eivät monessa tilanteessa salli tällaista vuoropuhelua. Tästä syystä vankka ja selkeä lainsäädäntö onkin keskeisessä roolissa innovatiivisten hankintojen kehittämisessä.

Puutteellisen tai epäselvän lainsäädännön lisäksi ongelmana voi olla myös suhtautuminen sääntöihin. Pelkän hankintalain orjamainen tuijottaminen vaikuttaa negatiivisesti innovoinnin kehittymiseen, sillä silloin saatetaan keskittyä toteuttamaan hankinta huomioiden vain se, ettei tule tehtyä mitään laitonta sen sijaan, että ajateltaisiin luovasti ja järkevästi.

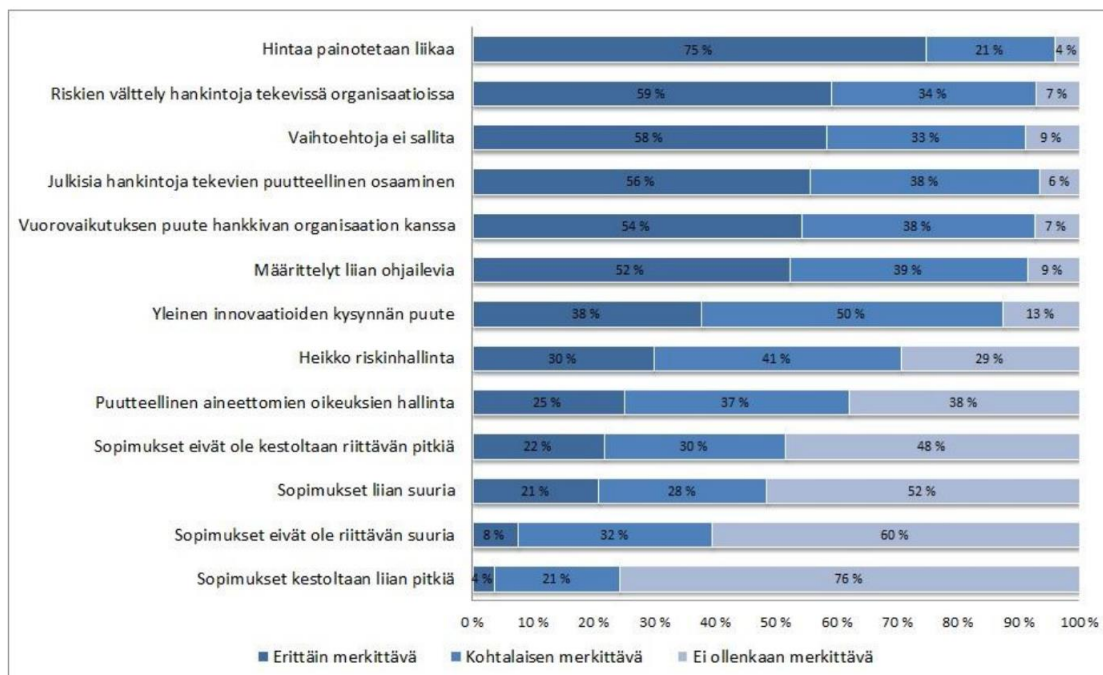
Hankintalainsäädäntöä on pyritty joustavoittamaan viime vuosina innovaatioita silmällä pitäen, mistä innovaatiokumppanuutta voi pitää hyvänä esimerkkinä. Siikavirta (2015) on sitä mieltä, ettei laki rajoita välttämättä liikaa. Hän korostaa, että hankintalaissa säädetään vain erilaisten hankintamenettelyjen käyttövaatimukset, jotka koskevat kilpailutamisprosessin toteuttamista. Hankinnoista vastaavalla on valta määritellä hankinnan ehdot ja sisältö. Siikavirta jatkaa, että tilaaja voi melko vapaasti päättää laatua koskevista vaatimuksista, joissa hyödynnetään innovaatiota yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin haasteisiin. Neuvottelumenettelyä käytettäessä, on mahdollisuudet entistä laajemmat ja joustavammat, sillä tällöin toteutuksesta on mahdollista neuvotella vuorovaikutuksellisesti toimittajan kanssa yhdessä.

Innovatiivisten ja kestävien hankintojen kustannukset Casier (2018) nostaa ongelmaksi siksi, että hankintaviranomaiset eivät kovin mielellään tee hankintoja, jotka näyttäytyvät tavanomaisia ratkaisuja kalliimpina, mikä on innovatiivisille hankinnoille tyypillistä. Elin-kaarikustannusten arvioinnista löytyy myös puutteita, sillä hankintojen suunnittelussa ei aina osata huomioida pidemmällä aikavälillä saavutettuja hyötyjä. Loikkasen (2015) mukaan ongelmia aiheutuu myös siitä, että osalle panoksista tai tuotoksista ei ole lainkaan markkinahintoja, vaan ne joudutaan arvottamaan muulla tavoin tai markkinahinnat eivät vastaa yhteiskuntataloudellisia kustannuksia ja hyötyjä. Uusien innovatiivisten ratkaisujen osalta tietoja ei lähtökohtaisesti ole tarjolla aiemmista toteutuksista, mikä vaikeuttaa arviointia.

Casierin (2018) kolmanneksi esille nostama yleinen ongelma on hankintaviranomaisten tietämättömyys/kykenemättömyys toteuttaa innovatiivisia hankintamenettelyjä siten, että niistä saataisiin mahdollisimman paljon irti. Esimerkiksi Lemberin ym. (2010) toteuttaman tutkimuksen mukaan kaupunkien virkamiehet eivät ole tietoisia hankintojen ja innovaatioiden välisestä yhteydestä, eivätkä paikallisviranomaiset yleensä ole edes halukkaita ottamaan riskejä edistettäessä innovointia julkisilla hankinnoilla siten, että tietaito pääsisi kehittymään.

Hankkijoiden tiedonpuutteen seurauksena ongelmaksi voi muodostua myös toimittajien tavoitettavuus. Esimerkiksi sekavasti muotoillut ja vaikeasti saatavilla olevat dokumentit liittyen tarjoukseen saattavat karkottaa potentiaalisia yrityksiä. Valovirran ym. (2017, s. 92) mukaan osa relevanteista tiedoista löytyy hankintailmoituksesta, osa tarjouspyyntö-dokumenteista ja osa siihen liitetyistä liitteistä. Dokumentteihin käsiksi pääseminen edellyttää suurimmassa osassa tarjouksia käyttöoikeuksien hankkimista tarjousportaa-leihin. Yleisin tarjouspyyntöjen jättöpaikka on Clodian ylläpitämä tarjouspalvelu.fi-portaali. Tämän lisäksi monilla toimijoilla on kuitenkin käytössään omia portaaaleita, joihin pääsemiseksi vaaditaan erillisiä tunnuksia, joiden hankkiminen lisää analysoinnin työ-määrää.

Innovatiivisuutta hakiessa hankkijoiden tulisi tiedostaa, millaisiin hankintoihin mitäkin menettelyä on hyvä käyttää ja millaisilla ehdoilla. Valovirran ym. (2017 s. 92) mukaan yleisin innovatiiviset hankinnat käytännössä poissulkeva tekijä on tarkkojen teknisten tehtävä-, tuote- ja urakkakuvausten mukainen toteutus, joka kilpailutetaan halvimmalla hinnalla. Toiseksi selkeästi innovatiiviset ratkaisut poissulkevaksi menettelyksi he kuvai-levat tavarahankinnan, jossa vaatimuksena on markkinoille jo vakiintuneen ja laajassa käytössä olevan tuotteen tarjoaminen. Kuvatunlaiset hankinnat eivät käytännössä jätä juuri tilaa vaihtoehtoisille ja innovatiivisille ratkaisuille.



Taulukko 2. Hankintojen innovatiivisuutta haittaavat tekijät (Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, 2013)

4.2 Haasteisiin vastaaminen

Innovatiivisiin hankintoihin liittyvät haasteet ovat moninaisia, mutta niiden voittaminen on mahdollista. Nieminen (2016) kehottaa hankintayksiköitä tunnistamaan yhä paremmin ulkoiset resurssit, eli saatavilla olevat toimijat, joihin kuuluvat yritykset, tutkimus- ja kehittämisorganisaatiot, asiakkaat ja kolmannen sektorin toimijat. Suljetun innovaatioprosessin sijasta tulisi suosia avointa innovaatiota tekemällä tavoitteellista asiakas- ja kysyntälähtöistä palvelu- ja tuotekehittämistä hyödyntämällä ulkoisia resursseja. Erityisesti sääntöpainotteisissa valtioissa, kuten Suomessa, innovatiivisia hankintoja johtaessa tulee käyttää luovuutta ja rohkeutta, että hankinnasta saadaan mahdollisimman tehokkaasti innovatiivisuus irti. Haasteisiin vastaamisessa korostuu siis erityisesti hankintojen johtaminen (Nieminen 2016).

Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2015) kannustavat haasteisiin vastaamiseksi julkista sektoria tavoittelemaan aktiivisesti toimittajia, sillä menestyvät ja innovatiiviset yritykset eivät aina välttämättä ole innokkaita tarjoamaan palveluitaan julkisen sektorin käyttöön. Osalle toimittajista pitkäkestoinen, raskas ja määrämuotoinen hankintaprosessi on liikaa. Julkisen sektorin hankinnat toimivatkin parhaiten tilanteissa, joissa markkinoilla on kilpailua ja useampi toimittaja tavoittelee sopimusta. Tarjouspyyntöä tehdessä hankkijan tulee huomioida erityisesti riittävä viestintä, koskien tulevaa hankintaa. Lisäksi tärkeää yhteistyökumppanin etsinnässä on luoda hankinnasta tarjoajalle houkutteleva ja kannattava.

Lith (2013) korostaa hankinta- ja toimialaosaamisen tärkeyttä hankintayksiköiden kehityksessä, jotta yksiköt tunnistaisivat entistä paremmin innovatiivisia palveluita ja tuotteita, joiden avulla palvellaan julkisen sektorin ja yhteiskunnan tarpeita. Hankintojen onnistumisessa asiakkaiden, henkilöstön ja toimittajien välinen innovaatioyhteistyö on oleellinen tekijä. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen (2015) mukaan julkisen sektorin tulisi kehittää taitojaan hallita ammattimaisesti ja proaktiivisesti toimittajasuhteita, eikä valita pelkästään yhtä kumppania tai toimittajaa kilpailutuksissa, sillä julkisen sektorin hankintatoimi ei saisi olla riippuvainen vain yhdestä toimittajasta. Ideaali tilanne olisi saada haastettua useampi toimittaja mukaan kehitykseen palvelun laadun ylläpitoon kilpailullisella, tuloksellisella ja asiakaslähtöisellä otteella.

Iloranta ja Pajunen Muhonen (2015) lisäävät, että innovatiivisten hankintojen johtamisessa tulisi hahmottaa kuinka erilaisten toimijoiden tarjonta soveltuu ja kyetään muokkaamaan julkisen sektorin tarpeita varten. Pelkästään teknisillä kilpailuttamistaidoilla ei enää pärjää, vaan vuorovaikutus- ja tiimityötaitojen rooli korostuu verkostojen johtamisessa. Innovatiivisia hankintoja toteuttaessa tulee keskittyä hankintojen suunnitteluun, hankintastrategioiden kehittämiseen sekä sopimuksenhallintaan ja yhteiskehittämiseen. (Iloranta & Pajunen Muhonen, 2015)

Myös jo hankinnan kohdetta määritellessä voidaan vaikuttaa positiivisella tavalla mahdollisten innovaatioiden syntyyn. Alhola & Valovirta (2018, s. 5) toteavat, että hankinnan kohdetta määriteltäessä on mahdollista luoda tilaa innovatiivisille ratkaisuille kuvaamalla kohde tietynlaisen toteutustavan sijaan haluttuina vaikutuksina, laatuna, toiminnallisuuksina, tuloksina tai suorituskyknä. Näin luodaan toimittajille vapautta tarjota vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden mahdollisuuksista tilaaja ei välttämättä ole tietoinen (Alhola & Valovirta, 2018).

