

SITRA

Sitran selvityksiä

115

Vaikuttavuuden hankinta

Käsikirja julkiselle sektorille

Jussi Pyykkönen
Syyskuu 2016

ESKIVIKKO
Tuulikki Tuuli Hilda Tuula

Kysymyspöytä
13-16/

© Sitra 2016

Sitran selvityksiä 115

ISBN 978-951-563-967-7 (nid.)

ISBN 978-951-563-968-4 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7104 (nid.)

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

Julkaisua koskevat tiedustelut: julkaisut@sitra.fi

Kuvat: Sitra

Erweko, Helsinki 2016

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.



Painotuote
4041 0032



Esipuhe

VAIKUTTAVUUS-KÄSITETTÄ viljellään nykyään paljon ja asiayhteydestä riippuen sillä ymmärretään hieman eri asioita – usein myös aivan muuta kuin varsinaista vaikuttavuutta. On siis syytä aloittaa käsitteen määrittelyllä. Vaikuttavuusinvestoiminen (engl. impact investing) tarkoittaa pääoman tietoista suuntaamista toimintaan, jolla tavoitellaan sekä taloudellista tuottoa että mitattavaa hyvinvoinnin lisäystä tai ympäristöllistä hyötyä. Tämä toimintamalli on rantautunut Suomeen vasta aivan viime vuosina ja se on kansainvälisestikin vielä verraten nuori.

Sitra käynnisti keväällä 2014 avainalueen, joka keskittyy hyvinvoinnin edistämiseen vaikuttavuusinvestoimisen keinoin. Uskomme, että malli tarjoaa Suomelle uuden työkalun myönteisen yhteiskunnallisen kehityksen vahvistamiseksi. Samalla se on keino lisätä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin tuloksellista yhteistyötä erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Erityisen hyvin uusi malli soveltuu edistävän ja ehkäisevän toiminnan mahdollistamiseen.

Yksi vaikuttavuusinvestoimisen toteutusmuoto on tulosperusteinen rahoitus-sopimus eli Social Impact Bond (SIB). Sen ideana on, että sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävät palvelut ja kantavat näin toteutukseen liittyvän taloudellisen riskin. Julkinen sektori maksaa vain tavoitteiden mukaisista tuloksista.

SIB-malli tarjoaa julkiselle sektorille yhden työvälineen, jonka avulla voidaan (soveltuvilta osin) siirtyä suoritteiden ostamisesta kohti tulosten ja vaikuttavuuden hankintaa. Tämä taas edellyttää uudenlaisia hankintakäytäntöjä – sellaisia, jotka jättävät tarvittavassa määrin tilaa myös innovaatioille ja kokeiluille.

Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain noin 35 miljardin euron arvosta. Merkittävä osa tästä summasta kohdentuu palveluihin. Vaikuttavuuden hankinnan voidaan siis ajatella tarkoittavan myös miljardien eurojen verotulojen aikaisempaa tuloksellisempaa käyttöä.

Julkiset hankinnat eivät ole ”vain” hankintoja vaan niiden kautta voidaan tavoitella huomattavia myönteisiä muutoksia yhteiskunnassamme. Olemme siis monien mahdollisuuksien äärellä. Muutoksen avaimet ovat hankinnoista vastaavilla asiantuntijoilla. Tämä käsikirjan tavoitteena on auttaa heitä ja heidän kollegoitaan edellä kuvatun muutoksen tekemisessä.

Mika Pyykkö

Avainalueen vetäjä

Vaikuttavuusinvestoiminen

Sitra



Sisällys

Esipuhe	1
Osa 1 Tulosperusteisuus innovaatioiden lähteenä	4
1.1 Visio vaikuttavammasta hankinnasta	4
1.2 Innovatiiviset hankinnat valokeilassa	6
1.3 Vaikuttavuuden hankinta voi synnyttää innovaatioita	7
Osa 2 Askeleet vaikuttavaan hankintaan	10
2.1 Ensimmäinen askel: Ratkaistavan haasteen määrittely	10
2.2 Toinen askel: Kilpailutuskonseptin valinta	12
2.3 Kolmas askel: Hankintamenettelyn valinta	15
2.4 Neljäs askel: Vaikuttavuuden mittaaminen ja mallintaminen	17

Kiitokset

Tämä käsikirja on syntynyt useiden kohtaamisten ja keskustelujen tuloksena. Käsikirjoitusta ovat kommentoineet Sitrassa vaikuttavuusinvestoimisen parissa työskentelevät Mika Pyykkö, Sari Rautio, Petri Hilli, Harri Männistö ja Taru Keltanen. Mielenkiintoisia näkemyksiään ovat jakaneet myös Jari Vaine (Kuntaliitto), Liisa Björklund (Me-säätiö), Antero Vartia (Eduskunta), Pekka Sivonen (Tekes) ja Pekka Ala-Pietilä (DigiNYT).

Osa 1

Tulosperusteisuus innovaatioiden lähteenä



1.1 Visio vaikuttavammasta hankinnasta

Tämän käsikirjan taustalla on ajatus yhteiskunnallisesta uudistumisesta. Julkisten hankintojen toimintamalleja kehittämällä voitaisiin yhteiskunnan palveluita muuttaa tehokkaammiksi ja vaikuttavammiksi.

Mahdollisuuksien kirjo on valtava jo siksi, että hankintojen mittakaava on huikea: Euroopan komission arvion mukaan julkisten hankintojen vuosittainen arvo on Suomessa 35 miljardia euroa. Tästä potista huomattava osuus kohdistuu palvelujen hankintaan.

Perinteisesti palveluhankinnoissa on korostettu suoritteiden ostamista. Tarjouspyynnöissä on edellytetty tarjosta määritellyn toiminnon suorittamisesta. Viime vuosien aikana hankintojen edelläkävijät ovat suunnanneet katseet tulostavuuksiin. Suoritteiden sijasta maksuperusteeksi on määritetty tulokset. Raha liikkuu vasta sitten, kun tulokset on todennettu. Tämä käänne on iso ja merkittävä.

Keskeisin muutos tulosperusteisessa mallissa liittyy määrittelyihin – tai pikemminkin määrittelemättä jättämiseen. Tulosperusteisessa hankinnassa suoritteen muotoa ei voi määrittellä tarkasti, joten markkinoille jää tilaa kokeilla uusia, potentiaalisesti tehokkaampia toimintamalleja.

Miten tulosperusteisuus muuttaa hankintoja?

- Hankintayksikköjen tehtävä muuttuu määrittelijästä omistajaksi
- Toimittajan rooli muuttuu suorittajasta innovaattoriksi

Sellaisia, joilla asetetut tavoitteet voidaan toimittajan näkökulmasta parhaiten saavuttaa.

Määrittelemättä jättäminen myös muuttaa hankintoja aidosti asiakaslähtöiseen suuntaan. Asiantuntijoiden on ollut helppo puhua asiakaslähtöisyydestä, mutta käytännössä hankintojen määrittelyt ovat syntyneet asiantuntijoiden välisissä keskusteluissa, asiantuntijalähtöisesti. Tulosperusteisessa mallissa lähdetään siitä, että tulos määrittyy tuotetun arvon kautta, eikä asiantuntijoiden määrittämän prosessin kautta. Asiantuntijoiden tehtäväksi jää miettiä, miten haluttu arvo mitataan sen sijaan, että he määrittäisivät prosessin, jolla se oletettavasti saavutettaisiin.

Tulosperusteisten hankintojen toteuttamistapa riippuu tarkasteltavasta aikavälisestä. On mahdollista tehdä lyhyen aikavälin tarkasteluun (muutamien viikkojen päästä todennettavat tulokset) perustuvia, suhteellisen selkeitä ja eriteltyjä tuloksia tai vasta vuosien päästä todennettavaa, erilaisista palveluista koostuvaa vaikuttavuutta. Tässä käsikirjassa fokus on pitkän aikavälin vaikuttavuuden hankinnassa.

Siirtymä vaikuttavuuden hankintaan tarkoittaa kahden radikaalia muutosta suomalaisen hankintakenttään: Hankintayksikköjen tehtävä muuttuu määrittelijästä omistajaksi – ja toimittajan rooli suorittajasta innovaattoriksi. Omistajan roolissa julkisen sektorin tulee keskittyä hankinnasta syntyvään arvoon, ei niinkään arvoa synnyttävään ketjuun. Voidaan puhua jopa hankkijoita koskevan paradigman muutoksesta.

Sitran yliasiainmies Mikko Kososen¹ mukaan julkisia hankintoja tulisi käyttää strategisina työkaluina, kun edistetään uusien kestävien ratkaisujen markkinoillepääsyä.

¹ <http://www.sitra.fi/tapahtumat/julkiset-hankinnat-taloukasvun-veturiksi-seminaari>

Kososen mukaan nykyiset käytännöt ohjaavat useimpien hankkimaan ”jo koeteltua teknologiaa”, mikä ei edistä uusien ratkaisujen markkinoillepääsyä. Julkiset hankinnat ajautuvatkin näin helposti ”vanhan, mutta riittävän hyväksi havaitun” ostamisen kierteeseen.

Hankintojen tilannekuvan voikin tiivistää seuraavasti: Jossakin horisontissa piirtyy kuva uudesta ja uljaasta hankinnasta, mutta muutostentäyteinen matka sinne koetaan liian pitkänä ja riskialttiina.

Tekesin selvityksen mukaan julkisten hankintojen menetelmät eivät tue riittävästi innovaatioita, eivätkä siten johda uusien ratkaisujen käyttämiseen. Hankintoja tarkastellaan usein operatiivisena toimintana ja painotetaan juridiseen sääntelyyn perustuvaa prosessia. Voidaan kuitenkin sanoa, että innovatiiviset hankinnat edellyttävät toimintaympäristöä, jonka keskiössä ei ole tarkka ohjeistus ja sääntöjen noudattamisen seuranta, vaan toimijoihin luotava, vastuullinen ja joustava kulttuuri.

”Hankintaparadigman muutoksen” kautta julkisen sektorin tuottavuutta voitaisiin parantaa merkittävästi ja samanaikaisesti luoda referenssimarkkinoita kansainvälistymistä tavoitteleville kasvuyrityksille. Tässä käsikirjassa käydään läpi vaikuttavuuden hankintaa käytännön ratkaisujen näkökulmasta. Käsikirja on ensisijaisesti suunnattu kuntien, virastojen ja muiden hankintayksikköjen arjen hankintoja pyörittäville hankintapäälliköille ja asiantuntijoille sekä kaikille virkamiehille, jotka ovat päässeet (ja osin joutuneet) työskentelemään hankintojen kanssa.

Todellinen muutos kohti uutta syntyy kuitenkin vain siten, että julkisen sektorin johto sitoutuu toteuttamaan sitä. Siksi tämä käsikirja pyrkii herättämään ajatuksia myös kuntien, maakuntien ja valtion ylimmässä johdossa. Suomalaisen hankintakentän uudistamisen ensisijainen haaste on visio. Käsikirjan kantavana ajatus on seuraava: Jos meillä olisi selkeä visio siitä, mitä vaikuttavuutta hankinnoilla halutaan, niin tässä käsikirjassa kuvattavat askeleet näyttäisivät paljon yksinkertaisemmilta.

Ydinongelmaksi vaikuttavuuden hankinnassa voi muo-

dostua se, että hallinnon toisistaan irralliset siilot eivät kykene vastaamaan yhdessä tekemisen vaatimukseen. Vasen käsi ei tiedä mitä oikea käsi tekee. Siksi yhteisen vaikuttavuushankkeen rahoittaminen voi muodostua ylitsepääsemättömän vaikeaksi.

Tämä käsikirja peräänkuuluttaa julkisen sektorin toimijoilta sekä uskallusta horisontaaliseen organisoitumiseen (verkostoitumiseen) että kykyä luoda keskinäistä luottamusta ja sitoutumista. Tutkimusten mukaan laadukkaasti johdetut verkostot lisäävät innovaatioiden mahdollisuutta, sillä luottamus ja yhteistyöhön sitoutuminen vähentävät toimijoiden välistä opportunistista toimintaa, edistävät tiedon liikkumista, syventävät toimijoiden motivaatiota oppia toisiltaan, tehostavat tiedon yhteisluomista ja vahvistavat uuden tiedon siirtymistä käytäntöön.

Käytännön ratkaisuja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin kyllä löytyy – mutta ilman hankintojen johtamistavan muuttamista suuria edistysaskeleita tuskin tapahtuu. Visio vaikuttavammasta hankinnasta tiivistyy kolmeen pointtiin:

1. **Tunnistetaan tarve verkostoille**

Vaikuttavuusperusteinen hankinta on poikkihallinnollista johtamista, koska erilaiset vaikutukset de facto jakautuvat eri sektoreille. Poikkihallinnollisuus on sekä vaikuttavuuden hankinnan edellytys että tulos.

2. **Siirrytään työskentelemään strategisesti**

Vaikuttavuuden hankinta edellyttää hankintatoimelta aiempaa vahvempaa kykyä analysoida markkinarakenteita sekä pitkäjänteistä strategista otetta. Tarvitaan vaikuttavuuden hankinta -strategia, joka ottaa huomioon sekä hankkijan ensisijaiset tavoitteet että yhteiskunnalliset tarpeet pitkällä aikavälillä.

3. **Opetellaan laskemaan vaikutuksia**

Vaikuttavuuden hankintaa ei voi tehdä, jos ei kykene laskemaan ostopäätöksen vaikutuksia. Hankintojen historian pitkä kaari on edennyt rivihiintojen tarkastelusta kokonaiskustannusten arviointiin. Vielä tarvitaan seuraava askel kohti kokonaisvaikutusten analytiikkaa.

Tulosperusteisten hankintojen toteuttamistapa riippuu tarkasteltavasta aikavälistä. Tässä käsikirjassa fokus on pitkän aikavälin vaikuttavuudessa.

1.2 Innovatiiviset hankinnat valokeilassa

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjaukset tarkoittavat euromääräisesti noin 1,75 miljardin panostusta innovatiivisiin ratkaisuihin. Panostus vastaisi lähes nelinkertaisesti Tekesin innovaatorahoitusta.

OECD:n julkaiseman Suomi-raportin yhtenä keskeisenä viestinä oli innovatiivisten julkisten hankintojen merkitys osana kansallista innovaatio- ja kasvupolitiikkaa. OECD:n mukaan Suomessa olisi mahdollista tavoitella enemmän innovatiivisuutta hankintojen kautta. Keinovalikoimana voisi olla hankintamenettelyiden monipuolinen käyttö sekä hankintojen suuntaaminen tulosperusteisuuteen tarkkojen teknisten vaatimusten sijasta. Hankintojen innovatiivisuudella on keskeinen merkitys myös työmarkkinoiden kehitykseen. Julkisten hankintojen osuus on lähes viidennes Suomen BKT:sta, joten hankintatavat määrittävät keskeisesti osin markkinoiden uudistumiskykyä. Suomen hallitus onkin linjannut tavoittelevansa viiden prosentin innovatiivisten hankintojen osuutta kaikista julkisista hankinnoista.

Euroopan komission mukaan innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen julkisilla hankinnoilla on keskeinen merkitys julkisten palvelujen laadun parantamisessa ja tehokkuuden lisäämisessä. Komission tiedonannon mukaan julkisia hankintoja ei Euroopassa ole juurikaan kohdistettu innovaatioihin siitä huolimatta, että jo vuoden 2004 hankintadirektiivit tarjoavat siihen mahdollisuuksia. Komissio listaa tähän useita syitä: vähäisen riskin ratkaisuja suosivat kannustimet, tietojen ja kykyjen puute, kun on kyse uuden teknologian ja innovaatioiden onnistuneesta hankinnasta, sekä yhteyden puute julkisten hankintojen ja politiikan tavoitteiden välillä.

Uudet hankintadirektiivit (2014) tarjoavat lukuisia mahdollisuuksia innovaatioiden edistämiseen. Innovatiiviset hankinnat olivat yksi direktiivi uudistuksen painopiste. Vuoden 2016 lopussa mahdollisesti voimaan tulevaan hankintalakiin esitetään tehtäväksi korotukset – joskin maltilliset – kansallisiin kynnysarvoihin. Korotukset antaisivat hankintayksiköille hieman aiempaa enemmän tilaa innovatiivisuuteen ja kokeilukulttuurin tukemiseen. Kynnysarvot ylittävältä osuudelta on kuitenkin muistettava, että erilaiset kokeilut voivat herkästi johtaa markkinaoikeusvalitukseen. Valituksista seuraa useissa tapauksissa, että hankinnan täytäntöönpano lykkääntyy.

Yhtenä innovatiivisia hankintoja ja kokeilukulttuuria rajoittavana tekijänä onkin nähty valitusasioiden käsittelyajat. Julkisia hankintoja koskevien valitusten käsittely ensimmäisessä asteessa vie Suomessa EU-maista eniten aikaa.

Markkinaoikeuskäsittelyn osalta hankintayksikön tulee varautua 6 kuukauden – 1 vuoden käsittelyaikaan. Jos markkinaoikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vie prosessi tuomioistuimissa keskimäärin reilusti yli kaksi vuotta (Salmela 2015)².

Haasteena määrittelyjen moninaisuus

Innovatiivisia hankintoja koskevan keskustelun haasteena on määrittelyjen moninaisuus. Innovatiivisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisen uuden tuotteen tai palvelun hankintaa, joka on markkinoille tai kyseiselle yritykselle uusi. Työ- ja elinkeinoministeriön (2013) mukaan innovatiivisia julkisia hankintoja ovat muun muassa innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen hankinta, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa tukevat ns. esikaupalliset hankinnat sekä toimenpiteet, joilla yksityisiä hankintoja kehitetään innovaatiomyönteisemmiksi.

Onkin tarkoituksenmukaista kategorisoida innovatiiviset hankinnat erilaisiksi tyypeiksi. Yksi erottelava tekijä on *tuotekehityksen kypsyyden* eli se, miten pitkälle innovaation kypsyminen on edennyt suhteessa tarkasteluhetkeen. Toinen näkökulma liittyy innovaation *ajalliseen kohdistamiseen* eli siihen, missä kohtaa hankintaprosessia tarkasteluhetkellä edetään. Tällainen tarkastelu osoittaa, että innovaatiot voivat syntyä a) ennen hankintaprosessin alkua, b) kilpailutuksen myötä tai c) hankintasopimuskaudella. Tästä seuraa se, että innovatiivinen hankinta voi olla tyypiltään joko *innovaatioon tähtävä* tai *innovaatioita mahdollistava*.