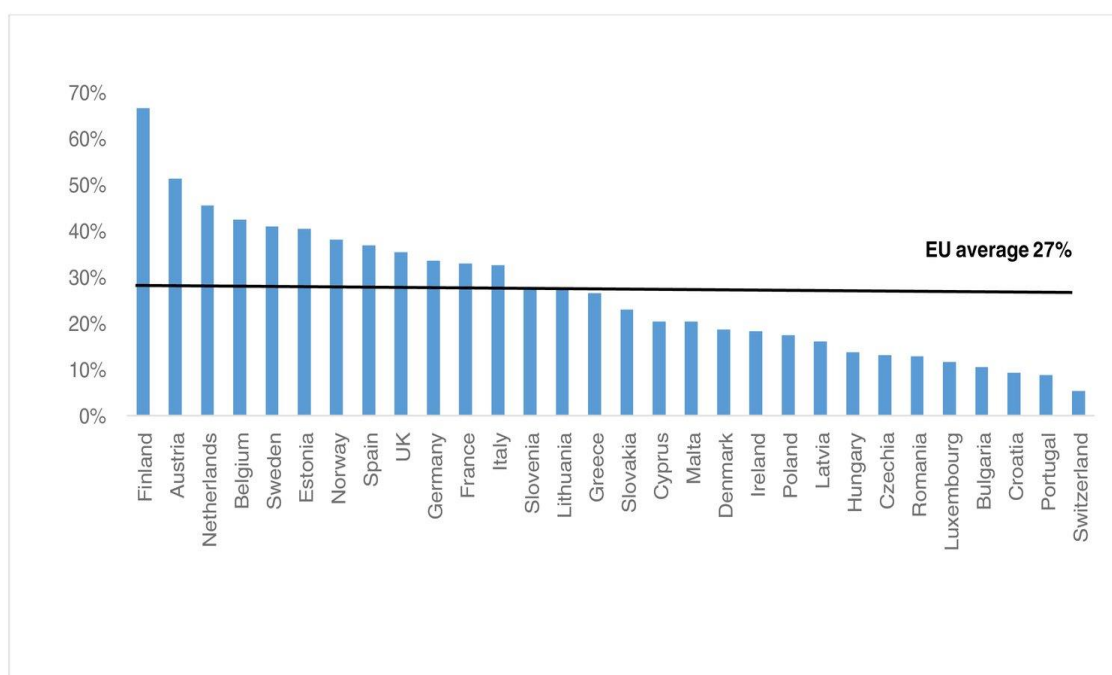
5. Käytännöt ja vaikutukset valituissa EU-maissa

5.1 Maiden valinta

Tässä osiossa tutkitaan yksityiskohtaisemmin sitä, millaisia keinoja innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseksi on toteutettu ja millaisia vaikutuksia niillä on saatu valituissa EU-maissa. EU luo raamit ja kannustimet innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamiseen, mutta tarkempi implementointi ja se, kuinka innokkaasti ja miten niitä hyödynnetään, jää kansallisen tason päättäjien harkintavallan alaiseksi. Euroopan maat ovat reagoineet eri tavoin EU:n asettamiin tavoitteisiin Suomen ja Itävallan ollessa tehokkaimpia innovatiivisuuden edistäjiä, Portugalin ja Kroatian jäädessä lähtökuoppiin (ks. Taulukko 3). Täsmällisempi maakohtainen tarkastelu on tärkeää, sillä EU on monimuotoinen kokonaisuus ja vertailun kautta on mahdollista saada tarkempaa tietoa käytännöistä ja vaikuttavuudesta esimerkiksi siten, minkälaisissa ympäristöissä innovatiiviset julkiset hankinnat saavuttavat EU:n niille asettamia tavoitteita ja minkälaisissa niihin liittyy puolestaan enemmän haasteita. Lisäksi maakohtaisen vertailun kautta kyetään huomioimaan kuinka hyvin kansalliset toimenpiteet ja EU:n tavoitteet ovat linjassa. Tarkoituksena ei ole käydä läpi maiden koko innovatiivisiin hankintoihin liittyvää historiaa ja kaikkea tietoa, vaan tiivistää viime vuosina saatuja oleellisia tuloksia ja tehdä johtopäätöksiä toimintatavoista sekä vaikutuksista niiden perusteella.

Lähteinä käytän tilastoja ja tutkimuksia innovatiivisista hankinnoista liittyen kyseisiin maihin. Tässä osiossa lähteinä esiintyy vahvasti viranomaislähteet, sillä niiden kautta toteutetaan runsaasti maiden seuranta ja ne julkaisevat tietoa englanniksi. Tarkastelen maiden suoriutumista myös innovatiivisten hankintojen toteuttamiseen liittyvien käytännönesimerkkien kautta. Valitsin neljä toisistaan eroavaa maata innovatiivisiin hankintoihin liittyvän käyttöönoton tason sekä demograafisen ja poliittisen eroavaisuuden perusteella. Ydintarkoituksena ei ole vertailla kyseisiä maita toisiinsa, vaan täydentää, konkretisoida ja syventää tietoa muihin tutkimuksessa esiin tulleisiin teemoihin liittyen.

Maiden tarkemmat valintakriteerit olivat seuraavat: innovatiivisia julkisia hankintoja tuli olla otettuna käyttöön kyseisessä maassa, innovatiivisilla hankinnoilla saavutetuista vaikutuksista tuli olla saatavilla tarpeeksi tietoa suomeksi tai englanniksi, tarkastelussa mukana tuli olla keskenään tarpeeksi erilaisia maita (kooltaan, poliittiselta ympäristöltään, toteutuskeinoiltaan jne.) ja kyseessä tuli olla EU-maa. Tarkasteltaviksi maiksi valikoituivat Ranska, Tanska, Viro ja Suomi.



Taulukko 3. Maiden välinen vertailu innovatiivisia hankintoja edistävien politiikkatoimien määrästä (Euroopan unionin virallinen lehti, 2021)

5.2 Ranska

5.2.1 Lähtökohdat

Ensimmäisenä maana tarkastellaan Ranskaa, joka on EU:n toiseksi suurin maa taloudellisesti sekä väestöllisesti ja jonka hankintavolyymi on vaikuttava. Ranskassa julkisen sektorin rooli on suuri ja Ranska tekeekin EU-maista suurimman määrän julkisia hankintamenettelyjä vuosittain, mistä johtuen rooli EU:n kilpailukyvyn kasvattajan voidaan nähdä merkittävänä. OECD:n (2017) mukaan Ranskassa innovatiivisten hankintojen kehittäminen on asetettu prioriteetiksi vuonna 2012 tehdyssä kansallisessa kasvu-, kilpailukyky- ja työllisyysopimuksessa. Ranskan hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kaksi prosenttia valtion julkisten hankintojen menoista osoitettaisiin innovatiivisille hankinnoille. Ranskassa suurin osa sopimuksista on julkisia rakennusurakoita, jotka tehdään paikallis- ja aluetasolla. Valtion hankinnoista vastaava yksikkö SAE (Service des Achats de l'Etat) varmistaa, että julkiset hankinnat ovat taloudellisesti tehokkaita, kestävän ja sosiaalisen kehityksen tavoitteita noudatetaan ja että ne tukevat innovointia (OECD, 2017).

Euroopan komission (2021b) julkaiseman innovatiivisiin hankintoihin liittyvän selvityksen mukaan Ranskan innovaatiopolitiikan vahvuuksina voidaan pitää innovaatioihin kannustavaa ilmapiiriä ja selkeästi määriteltyä kulutustavoitetta. Tämän lisäksi valtion sopimusten yleisiin käyttöehtoihin on sisällytetty oletusarvoisesti innovaatioihin kannustavat immateriaalioikeudet. Heikkouksina samaisen raportin mukaan pidetään kaikkia maan hankkijoita koskevan tavoitteen sekä innovaatiohankintoja koskevan erityisen toimintasuunnitelman ja mittausjärjestelmän puuttumista. Tämän lisäksi rahoitus- tai muut kannustimet tehdä innovatiivisia hankintoja ovat heikohkot.

5.2.2 Toteutus

Ranskassa on vuodesta 2012 lähtien yksilöity ja toteutettu useita toimia, joilla tuetaan innovatiivisia julkisia hankintoja. Näillä toimenpiteillä pyritään ensisijaisesti jakamaan tietoa julkisille hankintaorganisaatioille innovoinnista ja helpottamaan tarjonnan, eli innovatiivisten yritysten, ja kysynnän, eli julkisten laitosten, kohtaamista. Toimien toimeenpanosta vastaavat pääosin eri ministeriöt.

OECD:n (2017) mukaan Ranska on ottanut käyttöön useita poliittisia keinoja innovatiivisten hankintojen tueksi. Keinovalikoimaan kuuluu vuosittainen etenemissuunnitelma innovatiivisia hankintoja varten kunkin ministeriön ja julkisen laitoksen osalta, kaikille julkisia hankintoja tekeville jaettu innovaatio-opas, verkkoalusta pk-yritysten ja julkisten ostajien kosketuksiin saamiseksi sekä innovaatiovirkaileijoiden hankintaverkosto kullakin alueella julkisten sidosryhmien ja pk-yritysten tietoisuuden lisäämiseksi innovatiivisista hankinnoista. Tämän lisäksi on toteutettu tapahtumia, joissa innovatiiviset pk-yritykset esittelevät innovatiivisia tuotteitaan julkisille hankkijoille, julkisille hankkijoille suunnattu innovaatiohankintoja koskeva koulutusohjelma sekä innovaatioyksikön perustaminen UGAP:een (Union des groupements d'achats), joka on Ranskassa julkisten hankintojen keskushankintaorganisaatio.

Lisäksi OECD:n (2017) mukaan SAE on vuodesta 2014 lähtien sisällyttänyt hankintatuloksen mittausjärjestelmäänsä innovaatioindikaattorin. Indikaattori perustuu kahteen suhteeseen. Ensimmäisenä SAE:n myöntämien innovaatiohankintojen kokonaismäärä / SAE:n kokonaishankinnat ilman puolustus- ja turvallisuushankintoja ja toisena pk-yritysostosten tekemien innovaatiohankintojen kokonaismäärä / osaston kokonaishankinnat ilman puolustus- ja turvallisuushankintoja.

Maat voivat tehdä innovatiivisia julkisia hankintoja myös useamman maan yhteistyönä, mikä onkin yleistynyt viime aikoina innovatiivisiin hankintoihin liittyvien riskien jakamisen ja suurempien käytettävissä olevien resurssien seurauksena. Ranska on useassa yhteishankintaprojektissa merkittävänä tekijänä, muiden maiden ja organisaatioiden ollessa mukana Ranskan lainsäädännön alla. Esimerkiksi meneillään olevaan Euroopan laajuiseen EUROHPC nimiseen supertietokoneverkosto-projektiin toteutetaan Komission (2022) mukaan Ranskan lainsäädännön mukaisesti PPI4HPC-nimikkellä innovatiivisia hankintoja. Tarkoituksena on helpottaa EU-alueen pk-yritysten pääsyä kaikkiin suurteholaskentaan liittyviin teknologioihin ja siten lisäämään Euroopan innovointipotentiaalia. CSC:n (2022) mukaan EuroHPC:n tarkoitus on auttaa pk-yrityksiä mm. korkean resoluution simulaatioissa, laajamittaisessa data-analyysien tekemisessä tai tekoälysovellusten sisällyttämisessä toimintaansa. Myös Suomen Kajaaniin rakennettu LUMI-supertietokone on osa Euroopan suurteholaskennan yhteistyöprojektia (CSC, 2022).

5.2.2 Vaikutukset

OECD:n (2017) selvityksen mukaan käyttöön otetuilla keinoilla saadut tulokset olivat vaihtelevia ja niistä löytyi niin negatiivisia, kuin positiivisia piirteitä. Ranska pitää menestyksekkäimpinä innovatiivisuuden edistäjinä yhteisen internetalustan luomista, tapahtumia, joissa yritykset voivat esitellä innovatiivisia tuotteitaan julkisille hankkijoille sekä erillisen innovaatioyksikön luomista keskushankintaorganisaatioon.

Internet-alusta innovatiivisia hankintoja varten luotiin helpottamaan ministeriöiden, julkisten laitosten ja innovatiivisten pk-yritysten välisiä suhteita. Sen avulla yritykset voivat esitellä innovatiivisia tuotteitaan, saada suoran yhteyden julkisiin hankkijoihin ja selvittää julkisten hankkijoiden tarpeita ennen tuote-eritelmien laatimista. Innovaatiohankintoja koskevilla myynninedistämistapahtumilla puolestaan tuettiin hankkijoiden tarpeiden ja innovatiivisten ratkaisujen yhteensovittamista.

Tämä käytäntö toimii kahden keskeisen näkökulman pohjalta. Innovatiivisilla yrityksillä on mahdollisuus tavata valtion ostajia ja keskustella niiden innovatiivisten ratkaisujen tarpeista ja julkisille ostajille annettu mahdollisuus tunnistaa uusia potentiaalisia toimittajia julkisille markkinoille, jonka jälkeen yksityiskohtia voi vielä selventää halutesaan. (OECD, 2017).

OECD:n (2017) mukaan innovaatioyksikön perustamisella on ollut merkittävä vaikutus innovaatiohankintojen kasvuun. Yksikköön kuuluu oma tiimi, joka erikoistuu sopimukseen, ja sen kautta innovaatiohankintoja koskevien sopimusten allekirjoittamiseen on saatu lisää tehokkuutta. UGAP:n kautta toteutettujen Innovatiivisten hankintojen on todettu lyhentävän kilpailutusaikaa ja siihen liittyviä riskejä.

Yksi tunnetuimmista ongelmista innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa on ollut hankkijoiden vajaa tietotaito. Tämä osoittautui OECD:n (2017) mukaan Ranskassa eniten haasteita muodostaneeksi tekijäksi. Toiseksi haasteeksi muodostui selkeän innovatiivisiin hankintoihin liittyvän seurausjärjestelmän ja mittareiden puuttuminen, siitä huolimatta, että SAE on pyrkinyt mittaamaan innovatiivisuudella saatuja tuloksiaan 2014 luomalla järjestelmällään.

Ranska on päättänyt ryhtyä toimenpiteisiin kehityskohteidensa parantamiseksi ja pyrkii siihen, että hankkijat tunnistaisivat jatkossa paremmin innovatiivisia tuotteita ja palveluita sekä kehittäisivät tietouttaan olemassa olevista ja tulevista innovaatioista.

Ranska on luetellut tavoitteikseen vähentää julkisten hankkijoiden kynnystä ottaa riskejä, mukaan lukien oikeudellista riskiä koskien innovatiivisen tuotteen kelpuutusta, innovaatiohankintoja koskevan erityiskoulutuksen kehittämisen sekä haasteiden huomioimisen tulevaisuuden innovaatiohankintoja edistävissä tapahtumissa (OECD, 2017).

Ranska pitää tärkeänä kokemuksena saatua varmistusta sille, että innovointia tukevat keinot edellyttävät poliittista tahtoa, jotta innovoinnista voisi tulla keskeinen osa hankintastrategioita.

5.3 Tanska

5.3.1 Lähtökohdat

Tanska on n. 5,8 miljoonan asukkaan maa, joka kuuluu pohjoismaihin. Tanskan voi nähdä Suomen kanssa samankaltaisena, niin väkilukunsa, kuin yhteiskunnan rakenteiden kannalta. Tanskaa pidetään kuitenkin Euroopan komission (2021b) tekemän raportin mukaan julkisten hankintojen innovatiivisuudessa heikkona suorittajana. Komission mukaan Tanskassa julkiset hankinnat toteutetaan pääasiassa paikallistasolla, keskushallinnon ja aluetason hankintojen osuuden ollessa pienempi.

Komission (2013) mukaan julkisten hankintojen hallinnoinnin osalta tärkeimmät toimijat ovat Tanskan kilpailu- ja kuluttajavirasto, joka vastaa valvonnasta, ohjauksesta ja tuesta, sekä valtiovarainministeriön alainen julkisten palvelujen nykyaikaistamisvirasto, joka vastaa hankintapolitiikasta ja julkisten toimielinten hankintatarpeiden yhdistämisestä. Nykyaikaistamisvirasto vastaa hankintapolitiikkaa koskevasta lainsäädännöstä, politiikasta, seurannasta ja vaatimustenmukaisuudesta, ja toimii myös yhteishankintaelimenä, joka hallinnoi yhteisiä hankintoja.

OECD:n (2017) mukaan Tanskan hallitus on päättänyt implementoida julkisia hankintoja koskevat päivitettyt EU:n direktiivit lainsäädäntöönsä. Tarkoituksena on lisätä selkeyttä ja joustavuutta julkisten hankintojen prosessissa, erityisesti uusien julkisten hankintojen välineiden ja toteutustapojen käytössä. Lisäksi vuonna 2013 hallitus perusti neuvoston (Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdewith), jonka yleisenä tavoitteena on edistää tehokkaita ja innovatiivisia julkisia hankintoja.

Komission (2021b) mukaan toinen keskeinen toimija on SKI (Statens og Kommunernes Indkøbsservice), julkis-omisteinen yritys, joka toimii yhdessä nykyaikaistamisviraston kanssa yhteishankintaelimenä. SKI:n tavoite on tulla maan johtavaksi julkisten tarjouskilpailujen ja hankintojen tutkimuskeskukseksi. Aiemmin innovatiivisten hankintojen osalta keskeinen toimija on ollut ns. Tanskan yritysviranomainen (Danish Business Authority), joka hallinnoi markkinoiden kehitysrahastoa. Rahastosta on myönnetty avustuksia julkisille hankkijoille innovatiivisten hankintojen valmisteluun ja implementointiin. Se kuitenkin lopetti avustusten myöntämisen vuonna 2015 (Euroopan Komissio 2021b).

Tanskalle ei nähdän kovin paljon vahvuuksia innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamiseen, mutta komissio (2021b) listaa kuitenkin, että strategia älykkäiden julkisten hankintojen toteuttamisesta on otettu käyttöön, johon perustuen innovatiivisia hankintoja on hyvä lähteä toteuttamaan, jos vain tahtoa riittää. Yleisesti ottaen jos innovatiiviset työkalut jätetään huomiotta, Tanskalta löytyy piirteitä, jotka luovan hyvän pohjan innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamiseen. Tanska on esimerkiksi Transparency Internationalin (2021) mukaan maailman vähiten korruptoitunut maa ja siellä on vakaa poliittinen ympäristö ja vahvat instituutiot. Lisäksi Tanska on komission (2016, s 58-59) mukaan nähty edelläkävijänä sähköisten ratkaisujen hyödyntämisessä osana hankintoja.

Heikkouksia Tanskalla on useita. Komission (2021b) mukaan innovaatiohankintojen valtavirtaistamiseen ei ole olemassa rakenteellista lähestymistapaa, sillä valmiuksien kehittämistä varten ei ole kansallista osaamiskeskusta, keskitettyä seurantajärjestelmää, eikä toimintasuunnitelmaa tai innovaatiohankintojen menotavoitteita. Tanskasta puuttuu myös innovatiivisiin julkisiin hankintoihin kannustavat immateriaalioikeuksiin liittyvät menettelyt.

5.3.2 Toteutus

Tanskassa innovatiivinen hankintakehys on osa kansallista hankintastrategiaa. OECD:n (2017 s. 103) mukaan Tanskan hallitus käynnisti lokakuussa 2013 älykkäiden julkisten hankintojen strategian, johon sisältyi useita toimia, joilla oli tarkoitus vahvistaa innovatiivisuutta. Siinä keskityttiin varmistamaan, että julkisilla hankinnoilla tuetaan julkisen sektorin tehokkuutta (alhaiset hinnat, kokonaiskustannukset, omistus- ja transaktiokustannukset jne.), julkisia hankintoja käytetään innovatiivisten ja korkealaatuisten ratkaisujen kehittämiseen, esimerkiksi tukemalla kehittymättömiä markkinoita, selkeämpiä ja joustavampia julkisia hankintaprosesseja sekä lisäämällä julkisen ja yksityisen sektorin innovaatiokumppanuuksien käyttöä. Lisäksi strategiaan kuuluu kestävyuden ja vihreän kasvun tukeminen julkisilla hankinnoilla, esimerkiksi lisäämällä ympäristötavoitteiden käyttöä.

Tanska käyttää innovaatiopolitiikassaan monenlaisia välineitä, esimerkiksi esikaupallisia hankintoja, toiminnallisia vaatimuksia ja innovaatiokumppanuuksia. Virallinen innovaatiokumppanuus on nimeltään OPI (offentlig-privat innovationspartnerskab). Ubdubspor-talenin (2022) mukaan innovaatiokumppanuuden positiiviseksi puoliksi Tanskassa on tunnistettu mm. synergia julkisen ja yksityisen sektorin innovaatioprosessien välillä, yhteinen käsitys tulevista hyvinvointieduista ja se, että yksityinen osapuoli saa käyttöönsä tietoa käyttäjistä ja mahdollisuuden kokeilla ratkaisuja käytännössä. Haasteiksi puolestaan luetellaan korkeammat riskit, innovatiivisten ratkaisujen toteuttamisen vaatimat suuret organisatoriset ja kulttuuriset muutokset, jotka vievät aikaa sekä vaikeudet kilpailuttaa tuotteita, joista ei tarkalleen vielä tiedetä.

Älykkäitä julkisia hankintoja koskevaan strategiaan sisältyy 29 konkreettista toimenpidettä, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin, monet innovaatiohankintoihin. Storr-Hansenin (2017) mukaan toimenpiteisiin kuuluvat mm. taloudellisen tuen tarjoaminen esikaupallisille hankinta-aloitteille, ohjeiden antaminen toiminnallisten vaatimusten käytöstä julkisissa hankinnoissa sekä esimerkkien kerääminen ja jakaminen innovaatioystävällisistä julkisista hankinnoista.

Strategia perustuu seitsemään julkisten hankintojen pääperiaatteeseen. Stor Hansenin (2017) mukaan Tanska pitää tätä strategiaa yhtenä parhaista julkisia hankintoja koskevista käytännöistään. Strategiaan sisältyy hänen mukaansa seuraavat pääperiaatteet:

1. Varmista, että julkisten hankintojen yksiköillä on riittävästi osaamista ja strategista kykyä, joilla voi hyödyntää keskittämistä, synergioita ja mittakaavaetuja.
2. Käytä vuoropuhelua saadaksesi tietoa markkinoiden ja käyttäjien tarpeista ja varmista, että tuet markkinakilpailua sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.
3. Valitse tarjouspyyntölomake, joka sopii parhaiten tilanteeseen ja joka vähentää kokonaiskustannuksia.
4. Harkitse aina toiminnallisten vaatimusten käyttämistä innovoinnin tukemiseen ja tehokkaampien ratkaisujen kehittämiseen.
5. Harkitse aina omistajuuden kokonaiskustannusten käyttämistä tehokkaampien resurssien hyödyntämiseksi.
6. Tuetaan vihreää kasvua energia- ja ympäristövaatimusten avulla.
7. Asetetaan etusijalle sopimusten täytäntöönpano ja seuranta sen varmistamiseksi, että älykkäiden julkisten hankintojen mahdolliset hyödyt huomataan.

Tämän julkisia hankintoja koskevat strategian lisäksi Tanskan hallitus julkaisi ensimmäisen kansallisen innovaatiostrategiansa jo vuonna 2012. Strategiaan sisältyy 27 poliittista aloitetta, joilla pyritään lisäämään julkisen tutkimuksen ja kehityksen sekä innovoinnin investointien vaikutusta kasvuun ja työpaikkojen luomiseen (Storr-Hansen, 2017).

5.4.3 Vaikutukset

Tanskaa pidetään keskimäärin heikkona suorittajana innovoinnin tuomisessa osaksi julkisia hankintoja, mutta siellä on saatu myös positiivisia tuloksia, silloin kun tahtotilaa on riittänyt. 2015 lopetetun markkinoiden kehittämisrahaston avulla ehdittiin rahoittaa innovatiivisia hankintoja, joiden kautta joistain kaupungeista ja alueista tuli edelläkävijöitä innovaatiivisissa hankintakäytännöissä.