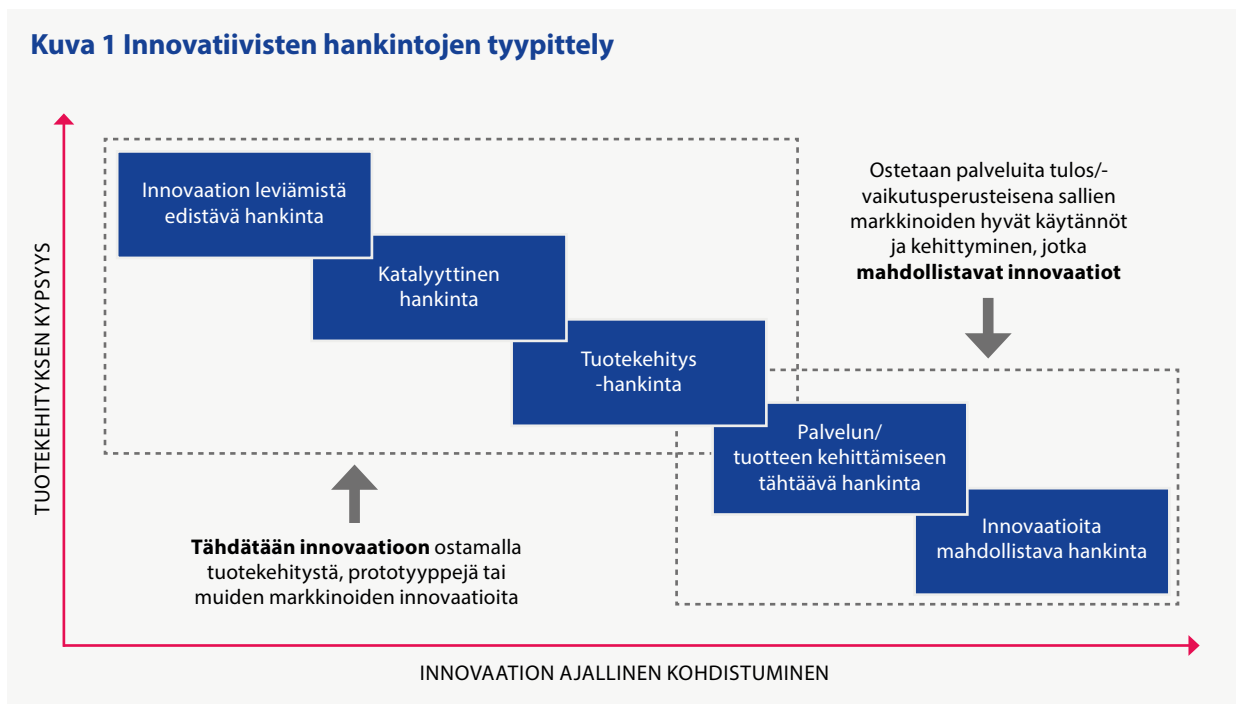
Tarkemmalle tasolle jaoteltuna innovatiiviset hankinnat voidaan ymmärtää viiden eri näkökulman kautta (kuva 1).

Innovaation leviämistä edistävässä hankinnoissa ostajan fokus on erilaisten tuotteiden/palveluiden tunnistamisessa ja kotiuttamisessa omaan toimintaympäristöön esim. erilaisten prosessien tuottavuuden lisäämiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita Hanselin prepaid-maksamisratkaisun kilpailutus muun muassa turvapaikanhakijoiden tarpeisiin. Prepaid-palvelu mahdollistaa tukien, etuisuuksien ja korvausten maksamisen kortinhaltijoille, joiden ei ole mahdollista saada maksuaikakorttia tai sen käyttö ei muuten ole tarkoituksenmukaista. Palvelulla korvataan käteisen rahan ja maksusitoumuksien käyttö, mikä tuo merkittäviä prosessikustannussäästöjä ja lisää turvapaikanhakijoiden turvallisuutta.

Katalyyttisessä hankinnassa on Tekesin (2015) mukaan kyse siitä, että markkinoilla voi olla kysyntää kehitteillä oleville uusille ratkaisuille esimerkiksi prototyyppivaiheessa, mutta markkinoillepääsyn pullonkaulana on luottamuksen puute uuden ratkaisun suorituskykyä tai toiminnallisuutta

2 Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys: Markkinaoikeuden käsittelyaikaisten lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74975>

Kuva 1 Innovatiivisten hankintojen tyypittely



kohtaan. Katalyyttisissä hankinnoissa fokus on ennakoinnissa, trendeissä ja markkinoiden tuntemisessa.

Tuotekehityshankinnassa on kyse tilanteesta, jossa markkinoilta ei löydy tarpeen mukaista tuotetta tai palvelua valmiina, jolloin julkinen toimija voi kilpailuttaa kehitystyön (Tekes 2015). Julkisten hankintojen osalta fokus tuotekehitys-hankinnoissa on vuoropuhelussa markkinoiden kanssa sekä yhteiskehittämisessä ennen lopullista hankintaa (ks. innovaatiokumppanuus, myöhemmin tässä selvityksessä)

Palvelun/tuotteen kehittämiseen tähtäävässä hankinnassa

on kyse innovaation hankkimisesta systemaattisen kehittämisen kautta. Tällaisessa hankinnassa korostuu markkinatilanteen analyysi, vuoropuhelu toimittajien kanssa sekä kehittämisen strategia, joka mahdollistaa innovaatioiden syntymisen myöhemmin sopimuskauden aikana.

Innovaatioita mahdollistavassa hankinnassa keskiössä ovat tulosperusteisuus ja kannustavat sopimusmallit. Kannustavuus luo mahdollisuuden sellaisten innovaatioiden syntyyn, joita hankkija ei pysty ennakoimaan vaatimusmäärittelyä tehtäessä.

1.3 Vaikuttavuuden hankinta voi synnyttää innovaatioita

”Fiksummilla julkisilla hankinnoilla synnytetäisiin sellaista kysyntää, joka edesauttaisi suomalaisia korkean teknologian yrityksiä kasvuun sekä mahdollistaisi julkisten palveluiden uudelleenmuotoilun.

Kerran vahva ja vetreä yhteiskuntaamme uhkaa jäykistyminen ja jääräpäisyys. Ketterämpi yhteiskunta edellyttää muutosta, jossa pelisäännöt mietitään uudelleen - kokonaisuutena ajatellen”

Antero Vartia

kansanedustaja, talousvaliokunnan jäsen

Perinteinen asetelma hankinnoissa on ollut seuraavanlainen:

Hankintayksikkö on määritelty etukäteen tarkat vaatimusmäärittelyt. Määritelty tarkkaan, minkälaisella toimintamallilla palvelu tulee toteuttaa ja kuinka jokaisen prosessin tulee edetä. Tarjouspyyntöön on sisällytetty jokainen yksityiskohta, joka palvelun laatuun voi liittyä. Varmuuden vuoksi. Tarjoajan rooli on hyväksyä vaatimukset sellaisenaan tai jättäytyä pois kisasta. Mikäli tarjoaja on voittanut kilpailun, siirrytään sopimusvaiheeseen ilman tarkempia neuvotteluja. Sopimuskaudella palvelun suorittamisesta maksetaan ja vasta jälkikäteen arvioidaan kuinka palvelun tuottamisessa onnistuttiin³.

3 ks. myös Jussi Pyykkönen & Maria Röykkä: <https://www.hansel.fi/blogi/2016/02/22/miten-hankkia-vaikuttavaa-palvelua-koko-sopimuskauden-ajalle/>

Liian usein lopputuloksena on tilanne, joka ei edesauta yhdessä tekemiseen ja kehittämiseen perustuvaa kumppanuutta, eikä välttämättä vastaa asiakaskunnan tarpeita puhumattakaan asiakaskunnan muuttuneita tarpeita. Onko näin tapahduttava vai olisiko löydettävissä joku muu tie toteuttaa palveluhankintoja?

Vaikuttavuusperusteiset hankinnat asettuvat innovatiivisten hankintojen viitekehyksessä innovaatioita mahdollistavien hankintojen kategoriaan. Vaikuttavuusperusteisuus hankinnoissa tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että kilpailutetut eurot liikkuvat tilaajan ja tuottajan välillä vain ja vasta silloin, kun tarjouspyynnössä esitetyt vaikuttavuuskriteerit täyttyvät. Tulosperusteisten innovatiivisten hankintojen keskeinen merkitys on siinä, että ne mahdollistavat toimittajien hyvien käytäntöjen esiin nousemisen.

Suomessa on toistaiseksi toteutettu kaksi tulosperusteista Social Impact Bond -hankintaa. Sitra on tuonut vaikuttavuusinvestoimisen mallia Suomeen ja toiminut neuvonantajana ensimmäisissä SIB-piloteissa (Lisätietoja: Sitran selvityksiä 106: SIB-opas julkiselle sektorille, marraskuu 2015).

Suomen ja Pohjoismaiden ensimmäinen SIB julkistettiin syksyllä 2015. Sen tavoitteena on edistää työhyvinvointia julkisella sektorilla. Toisessa hankkeessa maahanmuuttajille tarjotaan työelämälähtöistä koulutusta, joka tukee heidän työllistymistään. Tavoitteena on, että koulutettavat siirtyvät töihin keskimäärin neljä kuukautta koulutuksen alkamisesta. Koulutus jatkuu työn ohessa työpaikalla ja sisältää kielen, kulttuurin ja ammatillisten valmiuksien opiskelua.

Hankintanäkökulmasta olennaista toteutetuissa SIB-hankkeissa on se, että hankittava kohde on tavoitteellinen kokonaisuus, jolle on määritetty reunaehdot, mutta ei palveluiden suorittamistapaa. Innovatiiviseksi lähestymistavan tekee se, että uusi malli luo mahdollisuuksia toimittajalle kehittää palveluitaan asiakaslähtöisesti.

Perinteisessä hankintamallissa tarjottavalla palvelulle on saatettu asettaa tiukat toimintamallit, joita on välttämätöntä noudattaa palvelujen tuottamisessa. Innovaatioita mahdollistavissa hankinnoissa toimittajakentän hyvälle käytännölle luodaan tilaa raivaamalla turhia esteitä niiden tieltä. Uusi malli edellyttää hankintayksiköiltä luottamusta kannustuksiin. Vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa toimittajiin kohdistetaan sellaiset kannustimet, joiden kautta niillä on mahdollisimman suuri insentiivi tuottaa palveluita tavoiteltujen tulosten näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla.