Komission (2021b) mukaan esimerkiksi Kööpenhaminan ja Tarnbyn kaupungit saivat onnistuneen innovatiivisen hankinnan maaliin vuonna 2017, liittyen suurten sadevesimärien hallintaan kaupunkialueilla. Myös ryhmä alueellisia terveydenhuoltoviranomaisia Keski- ja Pohjois-Jyllannin, Etelä-Tanskan, Sjællandin ja pääkaupunkiseudun alueella tekivät kaksi innovatiivista hankintaprojektia, infektioiden leviämisen vähentämiseksi sairaaloiden kylpyhuoneosastoilla ja sterilointikeskusten automatisoimiseksi sairaaloihin. Projektissa mukana ollut Blue Ocean Robotics niminen yritys on menestynyt hankinnan jälkeen innovoinnin seurauksena syntyneen ratkaisunsa kaupallisestamisessa, myös maailmanlaajuisesti (Euroopan Komissio, 2021b).

Tanska suoriutuu hyvin yleisesti julkisen sektorin toimintaa mittaavissa vertailuissa, myös hankintojen osalta, mutta innovatiivisuuden käynnistyminen on ollut vaivalloista. Blagoewan ja muiden (2020, s. 58) mukaan, jotta Tanskan kehittyisi innovatiivisten julkisten hankintojen saralla heidän tulisi kyetä vastaamaan erityisesti kahteen haasteeseen. Haasteet ovat osaavan henkilöstön pitäminen ja rekrytoiminen sekä monimutkainen ja vaikeatulkintainen lainsäädäntö. Blakoewa ja muut (2021, s. 58) jatkavat, että julkisen sektorin hankkijat ovat Tanskassa jokseenkin huonommin palkattuja kuin yksityisellä sektorilla, mistä syystä osaavimpia työntekijöitä on vaikeampi pitää. Lisäksi Tanskan hankintäsääntö on hyvin monimutkaisia, mikä edellyttää erityisosaamista ja koulutusta. Tanskan hankintaviranomaiset joutuvat nojautumaan usein kalliiseen ulkoiseen oikeudelliseen neuvontaan, koska oman organisaation sisällä ei ole erikoistunutta henkilöstöä Blakoewa ja muu (2021, s. 58). Edellä mainitun perusteella Tanskan tulisi siis joustavoittaa julkisen sektorin palkka- ja palkkiojärjestelmää sekä selkeyttää hankintalainsäädäntöään parempien tulosten saamiseksi.

5.5 Viro

5.5.1 Lähtökohdat

Viro on noin 1.3 miljoonan asukkaan maa Koillis-Euroopassa, Suomenlahden eteläpuolella. Viro kuuluu Baltian maihin ja EU:n jäseneksi se liittyi vuonna 2004. Viro edustaa maata, joka nähdään hyvänä innovatiivisten julkisten hankintojen suorittajana. Se edustaa myös väkiluvultaan pientä maata. Viron hankintatoimessa käytössä on erittäin keskitetty hallintojärjestelmä, mistä syystä suurimman osan julkisista hankinnoista tekee keskushallinto. Delioglaniksen (2020 s. 18) mukaan julkisten hankintojen osuus Viron julkisista menoista on noin 25 prosenttia ja vuonna 2019 aloitettiin lähes 7000 hankintamenettelyä, joiden kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 3 miljardia euroa.

Viron julkista sektoria pidetään yleisesti digitalisaatiossa pitkälle kehittyneenä, mistä johdetaan Viro nähdään monesti E-hankintojen, eli sähköisten hankintojen, edelläkävijänä niiden varhaisen ja tehokkaan käyttöönoton johdosta. Borodinan & Simovartin (2016, s. 21) mukaan lähes kaikki Viron hankinnat toteutetaan sähköisin menetelmin. Paraskevopoulus (2021) täydentää, että virossa on kehittyneet sähköisen hallinnon järjestelmät ja kaikki valtion toiminnot ja kunnat tarjoavat palvelujaan verkossa. Lisäksi vaikka Viro on jo edelläkävijä alalla, se investoi edelleen merkittävästi sähköisen hallinnon palveluihinsa varmistaakseen, että maa tarjoaa kansalaisilleen jatkossakin uusinta teknologiaa. Paraskevopoulus (2021) pohtii Covid-19-pandemian osoittaneen, että Viro voisi olla johtavassa roolissa esimerkiksi innovatiivisten sähköisten terveydenhuollon ratkaisujen toteuttamisessa EU:ssa.

Virossa innovatiivisten julkisten hankintojen päävastuu on valtiovarainministeriöllä. Komission (2019) mukaan valtiovarainministeriö vastaa lakien suunnittelusta, valvonnasta ja konsultoinnista. Ministeriötä avustaa yritys- ja aluepolitiikkaa edistävä julkinen organisaatio Enterprise Estonia (EAS), joka vastaa useista valmiuksien kehittämistoimista innovaatiohankintojen alalla ja hallinnoi vuonna 2016 perustettua taloudellista tukijärjestelmää, jolla osarahoitetaan Viron julkisia hankkijoita innovaatiohankintojen valmistelussa ja hallinnoinnissa. (Euroopan Komissio 2021b).

Viron innovatiivisten hankintojen menestyksekkään toteuttamisen esteeksi komissio (2019) toteaa sen, ettei kaikkia maan hankintoja kattavaa toimintasuunnitelmaa tai innovaatiohankintojen määriteltyä menotavoitetta ole. Lisäksi mittausjärjestelmä on puutteellinen erityisesti vaikutustenarvioinnin osalta, vaikka se onkin perustettu. Menotavoite on tosin Delioglaniksen (2020, s. 19) mukaan asetettu komission raportin julkaisemisen jälkeen kolmeen prosenttiin kaikista hankinnoista, joten tämän heikkouden voi jättää huomiotta.

5.6.2 Toteutus

Komission (2021b) raportin mukaan Virossa toteutaan/on toteutettu kolme pääasiallista strategiaa innovaation kehittämiseksi, joita kutsutaan nimellä Estonia 2020, Sustainable Estonia 21 ja Estonian Entrepreneurship Growth Strategy 2014-2020. Tavoitteita edistetään monella tasolla joko suoraan tai välillisesti. Esimerkkeinä voidaan käyttää maatalousministeriön hallinnoimaa maaseudun kehittämissuunnitelmaa, työ- ja viestintäministeriön matkailun kehittämissuunnitelmaa sekä opetus- ja tutkimusministeriön ylläpitämää elinikäisen oppimisen strategiaa (Euroopan Komissio, 2021b).

Delioglaniksen (2020 s. 20) mukaan Virossa on ryhdytty toimenpiteisiin innovaatiohankintojen tukemiseksi, joita rahoitetaan mm. EU:n aluekehitysrahastosta 20 miljoonan euron suuruisella summalla vuosittain. Toimenpiteitä hallinnoi Enterprise Estonia (EAS). Toimiin lukeutuvat koulutus, suuntaviivojen laatiminen, seurantajärjestelmän kehittäminen sekä kannustimien tarjoaminen julkisille hankkijoille innovaatiohankintoja varten. Lisäksi EAS tarjoaa osarahoitusta Virolaisille julkisille hankkijoille. Kriteerit täyttävät innovaatiohankinnat saavat rahoitustukea enintään 50 prosenttia hankkeen kustannuksista. Enintään kuitenkin 500 000 euroa. Hankintaprosessin kaikkia vaiheita tuetaan tarpeen määrittämisestä sopimuksen tekemiseen asti (hankintojen valmistelu ja organisointi, kuten oikeudellinen ja alakohtainen konsultointi, sekä hankintaprosessien hallinnointi ja sopimusten toteuttaminen, hankintatulojen hankinta, mukaan lukien tutkimus ja kehittäminen) (Enterprise Estonia, 2022).

Delioglanis (2020, s. 20) jatkaa, että rahoituksella lisätään hankintaviranomaisten tietoisuutta siitä, miten ne voivat suhtautua tarjouskilpailuihin innovaatioystävällisemmin muun muassa asiantuntijaneuvonnan, koulutuksen ja ostajien ja innovatiivisten toimittajien välisten verkostojen rakentamisen avulla. Lisäksi maan Viro 2020 -strategiassa asetetaan useita hankintoihin liittyviä innovaatiotavoitteita, mukaan lukien yliopistojen, startup-yritysten ja soveltavan tutkimuksen lisääminen julkisiin hankintoihin. Lisäksi jo edellä mainittu kolmen prosentin tavoite innovaatioita sisältävien sopimusten määrässä on osa strategiaa.

Virolla on ollut haasteita innovatiivisten hankintojen valvomisessa ja mittaamisesta, mistä syystä vuodesta 2017 lähtien hankkijalla on ollut mahdollisuus merkitä rekisteriin, jos tietyssä julkisessa hankinnassa on innovatiivisia näkökohtia. Merkintä tapahtuu vastaamalla muutama kysymykseen, mutta toimenpide ei ole kuitenkaan toistaiseksi toiminut täysin toivotusti. Delioglaniksen (2020 s. 20) mukaan se jätetään usein huomioimatta, vaikka innovatiivisiksi luokiteltuja menetelmiä olisikin käytetty. Näin ollen toteutettujen innovaatiohankintojen todellisen määrän arviointi on monimutkaista. Haastattelujen ja tehdyn tutkimuksen perusteella niiden osuus olisi Virossa vähäinen, minkä lisäksi ne liittyvät usein poliittisella asialistalla pinnalla oleviin aiheisiin ja ne toteutetaan hankekohtaisesti sen sijaan, että sisällytettäisiin toimielinten pitkän aikavälin strategioihin. (Delioglanis, 2020, s. 20).

5.6.3 Vaikutukset

Virolla näyttäisi olevan samanlaisia ongelmia, kuin Euroopan laajuisesti on yleisesti raportoitu. Delioglaniksen (2020 s. 18) mukaan täytäntöönpanoa ja siten varsinaista käytäntöä koskeva tietotaito on edelleen vähäistä. Delioglanis (2020 s. 19) lisää tämän johtuvan osittain lainsäädännöstä, sillä se nähdään monitulkintaisena ja jäykkänä, ja sen koetaan rajoittavan hankkijoiden päätösvaltaa liikaa. Innovatiivisten ratkaisujen hankkimiseksi olisi oltava enemmän joustavuutta ja vapautta. Vaikka teoriassa on mahdollisuuksia, käytännön tiedon puute jättää hankkijat pysyttelemään turvavyöhykkeellä ja karttamaan riskejä (Delioglanis 2020, s. 19).

Viron toimintaympäristöön liittyy myös epätavallisempia riskejä. Euroopan komission (2016, s. 66) mukaan Viron laajasta sähköisten hankintojen käytöstä ja siihen liittyvästä avoimuudesta huolimatta, korruptioriskit ovat edelleen olemassa. Korruptio keskittyy pääosin paikalliselle tasolle, ollen valtiotasolla vähäisempää. Vuonna 2012 Viron oikeusministeriö kirjasi valtion virastoihin liittyen 28 korruptiotapausta, joista kolme liittyi julkisiin hankintoihin.

Viron valtiontalouden tarkastusvirasto on havainnut ongelmia erityisesti paikallisten virkamiesten toiminnassa. Komission (2016, s. 67) mukaan vuosina 2010 ja 2012 virasto tarkasti kymmenen paikallisviranomaista arvioidakseen, oliko heidän toimensa korruptiointorjuntalain mukaisia. Tarkastetuista kymmenestä kahdeksan todettiin rikkoneen lakia. Suurin osa rikkomuksista liittyi eturistiriitoihin. Tarkemmin ottaen siihen, että hankkijoilla oli taloudellisia intressejä kilpailutusten voittaneissa yrityksissä. Myös rahavirtojen läpinäkyvyydessä oli puutteita. (Euroopan Komissio, 2016, s. 67).

Delioglanis (2016, s. 19) toteaa yhdeksi suureksi haasteeksi innovatiivisten hankintojen toteuttamiselle Virossa myös sen, että virkamiehet kokevat innovaation tarpeen eri tavalla. Ihmiset, jotka työskentelevät hankintojen parissa päivittäin, eivät usein ajattele innovatiivisia hankintoja. Niiden järjestämisen tarpeen ja panoksen pitäisi tulla henkilöiltä, joilla on asiantuntemusta kyseisestä alasta, mutta he eivät valitettavasti aina tunne menettelyjä. Monimutkaisin osa on usein innovatiivisen ratkaisun kuvaaminen. Tarpeen määrittämiseksi olisi perehdyttävä alaan ja käytettävissä oleviin ratkaisuihin ja mahdollisuuksiin integroida ne toimielimen työhön. Siksi olisikin tärkeää ottaa asiantuntijat mukaan tarjouksen valmisteluun ja odotetun ratkaisun kuvaamiseen (Delioglanis, 2016, s. 19).

Delioglaniksen (2020, s. 18) mukaan itse innovatiiviset hankintamenettelyt eivät eroa paljoakaan normaaleista hankintamenettelyistä, mutta koska ratkaisun määritelmä saattaa jäädä epäselväksi palveluntarjoajilta tulee enemmän kysymyksiä, pääosin teknisiä. Tämä vaatii yleensä ylimääräistä vaivaa ja pitkän valmisteluajan verrattuna säännöllisiin hankintoihin (vähintään vuoden ja läheisessä yhteistyössä). Innovaatioihin liittyvien suurempien riskien takia myös rahoituksen saamisessa nähdään ongelmia (Delioglanis 2020, s. 18).

Kaikista haasteista huolimatta komissio (2021b) pitää Viroa kuitenkin hyvänä suorittajana innovatiivisten käytäntöjen käyttöönoton suhteen. Delioglaniksen (2020, s. 18) mukaan koulutusten ja muiden valistustoimien ansiosta yleinen tietämys innovaatiohankintojen olemassaolosta on melko korkea julkisella sektorilla, vaikka edellä mainittujen haasteiden johdosta niiden toteutus ei aina ole mahdollista. Yleisesti ottaen kiinnostus aiheetta kohtaan on suuri, Innovaatiota pidetään tärkeänä ja kiinnostusta hankkia innovatiivisempia ratkaisuja löytyy.

OECD (2017 s. 107) käyttää onnistuneena innovatiivisen hankinnan esimerkkinä Viron puolustusvoimien toteuttamaa Iris e-projektia, jonka kautta syntyi laite, jolla kyetään häiritsemään radiosignaaleja estäen kaukosäätöisesti käynnistettävien räjähteiden lähtösignaaleja. Toisena onnistumisen esimerkkinä komissio käyttää Smart Port -nimistä liikenteenhallintajärjestelmää, joka sujuvoittaa lauttaliikenteeseen ohjautuvia liikenneviritöjä.

5.7. Suomi

5.7.1 Lähtökohdat

Suomi on Euroopan komission (2021b) julkaiseman julkisten hankintojen politiikkatoimien määrää koskevan selvityksen kärkimaa. Suomi on 30 Euroopan maan vertailussa ykkössijalla sekä politiikkatoimien kokonaisuudessa että innovatiivisten ratkaisujen volyymissa, eli osuudessa kokonaismäärästä.

Suomi on noin 5.5. miljoonan asukkaan maa Pohjois-Euroopassa. Suomi kuuluu Pohjoismaihin ja EU:n jäseneksi se on liittynyt vuonna 1995. Suomessa innovatiivisiin hankintoihin liittyvät tavoitteet ovat verrattain korkeat ja niihin on suhtauduttu pääosin positiivisesti. Sanna Marinin hallitusohjelman (2019) mukaan tavoitteena on lisätä innovatiivisten hankintojen määrää siten, että kymmenen prosenttia kaikista hankinnoista olisi innovatiivisia. Luku kasvoi puolella entisen hallituksen viiden prosentin tavoitteesta.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tekemän raportin (Merisalo ym. 2021) mukaan kaikkien julkisten hankintojen kokonaisarvo, pienhankinnat ja julkisyhteisöjen toisiltaan tekemät hankinnat mukaan lukien, on Suomessa n. 48 miljardia vuodessa. Nykyisen hallitusohjelman tavoitteiden täytyessä innovatiivisten hankintojen osuus olisi 4,8 miljardia vuodessa, mitä voi pitää yhteiskunnallisesti merkittävänä summana. Kuntaliiton (2022) mukaan julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain noin 20 prosenttia BKT:sta, joista ostoja yrityksiltä tehdään 31 miljardilla eurolla. Elinkeinöelämän keskusliitto (2020) täydentää julkisten hankintojen muodostavan Suomessa yli 50 % organisaatioille aiheutuneista kustannuksista.

Euroopan komissio (2021b) kuvailee Suomen julkista hankintajärjestelmää harmoniseksi ja hajautetuksi. Komissio täydentää, että julkisiin hankintoihin liittyvät toimivaltuudet on jaettu valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Valtiovarainministeriö vastaa valtion hankintojen hankintastrategian ohjaamisesta, keskitetyistä yhteishankinnoista päättämisestä, hankintamenettelyjen kehittämisestä ja hankintojen yleisten ehtojen ylläpitämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan vastaa kansallisen hankintalainsäädännön ja muutosten valmistelusta, neuvoo talouden toimijoita ja hankintaviranomaisia siitä, miten lakia tulisi tulkita ja kannustaa Suomen innovaatiopolitiikan mukaisiin innovatiivisiin hankintoihin. TEM tekee yhteistyötä myös Suomen Kuntaliiton kanssa julkisten hankintojen verkko- ja puhelinneuvontayksikön ylläpitämiseksi Euroopan komissio (2021b).

Komission (2021b) mukaan julkisten hankintojen valvonnasta vastaavat julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) sekä valtionalouden tarkastusvirasto (VTV), joka valvoo julkisia hankintamenettelyjä budjetti-, kirjanpito- ja rahoitustoiminnan osalta ja raportoi havainnoistaan eduskunnalle. Markkinaoikeus taas toimii ensisijaisesti julkisten hankintojen erityistarkasteluelimänä, jonne hankintoihin liittyvät kyseenalaistukset voi raportoida. Julkisessa omistuksessa olevan osakeyhtiö Hansel Oy:n rooli on toimia yhteishankintaelimenä ja pyrkiä kasvattamaan valtion säästöjä tekemällä hankintapuitesopimuksia ja yhteishankintoja.

Suomen vahvuutena innovatiivisiin hankintoihin liittyen komissio (2021b) pitää jäsenneiltyä innovaatiohankintapolitiikkaa sekä toimintasuunnitelmaa ja tavoitetta, jossa roolit ja päämäärät on selkeästi jaettu innovaatiohankintojen määrän kasvattamiseksi. Tämän lisäksi innovointia edistävät immateriaalioikeudet on ankkuroitu julkisten sopimusten yleisiin ehtoihin.

Vaikka Suomi on komission innovaatiotoimien listauksen kärjessä, ei se ole valjastanut täyttää potentiaaliaan ja heikkouksia sekä kehityskohteita löytyy. Komissio (2021b) kuvaillee kehityskohteiksi sen, ettei Suomella ole yhteistä tavoitetta, joka koskee kaikkia maan hankkijoita, eikä innovaatiohankintojen strategista merkitystä ole tunnustettu strategisesti kaikilla yleistä etua koskevilla aloilla. Lisäksi rakenteelliseen seurantajärjestelmään liittyy ongelmia, jonka lisäksi valmiuksien kehittämisen ja avustustoimenpiteitä ei ole vielä täysin valtavirtaistettu. Komission selvityksen jälkeen Suomi on kuitenkin pyrkinyt parantamaan kehityskohteitaan ja esimerkiksi kaikille yhteinen hankintastrategia on julkaistu VM:n (2022) mukaan vuonna 2020.

5.7.2. Toteutus

Suomessa innovatiivisia hankintoja on toteutettu jo pitkään, mutta Juha Sipilän hallitusohjelma (2015) antoi vahvan sysäyksen innovaatiohankintapolitiikan kehittämiseksi, joka on nyt kirjattu useisiin strategisiin tavoitteisiin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti vuonna 2017 innovaatiohankintoja koskevan toimintasuunnitelman. Valtioneuvoston (2018) mukaan hallitus päätti keväällä 2017 perustaa verkostopohjaisen kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus KEINON, joka on ollut toiminnassa huhtikuusta 2018 lähtien. Se on nykyään tärkein operatiivinen elin, joka tukee hankkijoita innovaatiohankintapolitiikan toteuttamisessa.

Business Finland (aiemmin innovaatorahoitustoimisto Tekes) on rahoittanut innovatiivisia julkisia hankintoja vuodesta 2009 lähtien. Komission (2021b) mukaan vuosina 2013–2016 se toteutti Smart Procurement -ohjelman, jolla pyrittiin luomaan älykästä kysyntää ja nopeuttamaan markkinoiden luomista yhdistämällä innovatiivinen tarjonta ja kysyntä. Se sisälsi erilaisia palveluja, kuten rahoituksen, verkostoitumisen, tietoisuuden lisäämisen ja parhaiden käytäntöjen jakamisen. Vuosina 2009–2016 se rahoitti yli 70 hanketta yhteensä 11 miljoonalla eurolla.

Muita toimijoita Komission (2021b) mukaan ovat teknologian tutkimuskeskus VTT, joka on kehittänyt menetelmän volyymin seuraamiseksi ja mittaamiseksi, mittaustoiminnassa mukana oleva Suomen ympäristökeskus SYKE ja HAUS, eli Julkisen hallinnon instituutti, joka harjoittaa joitakin valmiuksien kehittämistoimia.

Valtiovarainministeriö on julkaissut yhdessä Kuntaliiton kanssa Suomen ensimmäisen yhteisen kansallisen julkisten hankintojen strategian Kuntamarkkinoilla 9.9.2020. VM:n (2022) mukaan strategian päätavoitteena esille nousee strateginen johtaminen sekä hankintataitojen kehittäminen, joihin liittyy vahvasti myös innovatiivisuuden huomioiminen. Strategiasta löytyy kahdeksan strategista tahtotilaa, 25 tahtotiloja konkretisoivaa tavoitetta sekä 30 konkreettisia toimenpidettä, joista useissa on mahdollista hyödyntää innovaatioita.

Suomessa innovaatioita toteutetaan useilla eri toimialoilla. Toteuttajina on valtion virastoja, kuntayhtymiä, kaupunkia, kuntia sekä julkisomisteisia yhtiöitä ja liikelaitoksia. VTV:n (2017) julkaiseman innovatiivisia hankintoja koskevan tuloksellisuustarkastuskerromuksen mukaan Suomessa kunnat ovat huomattavasti aktiivisempia toteuttamaan innovatiivisia hankintoja, kuin valtion organisaatiot.

5.7.3 Vaikutukset

Komission seurannan mukaan Suomi on kokonaisuudessaan innovatiivisten hankintojen politiikkatoimien ykkösmaa (ks. Taulukko 3). Suomi on myös toteutettuihin hankintojen määrässä innovoinnin ykkösmaa suhteutettuna kaikkiin tehtyihin julkisiin hankintoihin. Tämän perusteella politiikkatoimien määrä näyttäisi korreloivan innovatiivisten hankintojen määrän kanssa.

OECD:n (2017 s. 110) seurannan mukaan Suomen suurimmiksi haasteiksi on muodostunut innovatiivisiin hankintoihin liittyvän yleisen tietoisuuden ja osaamisen puute. Suomen julkinen sektori on suuri ja hajautettu, mistä syystä tiedon ja käytäntöjen leviäminen vie aikaa.

Suomessa innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa on kuitenkin tapahtunut suositusten mukaista kehitystä. Vedenkannaksen (2020) mukaan Innovatiivisten hankintojen mittaukseen ja käsitteen määrittelyyn on kiinnitetty huomiota. Hän näkee myös, että innovatiivisten hankintojen hyödyntämisessä strategisesti sekä hallinnon toimijoiden yhteistyön muodostamisessa on edistytty, mikä edesauttaa tiedon ja hyviksi todettujen käytäntöjen leviämistä.