Innovaatioita mahdollistavissa hankinnoissa ei lähtökohtaisesti kehitetä innovaatiota, vaan uskotaan siihen, että tulosperusteisuudella saavutetaan ensisijaisesti tuottavuutta (esim. tehostamalla palvelun tuottamisen tapaa) tai yhteiskunnallista vaikuttavuutta (esim. kasvattamalla vero-uloja) ja näin tehtäessä saatetaan mahdollistaa sellaisten

Vaikuttavuusperusteiset hankinnat asettuvat innovaatioita mahdollistavien hankintojen kategoriaan.

innovaatioiden syntyminen, jotka eivät olisi kehittyneet perinteisen hankintamallin myötä.

Kuvassa 2 on kuvattu julkisten hankintojen viitekehys. Tavoitetilassa innovaatioon tähtäävien hankintojen osuus olisi 5 prosenttia julkisista hankinnoista eli euromääräisesti 1,75 miljardia euroa. Tätä hallitusohjelman tavoitetta voidaan pitää realistisena. Erityisesti siksi, että tuotekehityksen tai prototyyppien hankinnassa on aina kyse riskinotosta. Julkinen sektori luo kysynnällään sysäyksen innovaatioihin, kun se rahoittaa yksityisen sektorin toimijoita sellaiseen kehitystyöhön, jota ei muussa tapauksessa olisi välttämättä tapahtunut.

Vastoin yleistä uskomusta, julkinen sektori on ollut keskeisessä roolissa useiden innovaatioiden syntyemisessä. Julkisista panostuksista innovaatioihin ei juurikaan puhuta, vaikka valtiolla on ollut historiallisesti suuri rooli monien käytännön innovaatioiden syntyyn (Mazzucato)⁴. Pelkästään hankintojen mittakaavan näkökulmasta tämä on odotettavaa. Käytetäänhän julkisiin hankintoihin eri puolilla maailmaa karkeasti 20 prosenttia valtioiden vuosittaisista budjeteista. Julkiset hankinnat ovat olleet avainasemassa Internetprotokollan, GPS-paikannusteknologian ja kosketusnäyttötekniikan kehittämisessä. Suomalaisista yrityksistä valtion ja kuntien hankinnoilla vientiraketeiksi ovat ponnahtaneet mm. oululainen lukitusjärjestelmiä valmistava iLoq ja pääkaupunkiseudulta tuleva online-videoihin erikoistunut Dream Broker.⁵

Radikaaleimmissa ja tuottavimmissa tapauksissa on ollut kyse kyvystä ottaa hallittuja riskejä, mikä ei tarkoita sitä, että kaikki panokset laskettaisiin yhden kortin varaan. Päinvastoin, radikaalien innovaatioiden hankinta edellyttää strategista lähestymistapaa asiaan. On kyettävä suunnittelemaan ja ennakoimaan tulevat hankinnat niin, että saman kokonaisuuden sisällä pystytään käynnistämään useita erilaisia hankintaprosesseja, joiden seurauksena voi syntyä yksi tai useampi merkittävä innovaatio. Tavoitteena on, että niiden arvo on niin suuri, että se kattaa muiden koikeluhankkeiden kustannukset.

Innovaatioon tähtäävissä hankinnoissa ajurina on referenssimarkkinoiden tarjoaminen kansainvälisille markkinoille suuntaaville kasvuyrityksille. Innovaatioita edistävillä

4 <http://www.sitra.fi/uutiset/tyo-ja-talous/mazzucato-valtiolla-keskeinen-rooli-innovaatioiden-luomisessa>

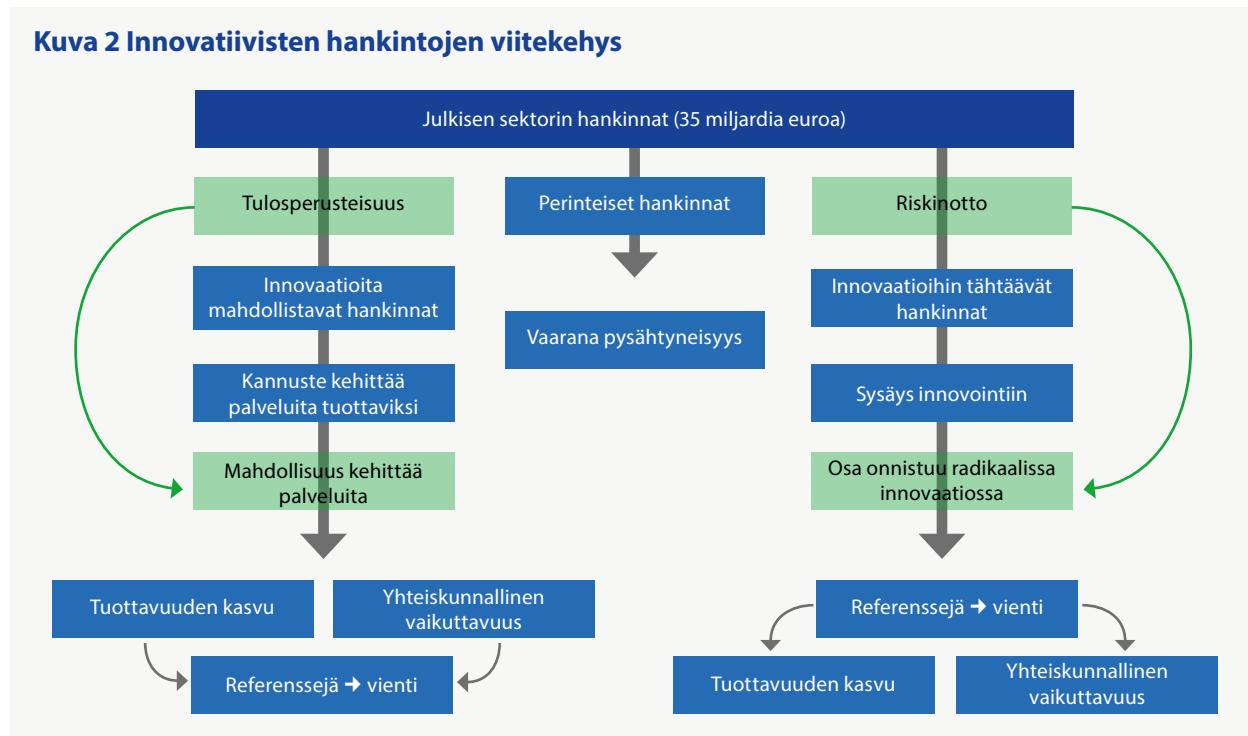
5 Jussi Kajala: Innovatiiviset julkiset hankinnat: miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajasta? <http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2015/09/Kajala-Innovatiiviset-julkiset-hankinnat.pdf>

julkisilla hankinnoilla on todettu olevan myönteinen kysyntävaikutus yritysten innovaatio toimintaan ja sitä kautta taloudelliseen kasvuun. Vaikutuksen on arvioitu olevan jopa suurempi kuin perinteisten tutkimus- ja kehitystyön tukien vaikutus.

Mikäli vuonna 2025 noin 45 prosenttia hankinnoista tehtäisiin tulosperusteisesti ja 5 prosenttia tuotekehitys-

vetoisesti, loisimme aivan huikean potentiaalin korkeaan arvonlisäykseen perustuvalla kestäväällä talouskasvulla. Tässä käsikirjassa kuvataan tulosperusteisuuden johtavia askelmerkkejä. Tuotekehitysvetoista hankintaa kehitetään vuonna 2017 muun muassa Tekesin, TEM:n ja Hanselin yhteistyönä Digital Reboot Finland hankkeessa (www.digitalrebootfinland.com/).

Kuva 2 Innovatiivisten hankintojen viitekehys



Top 5 Digital Reboot Finland

1. Psykkinen lukko – Hankintojen uudistamisen edellytyksenä tulee olla uudistumista tukevan turvallisuuden tunteen löytäminen. Innovaatioiden edistäminen on mahdollista vertaistukea tarjoavissa verkostoissa.
2. Tahtotila – Hankinnan eivät uudistu, ellei johto sitoudu uudistamaan niitä. 35 miljardin hankintapotin ei voi sallia lipuvan tuuliajolla. Meidän on otettava tulevaisuudesta kiinni.
3. Teknologian kehitys – Teknologinen kehitys etenee maailmalla eksponentiaalisella käyrällä. Suomessa on ymmärrettävä, että on pelottavampaa pysyä paikallaan kuin uudistua.
4. Maailman paras koulutus – Onko millään muulla maalla maailmassa yhtä hyvät mahdollisuudet uudistua? Potentiaali on otettava käyttöön.

5. Arkipäivän resilienssi – Kansakunnan sietokykyä on vahvennettava. Pienenä maana meidän on kyettävä yhä vahvemmin ottamaan vastaan ulkoisia shokkeja.

”Kansakunnan isoin ongelma on se, että asioita tehdään liian pienellä jalostusarvolla.”

Pekka Sivonen
 digijohtaja, Tekes

Reboot Finlandin tavoitteena on käynnistää sata innovatiivista digitaalista hanketta Suomessa vuosien 2016 - 17 aikana suunnittelukilpailujen ja hackathonien avulla. Samaan aikaan Team Finland -kasvuohjelman vauhdittavat digitalisoituvien suomalaisyritysten kipuamista maailmankartalle.