Valovirran ja muiden (2017) mukaan innovatiivisten hankintojen johdosta syntyneiden uusien teknologioiden ja palvelukonseptien käyttöönotolla on saavutettu hyötyjä, jotka liittyvät palveluiden laatuun, tuottavuuteen, vaikuttavuuteen ja kestävyYTEEN. Lisäksi Alhola ja Valovirta (2018 s. 3) korostavat hankinnoista seuranneita moninaisia vaikutuksia, kuten prosessien tuottavuutta, palveluiden laatua, pienempiä ympäristövaikutuksia sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Onnistuneessa innovatiivisessa hankinnassa tyypillisenä he pitävät myös sitä, että samanaikaisesti voidaan saavuttaa useita hyötyjä eli kokonaisvaltaista kustannusvaikuttavuutta. Tuottaville yrityksille innovatiiviset hankinnat ovat puolestaan tarjonneet tärkeitä referenssejä uusiin tuotteisiin pohjautuvan liiketoiminnan laajentamiseen ja käynnistämiseen. (Alhola & Valovirta 2018).

Yhtenä suomalaisena esimerkkinä innovatiivisista hankinnoista ja niiden avulla saaduista positiivisista vaikutuksista Alhola & Valovirta (2018, s. 3) näkevät lääkehuollon logistiikkajärjestelmän, joka hankittiin Kuopion yliopistolliseen sairaalaan tehostamaan lääkehuollon prosesseja. Prosessien tehostamisen ohella potilasturvallisuus ja hoidon laatu lisääntyivät inhimillisten virheiden mahdollisuuden pienentyessä. Lisäksi syntyi suotuisia yritysvaikutuksia, sillä toimituksen kautta saadun asiakasreferenssin jälkeen vastuussa ollut yritys on saanut jalansijaa vientimarkkinoilla ja ratkaisu on otettu käyttöön useamassa sairaanhoitopiirissä. Hankinnan nähdään myös edesauttaneen robotiikan hyödyntämistä sairaalaympäristössä.

Suotuisia ympäristövaikutuksia tuoneena kestävän ja innovatiivisen hankinnan esimerkkinä Alhola (2021 s. 19) esittää Vantaan kaupungin hankinnan, jossa parannettiin 26:n kaupungin omistaman rakennuksen energiatehokkuutta. Hankinnan johdosta energiankulutus vähenivät 20 %, kuten myös siihen liittyvät kustannukset, säästöjen ollen n. 200 000 euroa vuodessa. Kasvihuonepäästöt puolestaan pienentyivät 30 %.

Esimerkkinä osapuolten välisestä toimivasta innovaatioyhteystyöstä voidaan käyttää Liikenneviraston toteuttamaa Tampereen rantatunnelin investointihanketta, jossa sovellettu allianssimalli mahdollisti osapuolten välisen kehitysvaiheen. Alholan ja Valovirran (2018, s. 3) mukaan 180 miljoonan arvoisessa projektissa syntyneiden kehitysideoiden toimeenpano tuotti 17 miljoonan arvoiset kustannussäästöt. Lisäksi hanke pysyi aikataulussa ja alitti kustannusbudjetin, joka sille oli arvioitu. Sopimusehtoihin perustuen hyöty jaettiin osapuolten välillä, mikä kannusti yhteisen tavoitteen saavuttamiseen. Hankkeessa kumppanuuspohjainen hanketoteutuksen malli yhdistyi systemaattiseen suunnitteluvaiheen innovointiprosessiin, jonka kautta osapuolet varmistettiin sitoutumaan tuloksellisuutta parantavien prosessi-innovaatioiden käyttöönottoon. (Alhola & Valovirta 2018, s.3)

6 Johtopäätökset ja pohdinta

EU-alueen innovatiivisia julkisia hankintoja koskevia teemoja läpikäytyä voimme vetää johtopäätökset ja muodostaa kokonaiskuvan tutkimuskysymyksiin vastaten. EU tavoittelee innovatiivisilla hankinnoilla ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia julkisten palveluiden tuottavuuden, kestävyys- tai laadun parantamiseksi. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä lähdettiin pohtimaan ovatko EU ja sen jäsenmaat onnistuneet saavuttamaan innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla niille asetettuja tavoitteita, eli toisin sanoen, ovatko toimet olleet vaikuttavia.

Vastaus kysymykseen on kyllä, EU on onnistunut saavuttamaan innovatiivisille hankinnoille asetettuja tavoitteita, mutta vaihtelevasti ja kehityskohtiakin löytyy. Innovatiivisten hankintojen voidaan yleisesti ottaen todeta olevan tehokas työkalu, jolla on mahdollista saavuttaa tehokkuutta, kilpailukyvyyn ja laadun parantumista sekä päästöjen vähentymistä. Käytännön esimerkit ja selvitykset osoittavat, että innovatiivisten menetelmien kautta vuorovaikutus toimijoiden välillä kasvaa ja asiakkaiden tarpeisiin voidaan vastata paremmin ja uusia innovatiivisia ratkaisuja syntyy. Näistä tekijöistä muodostuu lopulta laadukkaampi ratkaisu, jolla on myönteisiä yhteiskunnallisia- sekä yritysvaikutuksia, niin taloudellisesti, sosiaalisesti kuin ympäristöllisestikin.

Innovatiivisten hankintojen toteuttaminen ei ole ollut pelkkää ruusuilla tanssimista ja monessa paikassa on törmätty niiden toteuttamiseen liittyviin ongelmiin, mistä syystä toisen tutkimuskysymyksen kautta lähdettiin pohtimaan millaisia käytännön ongelmia ja haasteita innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamiseen liittyy.

Innovatiivisiin hankintoihin liittyvät ongelmat ovat olleet moninaisia ja niihin vaikuttavat tekijät erilaisia. Ongelmiksi ja haasteiksi ovat muodostuneet immateriaalioikeuksien jakaminen, vaikeudet noudattaa EU:n yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita, virkamiesten innovatiivisiin käytäntöihin liittyvä tietämättömyys ja hankintaviranomaisten riskinottohaluttomuus. Lisäksi lainsäädäntö on joissain kohti jäykkää, eikä anna hankkijoille tarpeeksi liikkumavaraa innovatiivisuuden toteuttamiseksi, vaikka he siihen pyrkisivätkin. EU-maat ovat implementoineet erilaisia keinovalikoimia innovaatioiden edistämiseksi ja maat ovat rakenteiltaan erilaisia, mistä syystä joitain ongelmia esiintyy toisissa maissa enemmän kuin muissa. Innovatiivisissa hankinnoissa mukana olleet yritykset ovat nostaneet suurimmiksi ongelmiksi, että hintaa painotetaan yhä liikaa ja hankkijat eivät ole valmiita riskeihin, jonka lisäksi heille ei jätetä tarpeeksi pelivaraa luoda ratkaisua liian tiukkojen laadullisten määritelmien johdosta. Joissain maissa innovaatioon negatiivisesti vaikuttavia ympäristöllisiä seikkoja voivat olla korkea korruption taso tai vain yksinkertaisesti poliittinen haluttomuus. Myös innovatiivisuuden määrittely, mittaminen ja se, miten parhaat toimijat saadaan houkuteltua mukaan, on koettu haastavaksi. Lopuksi voi todeta, että itse innovatiiviset hankinnat eivät ole ongelma, vaan niiden toteuttamiseen liittyvät ulkoiset seikat, jotka eivät aina luo mielekästä ympäristöä toteuttaa innovatiivisia hankintoja.

EU on tiedostanut innovatiivisiin hankintoihin liittyvät ongelmat ja pyrkii luomaan mahdollisimman otolliset lähtökohdat innovatiivisuuden toteuttamiseksi strategisten päämääriensä tueksi, mistä johtuen se on pyrkinyt luomaan erilaisia lainsäädännöllisiä, taloudellisia ja muita tukevia työkaluja kannustimiksi. Kolmannessa tutkimuskysymyksessä tutkittiin tarkemmin, millaisia käytännön keinoja EU on luonut innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseksi.

EU:n merkittävän keino on lainsäädäntö, jonka kautta pelisäännöt innovatiivisten hankintojen toteuttamiselle luodaan. Direktiivien kautta EU on määritellyt vapaampia ja selkeämpiä innovaatiomenettelyjä ja pyrkinyt joustavoittamaan lainsäädäntönsä siten, että innovatiivisten ratkaisujen toteuttaminen onnistuisi tehokkaammin. Esimerkiksi esikaupallisten hankintojen ja innovaatiokumppanuuden kautta toimittajalle pyritään antamaan vapaammat kädet ja motivaattoreita innovaation luomiseksi. Tämän lisäksi EU tukee rahallisesti erilaisia sen tavoitteiden mukaisia innovaatiohankkeita ja on muodostanut yksiköitä, jotka auttavat ja neuvovat innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa. EU pyrkii lisäämään tietoutta ja kasvattamaan rohkeutta innovatiivisten hankintojen luomiseen tekemällä seuranta- ja raporttoimalla onnistumisista. EU:n prioriteettina on myös auttaa erityisesti pk-yrityksiä kasvattamaan mahdollisuuksiaan osallistua ja pärjätä innovatiivisten hankintojen kilpailutuksissa, luoden niille tasavertaisia mahdollisuuksia.

Onnistuneista innovatiivisista hankinnoista löytyy EU-alueella lukuisia positiivisia esimerkkejä. Näiden hankintojen kautta on saatu kerättyä arvokasta tietoa siitä, millaisia toimintatapoja tulisi erityisesti ottaa huomioon mahdollisimman mielekkään tuloksen saamiseksi. Viimeisenä tutkimuskysymyksenä käsiteltiin sitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet innovatiivisten julkisten hankintojen menestyksekkääseen toteutumiseen.

Onnistuneet innovatiiviset hankinnat ovat toimivan kokonaisuuden summa. Erityisesti innovatiivisiin hankintoihin liittyvä vahva moniulotteinen vuorovaikutus hankintayksiköiden kesken sekä toimittajien suuntaan vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen positiivisesti. Kommunikaation kautta ajatukset vaihtuvat ja yhdessä pystytään luomaan paras ratkaisu, jonka jälkeen vuorovaikutuksen jatkumiselle toteutuksen jälkeisessäkin vaiheessa on myönteisiä vaikutuksia. Myös tehtyjen politiikkatoimien ja korkean tahtotilan on nähty korreloivan innovatiivisten hankintojen toteuttamisen kanssa. Viranomaisten luodessa innovatiivisuuteen liittyviä strategioita ja toimenpiteitä, toteutetaan myös innovatiivisia hankintoja enemmän.

Hankintayksikön rohkeus ja riskinotto kyky nähdään myös positiivisena piirteenä. Toimitajalle pitää antaa enemmän vastuuta ratkaisun suunnittelussa, eikä määritellä kaikkea liian tarkasti. Epäonnistumisia ja mukavuusalueelta poistumista ei saa pelätä liikaa. Toimiviksi käytännöiksi on todettu myös yhteishankinnat, jotka auttavat jakamaan riskejä ja taloudellista taakkaa ja joiden kautta syntyy taloudellisia säästöjä. Lisäksi erityisesti hankintojen suunnitteluvaiheeseen tulisi kiinnittää huomiota. Suunnittelussa ja johtamisessa tulisi ottaa huomioon hankintojen pitkän aikavälin kokonaisvaikutukset, eikä tuijottaa vain yksittäisen hankinnan hintaa. Kokonaisvaikutuksissa tulisi huomioida sosiaaliset, ympäristölliset ja pitkän aikavälin taloudelliset vaikutukset. Hankkijan tulee kyetä ajattelemaan ratkaisua luovemmasta näkökulmasta ja pelata enemmän laatukriteerien kautta kriteerejä määriteltäessä. Ainoastaan hankintalain synnäminen ja halvimman hinnan korostaminen eivät tuota innovatiivisia ratkaisuja. Oikeanlaisen innovatiivisen hankintamenettelyn tunnistaminen on myös isossa roolissa.