Osa 2

Askeleet vaikuttavaan hankintaan



2.1 Ensimmäinen askel: Ratkaistavan haasteen määrittely

Hankintoja tehdessä on olennaista muistaa, että palveluja ei hankita palvelun vuoksi, vaan vaikuttavuuden vuoksi. Ei kukaan halua kuljetuspalveluita, jotka eivät lisää liikkumisen helppoutta tai nopeutta. Eikä kukaan halua ostaa hyvinvointipalveluja, jotka eivät vaikuta hyvinvointiin. Kulutamamme palvelut ovat merkityksellisiä vain silloin, kun ne vaikuttavat sinuun ja minuun – meihin kaikkiin. Vaikuttavuuden hankinnan kannalta tärkein kysymys onkin tämä:

Mihin haasteeseen hankinta vastaa?

- Onko tarkoituksena hankkia
 - jotain radikaalia uutta? (innovaation tähtäävä hankinta)
 - parantaa tuottavuutta? (innovaatiot mahdollistava hankinta)
 - hankkia yhteiskunnallista vaikuttavuutta? (innovaatioihin kannustava hankinta)

Näkökulmat eivät käytännössä ole aina vastakkaisia, mutta hankintaprosessissa tehtävien valintojen näkökulmasta ne ovat ratkaisevia. Ensimmäinen prosessiin vaikuttava asia on historia (kuva 3). Lähtökohdat hankinnan tekemiseen ovat tyystin erilaiset, jos kyse on vanhaa palvelua korvaavasta hankinnasta eikä täysin uudesta hankinnasta. Hankintayksikön kannalta olennaista on määrittää arvonnun tila tai suhde, joka hankinnalla on suhteessa muihin yksikön tuottamiin palveluihin tai sen sidosryhmien tuottamiin palveluihin. Hankinnan kohteena voi olla kokonaan oma arvoketju tai osa siitä.

Vaikuttavuuden hankintaan liittyvä prosessi on määritelmällisesti poikkihallinnollinen ja siksi useimmissa tapauksissa edellyttää organisaation sisäisten rajojen ylittämistä. Lähtökohdana voi olla vanhan käytännön mukaisesti investointi yhden hallinnonalan budjetista, vaikka investoinneista saatavat säästöt tulisivat mitä ilmeisimmin näkyviin kahden tai jopa useamman hallinnonalan budjeteissa.

Hankintayksiköiden fokus ei enää ole toteutumisen valvonnassa, vaan tulosten analysoimisessa.

Kuva 3 Vaikuttavuushankinnasta päättäminen



Kun tarkasteltava haaste on löydetty, on analysoitava nykytoimien vaikuttavuutta. Näin saadaan kokonaiskuva siitä, mihin hankittavalla palvelulla voidaan vaikuttaa. Valittava tosiasia lienee se, että toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan yhä liian harvoin. Ja silloin kun arvioita tehdään, niillä pyritään lähinnä selvittämään tuotettujen palvelujen kokonaismäärä ja niitä saavien henkilöiden määrä, ei lyhyen aikavälin vaikutuksia, saati pidemmän aikavälin vaikuttavuutta.

Vaikuttavuusperusteinen hankinta ei ole, eikä voi tulevaisuudessakaan olla, ainoa keino hankkia vaikuttavia palveluita. Mikäli vaikuttavuus tiedetään ja siihen ollaan tyytyväisiä, on mahdollista jatkaa hyväksi havaitulla konseptilla.

Tilanteessa, jossa nykymallin vaikuttavuutta ei tunneta tai haasteen ratkaisemiseksi ei ole käynnistetty palvelutuotantoa, hankintayksikön on suositeltavaa edetä kahta reittiä. Toisaalta on tarkennettava, mitä tavoitellaan haasteen osalta. Useimmissa tapauksissa haasteen monitahoisuus pakottaa julkisen toimijan valitsemaan tavoitellut konkreettiset asiat. Kaikkea mitä tavoitellaan, ei voida mitata, ja siksi seuraavassa vaiheessa on analysoitava tavoiteltavien

asioiden mitattavuutta.

Tavoiteltavien asioiden mitattavuuden analysointi on vaikuttavuusperusteisten hankintojen keskeisimpiä tehtäviä. Perinteisissä hankinnoissa ostolaskut perustuvat suoritteiden toteutumiseen ja niiden validointiin. Vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa tämä muuttuu. Hankintayksiköiden fokus ei enää olekaan luvattujen toimien toteutumisen valvonnassa, vaan tulosten analysoimisessa. Koska hankintalaki pakottaa julkisen ostajan määrittämään kokonaistaloudellisesti merkittävät asiat tarjouspyyntöön, vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa on mallinnettava hyvin tarkasti se, mistä maksetaan.

Esim. *nopeampaan työllistymiseen tähtäävän hankkeen* (kuva 9) osalta voidaan löytää useita tavoiteltavia asioita (verot, säästöt, yhteiskunnallisen ilmapiirin muutokset), mutta vain osa niistä (verot, säästöt työmarkkinatuessa) on mitattavissa sillä tarkkuudella, että niitä voidaan käyttää sellaisina hankintakomponentteina, joihin ostolaskut todellisuudessa perustuvat.

Oleellinen tekijä mitattavien hankintakomponenttien valinnassa on käsillä olevan datan laajuus ja laatu. Hankintayksikön lupaus korvauksista ei voi perustua dataan, jonka laatu voidaan kyseenalaistaa tai jonka laajuus ei kata koko tarkastelujaksoa.

Esim. nopeampaan työllistymiseen tähtäävässä hankkeessa yhtenä kriteerinä täytyy olla se, mitä tietoa saadaan ja miten nopeasti. Ennen varsinaiseen hankintaan lähtemistä tulee selvittää konkreettisella tasolla, miltä ajanjaksoilta (vuosi-, kuukausi-, viikkotasoa, tms.) ja millä tarkkuudella tietoa (populaatio, kaupungit, ryhmät, yksilöt, tms.) saadaan.

Hankintayksikön on hyvä käydä markkinoiden kanssa aktiivista keskustelua hankinnan kohteesta. Mitattavien komponenttien etsimisessä kannattaa hyödyntää potentiaalisten toimijoiden näkemyksiä. Hilma -portaaliin voi julkaista ilmoituksen teknisestä vuoropuhelusta, ja siten aloittaa tasapuolinen ja avoin keskustelu markkinoiden edustajien kanssa (www.hankintailmoitukset.fi). Markkinoiden kanssa voi jakaa ajatuksia myös siitä, mitkä voisivat olla sellaisia hyviä käytäntöjä, jotka edesauttaisivat vaikuttavien interventioiden toteuttamista käsillä olevan haasteen näkökulmasta. Näin voi muodostaa ennakkokäsityksen siitä, voidaanko vaikuttavuutta hankkia uudenaikaisilla toimintamalleilla, vaikka niitä ei tarjouspyynnössä lopulta edellytettäisikään.

Haasteen, tavoiteltavien ja mitattavien asioiden määrittämisen jälkeen on mahdollista linjata, kuinka hyvin vaikuttavuusperusteinen hankinta sopii käsillä olevaan tilanteeseen. Aina vaikuttavuusperusteisuus ei ole mahdollista datan puuttumisen tai muiden seikkojen johdosta. On kuitenkin hyvä muistaa, että perinteisiäkin tarjouspyyntöjä on mahdollista kehittää sellaisiksi, että niissä huomioidaan tuloksia suoritteiden ohella.

Vaikuttavuushankkeen perustamisen opit

- Hanki haasteen mukaan
 - Onko haastetta ylipäättään yritetty ratkaista?
(Tarve hankinnalle puhtaalta pöydältä)
 - Mitä haasteita nykyisiin palveluihin liittyy?
(Tarve korvaavalle hankinnalle)
- Määritä konkreettisella tasolla tavoiteltavat ja mitattavat asiat
 - Kaikkia haasteeseen liittyviä asioita ei ole pakko huomioida. Priorisoi!
 - Valitse lopulta vain ne asiat, joita voidaan mitata
- Käynnistä vuoropuhelu markkinoiden kanssa
 - Keskustele tavoitteistasi ja niiden mitattavuudesta
 - Keskustele tavoitteiden toteutettavuudesta ja markkinoiden innovaatioista

Aina vaikuttavuusperusteisuus ei ole mahdollista, mutta perinteisiäkin tarjouspyyntöjä on mahdollista kehittää sellaisiksi, että niissä huomioidaan tuloksia suoritteiden ohella.