Tiivistettynä johtopäätöksenä tutkimuskysymyksiin vastaamisen jälkeen voi vetää, että innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla on saatu aikaan niillä tavoiteltuja vaikutuksia ja vaikuttavuutta ja niitä voidaan pitää varteenotettavana työkaluna kilpailukyvyyn, kestäväyyden, tehokkuuden ja laadun parantamisessa. Samalla voidaan todeta, että niihin liittyä myös yhä ongelmia ja täyttää potentiaalia ei ole vielä saatu valjastettua, runsaista edistämistoimista huolimatta. Innovatiivisten hankintojen parhaalla tavalla hyödyntämiseksi politiikkatoimien tulisi jatkossakin edesauttaa innovatiivisten hankintojen toteutumista ja hankintayksiköiden tulisi keskittyä erityisesti hankintojen suunnitteluvaiheeseen ja johtamiseen siten, että riskien ottamisesta tulisi mielekkäämpää, tietoutta kasvatettaisiin, yrityssectorille annettaisiin enemmän vastuuta ja innovointiin kannustettaisiin. Myös hankintayksiköiden välistä yhteistyötä uusien ratkaisujen hankinnassa tulisi lisätä, jotta tiedot hyvistä käytännöistä ja rohkeus tehdä innovatiivisia hankintoja lisääntyisivät.

Tutkimuksen perusteella innovatiivisten julkisten hankintojen vaikutukset ovat olleet pääosin myönteisiä. Niitä koskevan hypetyksen johdosta tulokset olivat oletettavia. Yllättävää oli, että epäonnistuneista innovatiivisista hankinnoista ei löytynyt juuri mitään esimerkkejä englanniksi, eikä suomeksi. Viitteitä esimerkiksi innovaatiokumppanuudesta, jonka seurauksena olisi syntynyt täysin turha tai epäinnovatiivinen tuote ei löytynyt. Tämä herätti jatkokysymyksen siitä, eikö niiden parissa ole tullut suurempia epäonnistumisia vai eikö niistä vain hiiskuta julkisuuteen. Joka tapauksessa esimerkkejä onnistuneista innovatiivista hankinnoista löytyy runsaasti, jopa sellaisista maista, jossa innovaatiotoimet ovat jääneet vähemmälle ja ympäristö ei ole niiden toteuttamiseen otollisin, mistä syystä niiden asemaa lisäarvon tuottajan voidaan pitää varteenotettavana.

Innovatiivisissa hankinnoissa itsessään ei tunnu olevan mitään vikaa, vaan haasteet syntyvät puutteellisista tiedoista/taidoista tai prosesseja hankaloittavista rakenteista, jotka estävät innovatiivisten toimien mielekkään toteuttamisen. Positiivisten vaikutusten johdosta innovatiiviset hankinnat olisi suotavaa normalisoida osaksi hankinta-asiantuntijoiden työkalupakkia siten, ettei niiden käyttöön liittyisi aina erityisosaamista ja suurempaa riskinottokykyä.

Innovatiivisuuden määritelmässä vaikuttaisi olevan edelleen epäselvyyksiä, mikä haittaaa sen laajempaa käyttöönottoa. Sillä on kyllä löyhä yleismääritelmä ja esimerkiksi Suomessa viranomaistahot ovat ehdottaneet virallisempaa versiota. Tarkemmatkin määritelmät jättävät kuitenkin pelivaraa, sillä innovatiivisuuden voi ymmärtää niin monen mutkan kautta. Innovatiivisten julkisten hankintojen täydeksi ymmärtämiseksi niistä vastaavien tahojen, joko projektitasolla tai yleisellä tasolla, olisi kyettävä määrittämään innovatiivisen hankinnan käsite, jotta voidaan muodostaa yhteinen näkemys ja mitata, tarkistaa ja tulkita innovatiivisille hankinnoille asetettuja tavoitteita. Tästä syystä erityisesti tiedon jakamisen muuallekin kuin omaan yksikköön ja tiedolla johtamisen voidaan nähdä olevan suuressa roolissa toteutettaessa ja edistettäessä innovatiivisia julkisia hankintoja.

Tutkimus on osoittanut useita erilaisia huomioonotettavia käytäntöjä innovaation edistämistä silmällä pitäen. Erityisesti joka suuntaan toimivan vastavuoroisuuden ja verkostomaisen ajattelun on todettu edistävän innovointia. Vuorovaikutukseen liittyen esille on myös noussut erilaiset hankkijan ja toimittajan väliset ristiriidat innovaatiota luodessa. Ongelmia aiheuttivat erityisesti liian tarkasti määritellyt kriteerit, hankkijoiden liian suuri määräysvalta ja hinnan painottaminen. Tästä huolimatta innovaatioita kyettiin kuitenkin toteuttamaan menestyneesti. Toisaalta myös niissä projekteissa, joissa toimittajalle annettiin erityisen suurta vapautta, on todettu erityistä menestystä. Tästä johtuen täytyy pohtia, miten paljon yrityksille tulisi antaa päätäntävaltaa innovaatioiden toteuttamisessa. Voisi kuitenkin kuvitella, että tarkoille säännöillekin on jotkin syyt. Ryhtyisivätkö yritykset mahdollisesti käyttämään menettelyä hyväksi ja käärimään rahat pois, tekeillä heikkolaatuisesti ja oman mielen mukaan tuotteita, jos tarkemmat määrittelyt ja kriteerit jätettäisiin pois vai syntyisikö yritysten vapaan luovuuden seurauksena ilmiömäisiä uusia ratkaisuja.

Erilaisia oppaita ja tutkimusta aiheesta on olemassa jonkin verran, mutta ne koskevat usein tiettyä yksittäistä maata tai keskittyvät eri maiden vertailuun. Tämä tutkimus yhdistää molempia elementtejä luoden laajemman kuvan innovatiivisten julkisten hankintojen käytännöistä ja vaikuttavuudesta EU:ssa, tuoden mukaan uusia aiheeseen liittyviä lähteitä, mistä syystä tutkimus voidaan nähdä täydentävänä jatkumona aiempaan. Tutkimustuloksia on mahdollista huomioida hankintojen johtamisessa ja pohtiessa strategisia linjauksia.

Tietoa innovatiivisten hankintojen vaikutuksista ja niihin liittyvistä käytännöistä saadaan jatkuvasti lisää menetelmän yleistyessä. Jatkotutkimusehdotuksena ehdotan tutkimaan innovatiivisten julkisten hankintojen mahdollisten negatiivisten vaikutusten olemassaoloa konkreettisten esimerkkien pohjalta. Tutkimuksen kautta saataisiin joko lisää vahvistusta innovatiivisten hankintojen roolille lisäarvon tuottajana tai päinvastaisia tuloksia, jolloin se nakertaisi niiden mainetta ja keskustelua niiden hyödyllisyydestä tulisi käydä lisää.

Lisäksi valtioiden ja organisaatioiden väliset yhteishankinnat ja innovaatioprojektit yleistyvät, mistä syystä niiden käytännöistä ja vaikuttavuudesta tarvittaisiin lisätutkimusta. Esimerkiksi EU:n toteuttamien yhteishankintojen voidaan nähdä viime aikoina sujuneen vaihtelevin tuloksin.

Lähteet

- Aho, T. (2017). *Innovaatiokumppanuus: kehitystyö osana julkista hankintaa. Käsikirja*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta <https://www.businessfinland.fi/globalassets/julkaisut/innovaatiokumppanuus-kasikirja.pdf>
- Alhola, K. (2021). *Current status and good examples of Sustainable and Innovative Public Procurement in Finland*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta https://projects2014-2020.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1623156082.pdf
- Alhola, K. & Nissinen, A. (2018). *Integrating cleantech into innovative public procurement process – evidence and success factors, Journal of Public Procurement, Vol. 18 No. 4, pp. 336-354*. <https://doi.org/10.1108/JOPP-11-2018-020>
- Alhola, K. & Valovirta, V. (2018). *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Innovatiiviset julkiset hankinnat: vaikutukset ja hyvät käytännöt*. Noudettu 23.04.2022 osoitteesta <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/16-2018-Innovatiiviset+julkiset+hankinnat/a4e88af2-f421-4ea9-8302-03ad649535c2>
- Aminoff, A., Hyppönen, R. & Pajunen-Muhonen, H. (2002). *VTT. Hankintatoiminnan seuranta ja mittaaminen -tutkimusraportti*.
- Arrowsmith, S. (2020). *Law of Public and Utilities Procurement Volume 1. Sweet and Maxwell*.
- Ban, C. (2001). "The Changing Role of the Personnel Office." Pp. 8-25 in *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, edited by C. Ban and N. M. Ricucci. Longman.
- Bisvas, A. (2020). *School of Political Science: New Public Management: Meaning, 10 Principles, And Features*. Noudettu 05.04.2022 osoitteesta <https://schoolofpoliticalscience.com/new-public-management/>
- Blagoewa, T., Campagno, M., Karaki, K., & Kessler, B. (2020). *ProcurCompEU Study on professionalisation of public procurement in the EU and selected third countries*. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/procurcompeu-study_prof_pp_en.pdf

- Blind, K., Pohlisch, J. & Rainville, A. (2019). *Innovation and standardization as drivers of companies' success in public procurement: an empirical analysis*. *J Technol Transf* 45, 664–693 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10961-019-09716-1>
- Borodina, M. & Simovart, M. (2016). *A qualitative step from e-communication to e-procurement: the Estonian -procurement model*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_12_2017_14_01_Simovart_Borodina_2017_IUSPUB1.pdf
- Boyne, G. (1998). *Public Choice Theory and Local Government. A Comparative Analysis of the UK and the USA*. Antony Rowe Ltd.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Caranta, R., Gomes, P.C. (2021). *Public procurement and innovation*. *ERA Forum* 22, 371–385. <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00674-6>
- Carr, A.S. & Smeltzer, L.R. (1997). *An empirically based operational definition of strategic purchasing*. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 3 (4), s.199–207
- Casier, L. (2018). *Three Key Challenges to Innovative Public Procurement*. Noudettu 24.04.2022 osoitteesta <https://www.iisd.org/articles/insight/three-key-challenges-innovative-public-procurement>
- Cerqueira Gomes, P. (2021). *EU Public Procurement and Innovation – the Innovation Partnership procedure and Harmonization Challenges*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Cozzi, G & Impullitti, G. (2010). *Government Spending Composition, Technical Change, and Wage Inequality* *ournal of the European Economic Association*, Volume 8, Issue 6. Pages 1325–1358. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00557.x>
- CSC. (2022). *EuroHPC – suurteholaskennan seuraava askel*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta <https://www.csc.fi/eurohpc-suurteholaskennan-seuraava-askel>

- Czarnitski, D., Hünermund, P. & Moshgbar, N. (2018). *Public Procurement as Policy Instrument for Innovation* Noudettu 16.04.2022 osoitteesta https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3106609
- Delioglani, I. (2020). *Analysis of Public Procurement of Innovation in EU*. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta <https://www.pronto-ppi.eu/download.php?fd=23&l=en&key=005f96ca3d945590d4424a8da7510866>
- Dalpe R., DeBresson, C. & Xiaoping, H. (1992). *The public sector as first user of innovations*. *Research Policy* 21: 251-263.
- Demircioglu, M. & Vivona, R. (2021). *Positioning public procurement as a procedural tool for innovation: an empirical study* *Policy and Society, Volume 40, Issue 3, September 2021, Pages 379–396*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.195546>
- Edler, J. & Georghiou, L. (2007). *Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side*. *Research Policy* 36 (7), s. 949–963.
- Edler, J., Edquist, C., Georghiou, L., Hommen, L., Hafner, S., Papadakou, M., Rigby, J., Rolfstam, M., Ruhland, S. & Tspouri, L. (2006). *Innovation and Public Procurement: Review of Issues at Stake. Final report*. Brussels: European Commission. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta <https://charlesedquist.files.wordpress.com/2015/01/200512-ec.pdf>
- Enterprise Estonia. (2022). *Building a successful Estonia!* Noudettu 26.04.2022 osoitteesta <https://eas.ee/en/>
- Euroopan komissio. (2010a). *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union SEC(2010) 1161*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0546>
- Euroopan komissio. (2010b). *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

- Euroopan Komissio. (2011a). *Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy: Towards a more efficient European Procurement Market Brussels COM (2011) 15 final*. Noudettu 13.03.2022 osoitteesta <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04a30c4a-e533-41ec-a039-231f1aa39645/language-en>
- Euroopan Komissio. (2011b). *Modernising European public procurement to support growth and employment*. Noudettu 24.04.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_1580
- Euroopan Komissio. (2014a). *Framework for State aid for research and development and innovation 2014/C 198/01*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52014XC0627(01))
- Euroopan Komissio. (2014b). *Euroopan Unionin Toimielinten, elinten, toimistojen ja virastojen tiedonannot. Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CLEX:52014XC0627\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CLEX:52014XC0627(01)&from=GA)
- Euroopan Komissio. (2016a). *Stock taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final report. Country profiles*. Noudettu 23.04.2022 osoitteesta <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/60bf8ebc-0204-11e6-b713-01aa75ed71a1>
- Euroopan Komissio. (2016b). *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Denmark Country Profile*. Noudettu 24.04.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/dk.pdf
- Euroopan Komissio. (2016c). *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Estonia Country Profile*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/ee.pdf
- Euroopan Komissio. (2016d). *Steps during and after pre-commercial procurement*. Noudettu 20.04.2022 osoitteesta <https://slideplayer.com/slide/15342189/>

- Euroopan Komissio. (2018). *Guidance on Innovation Procurement*” COM(2018) 3051 final. Noudettu 2022-04-14 osoitteesta [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2018\)3051&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)3051&lang=en)
- Euroopan Komissio. (2020). *Communication from the commission to the European parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of regions. Making the most of EU's innovation potential. An intellectual property action plan to support the EU's recovery and resilience*. Noudettu 18.04.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0760>
- Euroopan Komissio. (2021a). *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Public procurement*. Noudettu 2022-04-12 osoitteesta https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Euroopan komissio. (2021b). *The strategic use of innovation procurement in the digital economy*. Noudettu 20.3.2022 osoitteesta <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f5a67ae-8b8e-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>
- Erridge A & Greer J (2002) *Partnerships and public procurement: Building social capital through supply relations*. *Public Administration* 80: 503-522.
- Euroopan Unionin virallinen lehti (2014). *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta*. Noudettu 20.04.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>
- Euroopan Unionin virallinen lehti. (2021). *Notices from European union institutes, bodies, offices and agencies. Euroopan komissio. Guidance on innovation procurement (2021/C 267/01)*. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:267:FULL&from=EN>
- FF4EUROHPC. (2022). *FF4EUROHPC connects business with cutting edge technologies*. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta <https://www.ff4eurohpc.eu/en/about/about-the-project/>

- Finnish Consulting Group. (2018). *Kestävät hankinnat elinvoimaisuuden lisääjänä. Innovatiiviset hankinnat pienissä kunnissa asiantuntijaselvitys*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta <https://www.kideve.fi/hankintaopas/wp-content/uploads/sites/4/2018/12/raporttiinnovatiiviset-hankinnat-pieniss-kunnissa.pdf>
- Georghiou, L., Edler, J., Uyerra, E. & Yeow, J. (2014). *Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment*. *Technological Forecasting and Social Change* 86: 1-12.
- Geroski, P. (1990). *Procurement policy as a tool of industrial policy*. *International Review of Applied Economics* 4: 182-198.
- Goncalves, H. (2018). *Esikaupallisen hankinnan hyödyt Helsingissä*. Noudettu 14.04.2022 osoitteesta <https://forumvirium.fi/esikaupallinen-hankinta/>.
- Goncalves, Z. & Oliveira, R. (2021). *Innovation and Change in Public Administration*. *Open Journal of Social Sciences*, 9, 285-297. <https://doi.org/10.4236/jss.2021.96021>
- Greve, C. (2015). *Ideas in public management reform for the 2010s. Digitalization, value creation and involvement*. *Public Organization Review* 15: 49-65.
- Hankintakeino. (2020). *Innovatiivisuus julkisissa hankinnoissa*. Noudettu 15.11.2021 osoitteesta <https://www.hankintakeino.fi/fi/johtaminen-ja-kehittaminen/hankintojen-strategiset-linjaukset/innovatiivisuus>
- Hartley J, Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). *Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship*. *Public administration review* 73: 821-830.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2015). *Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Neljäs uudistettu laitos. Tietosanoma.
- Jesson, J., Matheson, L. & Lacey, F. (2011). *Doing your literary review – traditional and systematic reviews*. Sage Publications Ltd.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2021). *Ympäristönäkökohdat*. Noudettu 24.04.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/ymparistonakokohdat>

- Kuhmonen, R., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). *Turun yliopisto. Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tulevaisuuden tutkimuskeskus Tutu e-julkaisuja 6/2013*. Noudettu 13.04.2022 osoitteesta https://www.utu-pub.fi/bitstream/handle/10024/147506/eTutu_2013-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kulju, M., Merisalo, M., Tonteri, A., Røykkä, M., Alahuhta, P., Alhola, K., Koivusalo, S., Oksanen, J. & Valovirta. (2020). *Opas julkisten hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarviointiin*. Noudettu 18.04.2022 osoitteesta https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Opas-julkisten-hankintojen-vaikutusten-ja-vaikuttavuuden-ennakoarviointiin-ja-mittaamiseen_muokattava.pdf
- Kuntaliitto. (2022). *KEINO-osaamiskeskuksen työ kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämiseksi jatkuu, Kuntaliitto strategiseksi kumppaniksi*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2022/keino-osaamiskeskuksen-tyo-kestavien-ja-innovatiivisten-hankintojen>
- Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. (2008). *Julkiset hankinnat. Käsikirja*. Edita Publishing Oy.
- Lember, V., Kalvet, T. & Kattel, R. (2010). *Urban Competitiveness and Public Procurement for Innovation*. Noudettu 24.04.2022 osoitteesta <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0042098010374512>
- Lichtenberg, F. (1988). *The private R and D investment Response to Federal Design and Technical Competitions*. *The American Economic Review*, Vol 78, No 3 (Jun., 1988), 550-559. Noudettu 19.04.2022 osoitteesta <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1677/private.pdf>
- Mannonen, M. (2017). *Innovatiivinen hankinta kannattaa*. Noudettu 20.04.2022 osoitteesta <https://docplayer.fi/43908904-Innovatiivinen-hankinta-kannattaa-matti-mannonen-oulu.html>

- Mansikkasalo, T. (2014). *Hankintojen vaikuttavuuden arviointi – Lisäarvoa asiakas- ja yritysnaäkökulmien kautta. Opinnäytetyö (AMK) Liiketoiminnan logistiikka - Hankintojen johtaminen, Turun ammattikorkeakoulu*. Noudettu 24.04.2022 osoitteesta https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/80880/Mansikkasalo_Tuuli.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oskanen, J. & Rausmaa, S. (2021). *Julkiset Hankinnat. Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46*. Noudettu 08.03.2022 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163212/VNTEAS_2021_46.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mowery, D. & Rosenberg, N. (1979). *The influence of market demand upon innovation: A critical review of some recent empirical studies. Research policy 8: 102-153*.
- Mäkinen, R. (1983). *Julkiset hankinnat innovaatioiden edistäjinä. Johtopäätökset. Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto*.
- Nieminen, S. (2016). *Hyvä hankinta – Parempi Bisnes*. Balto Print.
- OECD (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing*. <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>
- Osborne, S. (2010). *The (new) public governance: A suitable case for treatment? In: Osborne SP (ed) The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Paraskevopoulos, D. (2021). *Estonia – a European and global leader in the digitalisation of public services*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta <https://e-estonia.com/estonia-a-european-and-global-leader-in-the-digitalisation-of-public-services>
- Peters, B. (2008). *The Napoleonic Tradition. International Journal of Public Sector Management*. <https://doi.org/10.1108/09513550810855627>
- Pestoff, V. (2019). *Co-production and public service management*. Routledge.

- Pursimo, J. (2015). *Elinkaarikustannuslaskenta (LCC) julkisissa hankinnoissa. Life Cycle Costing in Public Procurement (In Finnish). Cleantech Hankintamappi –hankkeen raportteja.*
- Pyykkönen, J. (2016). *Vaikuttavuuden hankinta - Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115.*
- PWC. (2009). *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on methodologies. PriceWaterhouseCoopers. Sustainability. Noudettu 20.04.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_data.pdf*
- Rothwell, R. (1984). *Creating a regional Innovation-Oriented infrastructure: The role of public procurement. Annals of public and cooperative economics 55: 159-172*
- Ryan, B. (2012). *Co-production: Option or obligation? Australian Journal of Public Administration 71: 314-324.*
- Salminen, A. (2011). *Mikä on kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin saavutuksiin. Noudettu 13.04.2022 osoitteesta <https://docplayer.fi/94102-Mika-kirjallisuuskatsaus.html>*
- Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita Publishing Oy.*
- Salminen, A. & Niskanen, J. (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Oy Edita Ab.*
- Shamsul Haque, M. (2004). *New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. Noudettu 05.04.2022 osoitteesta <http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-04-01.pdf>*
- Slavtchev, V. & Wiederhold, S. (2011). *The Impact of Government Procurement Composition on Private R&D Activities. Noudettu 20.04.2022 osoitteesta http://www2.wiwi.uni-jena.de/Papers/jerp2011/wp_2011_036.pdf*
- Storr-Hansen, G. (2017). *OECD Survey Part I. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/innovation-in-pp-denmark.pdf>*

- Tampereen kaupunki. (2018). *Tampereen innovatiivisten hankintojen työkalupakki*. Noudettu 08.04.2022 osoitteesta <https://circvol.fi/wp-content/uploads/2019/04/Tampereen-innovatiivisten-hankintojen-ty%C3%B6kalupakki.pdf>
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. (2013). *Julkinen sektori uusien teknologioiden kehittäjänä*. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta <https://projectsites.vtt.fi/sites/procuinno/www.vtt.fi/sites/procuinno/en/S8.pdf>
- Torfig, J. & Triantafillou, P. (2013) *What's in a name? grasping new public governance as a political administrative system. International Review of Public Administration* 18: 9- 26.
- Torvinen, H. (2019). *It takes three to tango – end user engagement in innovative public procurement*. Noudettu 06.04.2022 osoitteesta <http://jultika.oulu.fi/files/isbn9789526223926.pdf>
- Transparency International. (2021). *Corruption perception index*. Noudettu 25.04.2022. osoitteesta https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAjwjZmTBhB4Ei-wAynRmD5xnQSTirMCRxnUYLQYYX2_P96DcKlqWinWeIReQeBSCfjQGsaLgkhoC-qBwQAvD_BwE
- Tullock, G., Seldon, A. & Brady, G. (2002). *Government Failure: A Primer in Public choice*.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). *Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä*. Noudettu 18.04.2022 osoitteesta <https://tem.fi/ijh>
- Udbudsportalen. (2022). *Offentlig-privat innovation*. Noudettu 25.04.2022 osoitteesta <https://udbudsportalen.dk/udbudsguiden/offentlig-privat-innovation/>
- Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. European Planning Studies, 18(1), s. 123–143 tai (2009) Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. Manchester Business School Working Paper, Number 574, available: http://www.mbs.ac.uk/research/workingpapers/*. Noudettu 15.04.2022 osoitteesta <http://www.mbs.ac.uk/research/workingpapers/>

- Valtioneuvosto. (2019). *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019*. Noudettu 26.05.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>
- Valtioneuvosto. (2018). *Competence Centre to boost sustainable and innovative public procurement*. Noudettu 11.04.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/en-/1410877/osaamiskeskus-vauhdittamaan-kestavia-ja-innovatiivisia-julkisia-hankintoja>
- Valtioneuvosto. (2015). *Ratkaisujen Suomi : Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163399/VNK_2015_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valtiontaloudentarkastusvirasto. (2017). *Tuloksellisuustarkastuskertomus. Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/22113001/innovaatiostrategian_toteuttaminen_julkisissa_hankinnoissa.pdf
- Valtiovarainministeriö. (2022). *Hankinta-Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavammiksi. Kansallinen julkisten hankintojen strategia*. Noudettu 27.04.2022 osoitteesta <https://vm.fi/hankinta-suomi>
- Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A., Turtonen, A. (2017). *Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mitaaminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017*. Noudettu 2022-04-11 osoitteesta https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/82_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf/8fb7aaef-e317-4b46-be23-f3506287637f/82_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf?t=1513838440000
- Vedenkannas, M. (2020). *VTV:n jälkiseurantaraportti: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit ja Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa*. Noudettu 26.04.2022 osoitteesta

<https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-julkisten-hankintojen-innovaatiiviset-toimintamallit-ja-innovaatiostrategian-toteuttaminen-julkisissa-hankinnoissa/>