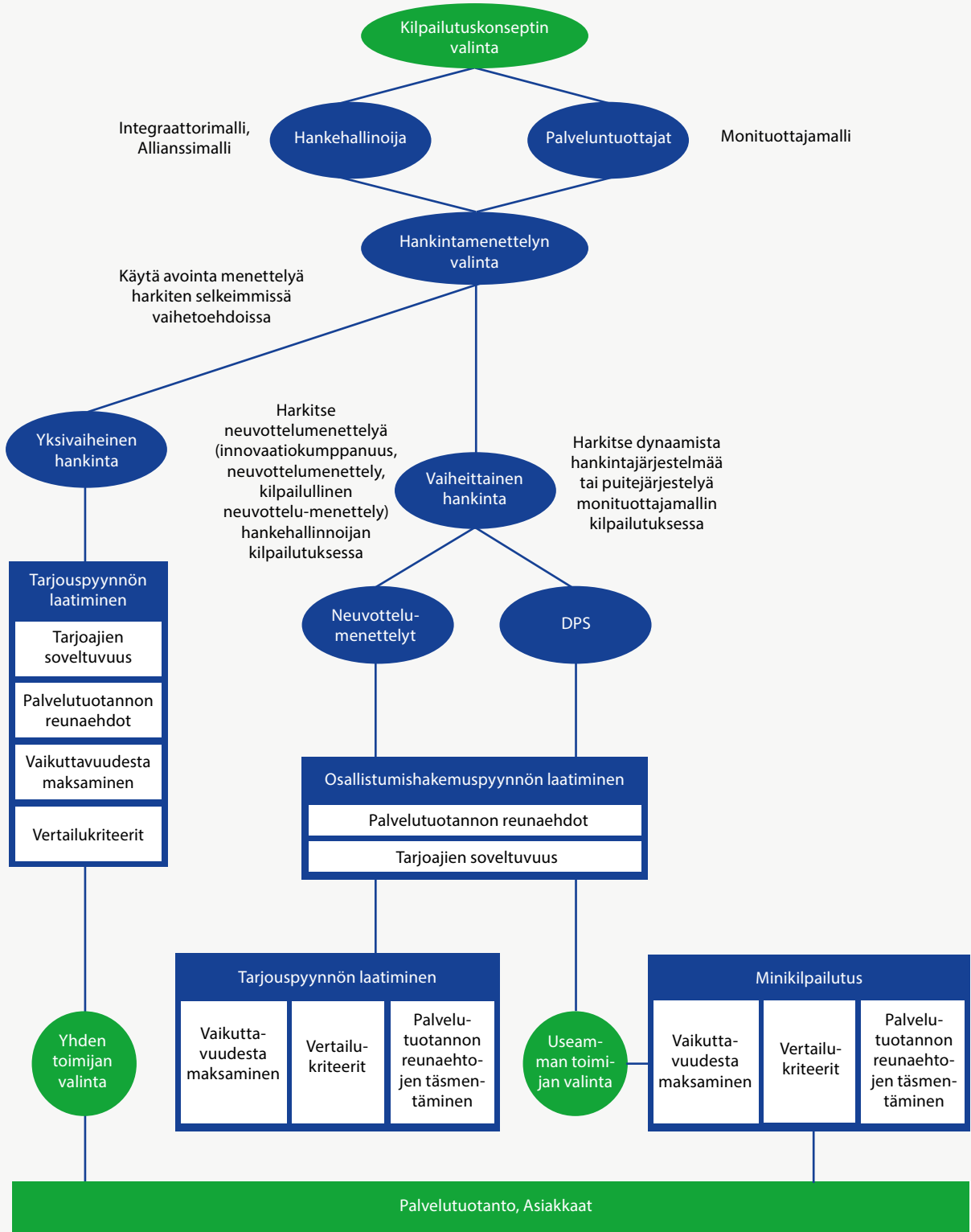
2.2 Toinen askel: Kilpailutuskonseptin valinta

Vaikuttavuusperusteinen hankinta edellyttää kilpailutuskonseptin valintaa. On varsin eri asia hankkia yksi hankehallinnoija vastaamaan kokonaisuudesta sen sijaan, että hankitaan kerralla useampi toimittaja tuottamaan palvelua. Kumpikin toimintakonsepti on mahdollinen. Jokaisessa hankkeessa on syytä erikseen pohtia, kummalla konseptilla saavutetaan parempi lopputulos.

Hankehallinnoijan kilpailuttamisessa on keskeistä pai-

nottaa monipuolista osaamista. Hankehallinnoija johtaa palvelutuotantoa ja toimii sopimusosapuolena sekä suhteessa tilaajaan että muihin mahdollisiin toimijoihin, kuten rahoittajiin (esim. SIB-malli). Koska hankehallinnoija vastaa palvelutuotannon kokonaisuudesta, sillä on merkittävä rooli varsinaisten palvelutuottajien (ts. alihankkijoiden) valinnassa. Hankehallinnoija -mallissa lähtökohtana on ajatus siitä, että yksi integraattori -tyyppinen toimija

Kuva 4 Kilpailutuskonseptin valinta



pystyy suoriutumaan kokonaisvastuullisena toimittajana tilaajaan nähden. Sen tehtävänä on muodostaa haasteen näkökulmasta optimaalinen kokoonpano sellaisten interventioiden suorittamiseen, joilla on potentiaalisesti suurin vaikuttavuus. Näin ollen hankinnassa kannattaa painottaa hankkeen hallinnointiin perustuvia ominaisuuksia, palvelutuotantokokonaisuuksien johtamiseen liittyviä asioita sekä muita verkostomaisia ominaisuuksia.

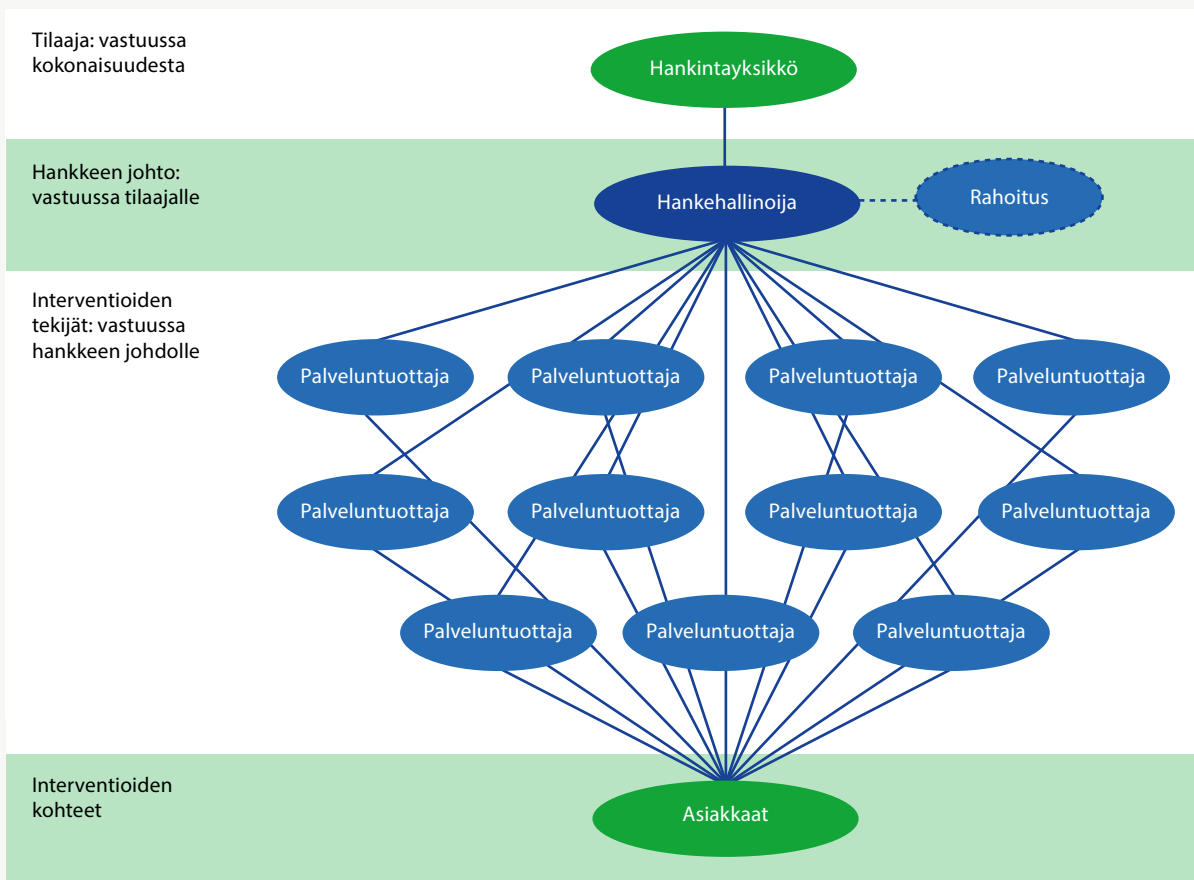
Palvelutuottajamalliin perustuvassa kilpailuttamisessa vastuunjako poikkeaa hankehallinnoijaan perustuvasta mallista. Vastuu palvelutuotannosta säilyy luonnollisesti julkisen sektorin toimijalla, mutta tämän lisäksi hankintayksikölle jää integraattorin rooli. Palvelutuottajamallissa hankintayksikkö valitsee itse käsillä olevan haasteen näkökulmasta olennaisimmat toimijat mukaan hankintajärjestelyyn. Julkisella toimijalla on siten suurempi operatiivinen rooli vaikuttavuuden tuottamisessa kuin hankehallinnointiin perustuvassa mallissa.

Kilpailutuskonseptin valinnan opit

Valitse malliksi joko hankehallinnoijamalli tai palvelutuottajamalli analysoimalla oman organisaatiosi ja markkinoiden roolia. Ota huomioon vähintäänkin seuraavat asiat:

- Löytyykö organisaatiostasi riittävästi resursseja palvelutuottajamallin mukaiseen sopimuksenhallintaan?
- Onko vaikuttavuudesta maksaminen luontevampaa keskitetysti yhdelle vai hajauttamalla useammalle toimijalle?
- Onko organisaatiosi strategisena roolina johtaa palvelutuottajia tämän substanssialan osalta?
- Löytyykö markkinoilta sellaisia toimijoita, joille olisi luontevaa toimia integraattorin roolissa?
- Onko vaikuttavuuden hankintaan löydettävissä ulkopuolisia rahoittajia?

Kuva 5 Hankehallinnointi -malli



2.3 Kolmas askel: Hankintamenettelyn valinta

Hankintamenettelyn valinta riippuu siitä, mihin kilpailutus-konseptiin on päädytty.

Yksivaiheinen hankinta

Mikäli vaikuttavuutta haetaan jonkin selkeän, yksiselitteisen- ja laajuisen palvelukokonaisuuden pohjalta, voidaan kilpailutus toteuttaa yksivaiheisesti avoimella menettelyllä. Edellytyksenä on, että hankittava palvelu on toteutettavissa yhden yrityksen kautta hankehallinnoija-malliin perustuen ja että vaikuttavuudesta maksamisen malli on riittävän selkeä.

Avoimen menettelyn mukaisissa vaikuttavuuskilpailutuksissa tarjouspyyntöön on määriteltävä tarjoajan soveltuvuusehdot, palvelujen tuottamisen reunaehdot, vaikuttavuudesta maksamisen perusteet, muut sopimusehdot sekä vertailukriteerit.

Yksivaiheisen avoimen menettelyn keskeisimpänä haasteena vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa on se, että vaikuttavuudesta maksamisen ehdot on määriteltävä ilman syvällisempää neuvottelua. Tuloperusteisuus edellyttää hankintayksiköltä perinteisestä poikkeavaa lähestymistapaa hankinnan kohteeseen. Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksien määrittelyssä on pitäydyttävä liian pitkälle menevistä toimintatapojen ja suoritusmuotojen lukitsemisesta. Sen sijasta on luotava vaikuttavuudesta maksamiseen sellainen malli, jossa toimittajalla on koko tarkastelujakson ajan kannuste tuottaa palveluja parhaiden tiedossa olevien käytäntöjen mukaisesti sekä kehittää niitä jatkuvasti eteenpäin.

Kaksivaiheinen hankinta

Erityisesti niissä tilanteissa, joissa vaikuttavuuden hankinta perustuu kompleksiseen, erilaisista toimijoista koostuvaan ja muodoltaan uuteen palvelukokonaisuuteen, on suositeltavaa toteuttaa kilpailutus kaksivaiheisesti. Kaksivaiheinen hankinta on mahdollinen sekä hankehallinnoijaan että palvelutuottajamalliin perustuvassa hankinnassa. Vaihtoehtoina ovat ainakin neuvottelumenettelyt (innovaatiokumppanuus tai kilpailullinen neuvottelumenettely) ja dynaaminen hankintajärjestelmä.

Innovaatiokumppanuus

Käyttöedellytyksenä on, että hankintaviranomaisen tarpeita ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tavanomaisia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita. Menettelyn tavoitteena on innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja tämän tuloksena tuotettavien tavaroiden, palveluiden tai rakennusurakoiden ostaminen, jos ne vastaavat hankintayksikön ja osallistujien sopimaa suoritustasoa ja niiden sopimia enimmäiskustannuksia.

Innovaatiokumppanuus sopii sellaisiin kompleksiin vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin, jotka täyttävät innovatiivisen hankinnan kriteerit. Käytännössä innovatiokumppanuuteen sopivat sellaiset vaikuttavuusperusteiset hankinnat, joissa haaste edellyttää ainakin joltain osin t&k-vaihetta ja pilotointia. Tällöin on yleensä kyse enemmän tai vähemmän radikaaleista uudistushankkeista, joilla ei ole entuudestaan esimerkkinä varsinaista toimintamallia. Innovaatiokumppanuudessa haetaan lähtökohtaisesti yhtä kumppania, joten kilpailutuskonseptina täytyy olla hankehallinnoijamalli.

Kilpailullinen neuvottelumenettely

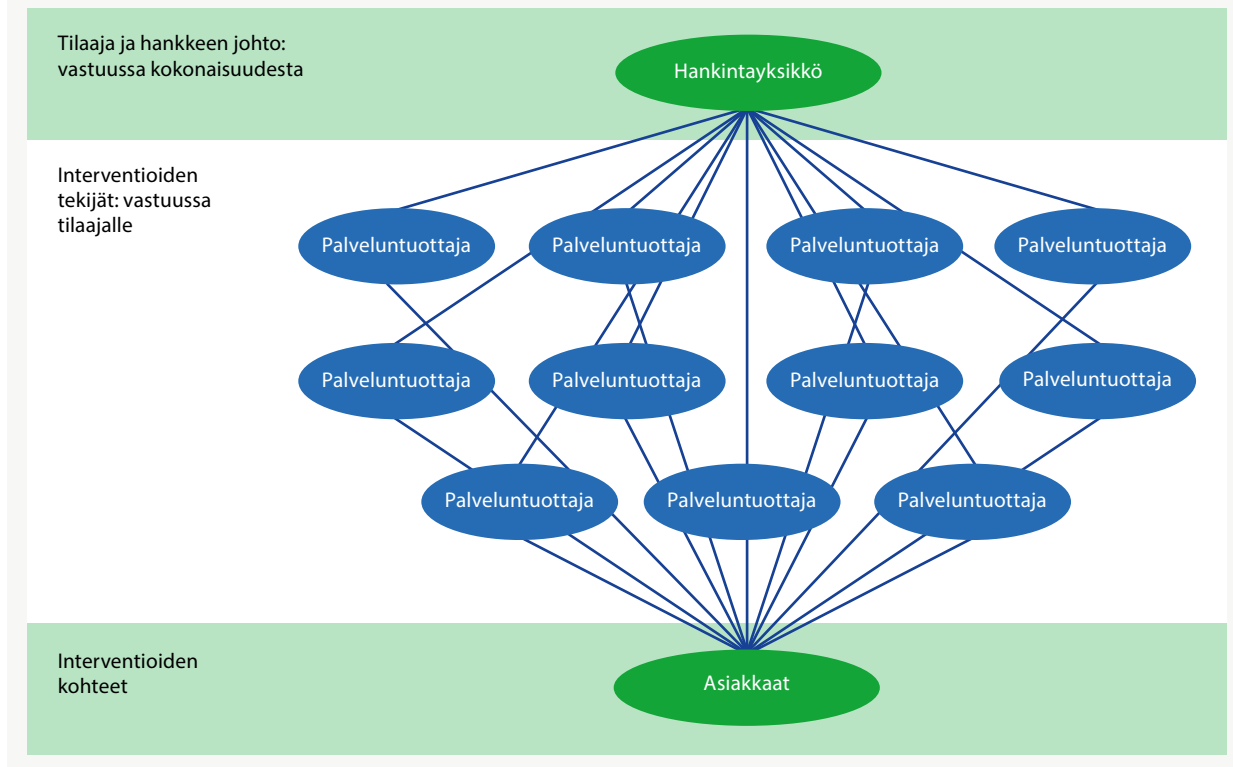
Käyttö on perusteltava, esim.:

- hankinnan kohteeseen kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja
- hankintasopimusta ei sen kohteen luonteeseen, monitahoisuuteen tai oikeudelliseen ja rahoitukseen liittyvien riskien vuoksi voida tehdä ilman edeltäviä neuvotteluja
- hankintaviranomainen ei voi vahvistaa riittävän tarkkoja teknisiä eritelmiä hankintalainsäädännön mukaisesti esim. viittaamalla standardiin jne.

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttämisen edellytykset ovat monelta osin vastaavat kuin innovatiokumppanuudessa. Sillä erotuksella, että kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn ei kuulu erillistä t&k-prototyyppivaihetta.

Kaksivaiheinen hankinta on mahdollinen sekä hankehallinnoija- että palvelutuottajamallissa.

Kuva 6 Palveluntuottaja -malli



Dynaaminen hankintajärjestelmä

Menettely tuli julkisen hankkijan keinovalikoimaan jo nykyistä edeltäneen hankintadirektiivin aikana, mutta sen käyttäminen jäi monimutkaisuuden johdosta vähäiseksi. Uusi hankintadirektiivi yksinkertaistaa menettelyä huomattavasti. Uudistuksen taustalla vaikuttavat EU:n tavoitteet muun muassa hankintatoimen tehostamiseksi ja säästöjen saavuttamiseksi sekä laajemman kilpailun aikaansaamiseksi.

Dynaaminen hankintajärjestelmä sisältää useita erityispiirteitä. Se on toteutettava täysin sähköisenä prosessina ja sen oltava koko hankintajärjestelmän keston ajan avoin kaikille valintaperusteet täyttävälle talouden toimijoille. Menettely on suunniteltu täyttämään tarve tuotteistettujen palveluiden ja tavaroiden dynaamiselle vaihdannalle. Käytännössä se voidaan nähdä selkeimmin puitejärjestelyn vaihtoehtona.

Uusi menettely avaa uusia mahdollisuuksia markkinoilla, joilla muutokset toimittajakentässä, teknologiassa sekä hinnoittelussa ovat arkipäivää. Dynaamisen hankintajärjestelmän kautta syntyy lisää kilpailua, koska toimi-

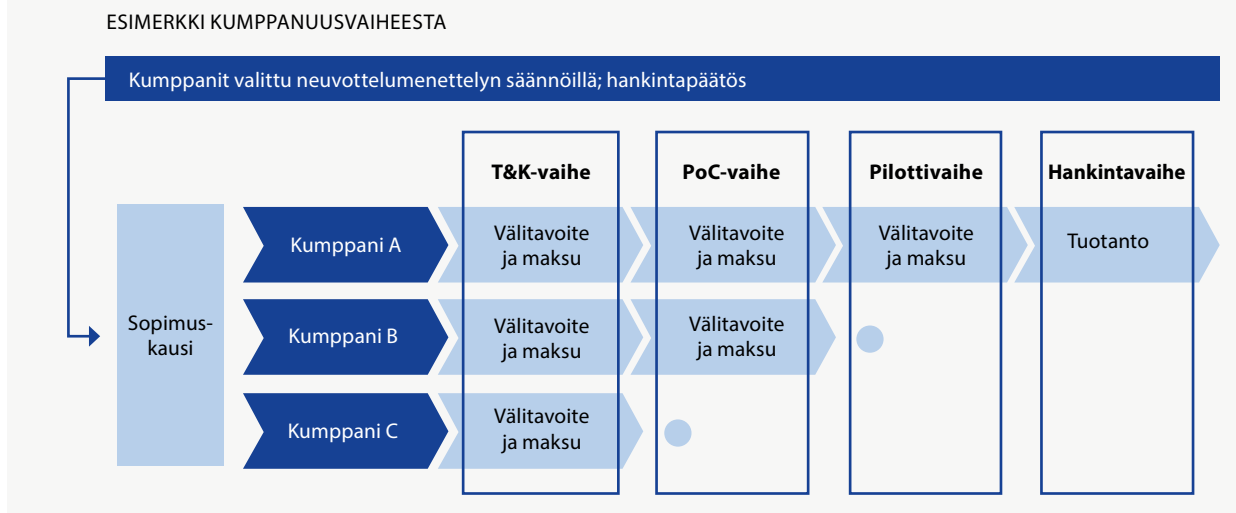
joiden määrää ja hyväksymisen ajankohtaa koskevat säädökset eivät ole vastaavalla tavalla kilpailua rajoittavia kuin puitejärjestelyssä.

Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttäminen vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa on mahdollista niissä tapauksissa, joissa tilaaja toimii useita palveluntuottajia johtavana integraattorina. Se sopii vaikuttavuusperusteiseen hankintaan erityisen hyvin siksi, että se mahdollistaa vaikuttavuuden huomioimisen vertailussa joustavammin kuin puitejärjestely.

Dynaaminen hankintajärjestelmä voidaan nähdä puitejärjestelyn vaihtoehtona.

Kuva 7 Innovaatiokumppanuus

Lähde: Hansel



Hankintamenettelyn valinnan opit

Analysoi yksivaiheisen ja kaksivaiheisten menettelyn hyötyjä/haittoja vähintään seuraavista näkökulmista:

- Kuinka paljon aikaa hankintaan on käytettävissä kokonaisuutena? Syytä huomioida, että vaikka kaksivaiheiset menettelyt ovat varsinaisen kilpailuttamisen osalta hitaampia kuin yksivaiheiset menettelyt, niin koko hankintaprosessin osalta (tarpeesta sopimukseen) ne voivat olla yhtä nopeitakin, mikäli hankinta suunnitellaan riittävän laadukkaasti.
- Onko hankintayksiköllä resursseja useampivaiheiseen kilpailutusprosessiin, jossa järjestetään minikilpailutuksia koko sopimuskauden ajan?
- Onko edellytyksiä toteuttaa hankintaa kaksivaiheisena menettelynä? Neuvottelumenettelyjen käyttäminen on sallittua vain osassa hankinnoista.

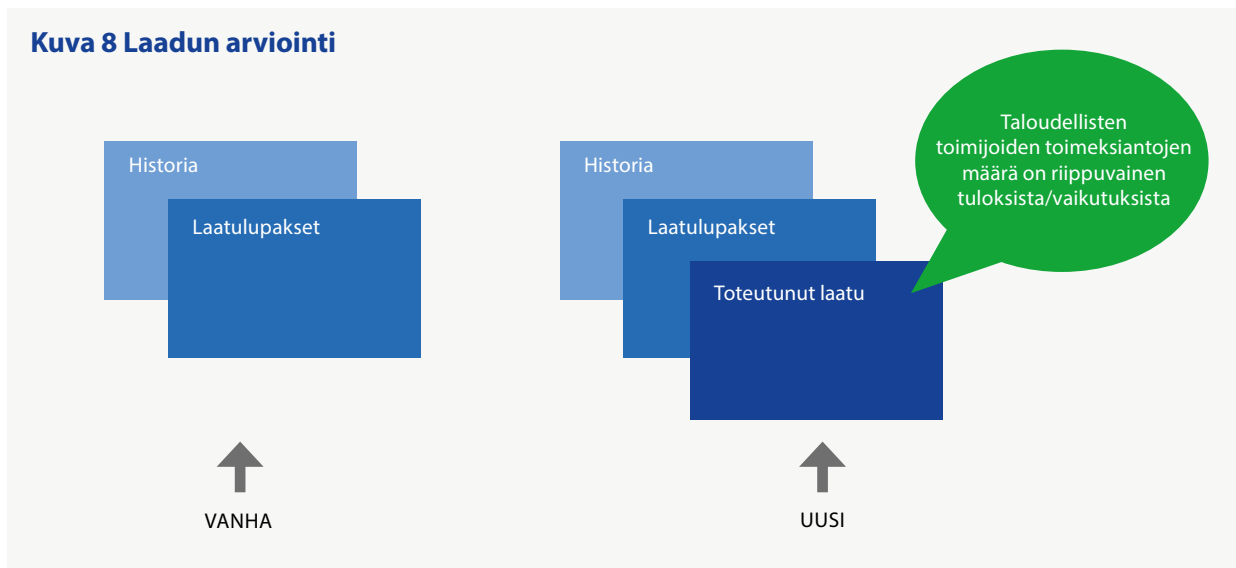
2.4 Neljäs askel: Vaikuttavuuden mittaaminen ja mallintaminen

Julkisten hankintojen perusongelmana on ollut hintojen poikkileikkausmainen luonne. Tarjoajat ovat joutuneet ennakoidaan useiden seuraavien vuosien kustannuksia käytännössä täysin irrallaan siitä, kuinka hyvin palveluntuotannossa onnistutaan. Perinteisissä hankinnoissa huomioitiin vain yksikköhinnat suoritteista. Kilpailtiin sillä, mikä yrityksestä onnistuu tarjoamaan yksittäisen palvelusuoritteen halvimmalla. Perinteinen malli on kaikessa yksinkertaisuudessaan ollut altis erilaisiin kannustinongelmille, ja siksi hankinnoissa on hiljalleen siirrytty kohti elinkaarikustannuksien arviointia. Elinkaarikustannusten huomioiminen

on tarkoittanut sitä, että hankintapäätöksissä on huomioitu koko palvelutuotantokauden kokonaiskustannukset siten, että yritysten palvelukonseptien erot esimerkiksi transaktioiden määrässä ovat tulleet huomioituksi koko sopimuskauden ajalta. Vasta viime vuosina on aloitettu keskustelu elinkaarivaikutusten huomioonottamisesta.

Pitkäjänteinen elinkaarivaikutusten arviointi edellyttää systemaattisesti (osana hankintastrategiaa) laadittavaa analyyttistä strategiaa. Strategiaassa määritettäisiin erilaiset tavat kerätä, hallita ja analysoida tietoa. Olennaista olisi määrittää kaikki sellaiset keskeiset palveluihin liittyvät

Kuva 8 Laadun arviointi



kokonaisuudet, joista a) tietoa halutaan b) tietoa on mahdollista kerätä ja jonka c) tiedon keräämisen aikataulu on mahdollista sovittaa osaksi strategiaa ja päätöksenteon prosessia. Jotta kerätty tieto tulee täysimääräisesti hyödynnetyksi, tulisi tiedon keräämiseen määrittää sellaiset poikkileikkaushetket, jotka mahdollistavat tiedon tuotannon riittävän ajoissa päätöksenteon tueksi. Analytiikkastrategia tulisi rakentaa niin, että se hyödyntää tietojärjestelmien tietovarantoja mahdollisimman tehokkaasti. Esimerkiksi asiakastiedon hyödyntäminen palvelutuotantotapaan liittyvissä päätöksissä sekä kilpailutuksissa on nykyisten teknologisten mahdollisuuksien näkökulmasta alihyödynnetty tietolähde. Tietokantojen täysimääräinen hyödyntäminen edellyttäisi tiedon hallintaan liittyvien prosessien määrittämistä analytiikkaa koskevassa strategiassa.

Vaikuttavuudesta maksaminen voi perustua erilaisiin lähestymistapoihin. Joissain tapauksissa voidaan harkita laskennallisten ennusteiden käyttämistä vaikuttavuudesta maksamisen perusteena. Puhtaimmillaan vaikutusperusteinen hankinta perustuu kuitenkin todennetusta vaikuttavuudesta maksamiseen.

Tuloksista tai vaikuttavuudesta maksamisessa on oikeastaan kaksi selkeää vaihtoehtoa (variaatioita ja hybridimalleja näiden välillä on useita).

Voidaan maksaa:

- suoraan saavutetusta tuloksesta (**tulospalkkiomalli**)
- saavutetusta tuloksesta suhteessa verokkiryhmään (**kokeiluasetelma**)

Tulospalkkiomallissa maksaminen perustuu vain ja ainoastaan palvelutuotannon onnistumiseen asetettujen tulostavoitteiden näkökulmasta. Vaihtoehto on suositeltava etenkin niissä tapauksissa, joissa varsinaista verokkiryhmää ei ole.

Uudenmaan ja Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuoden 2015 aikana kokeilut palvelujen hankintamalleista, joissa haettiin uudenlaisia malleja työllisyyden hoitoon ja kokeiltiin uudentyypisten palvelujen hankintaa tuloperusteisesti yksityisiltä palveluntuottajilta. Aiemmissä kokeiluissa palkkioperusteet määrittivät kilpailutetusta yksikköhinnasta avoimille markkinoille tietynkestoiseen työsuhteeseen työllistyvistä henkilöstä sekä prosessista maksettavasta palkkiosta.

Kokeiluasetelmassa vaikuttavuutta mitataan vertaamalla satunnaistamalla valittuja kohde- ja verokkiryhmiä toisiinsa. Vertailuryhmään perustuva laskenta on reilu osapuolten välillä silloin, jos tulokseen voi vaikuttaa jokin ulkopuolinen tekijä, esimerkiksi lainmuutos. Vertailuryhmän avulla voidaan olla kohtuullisen varmoja siitä, että tulokset ovat hankkeen ansiota, eivätkä ulkopuolisen tekijän aiheuttamaa. Vertailuryhmää sovellettaessa saattaa nousta eettisiä ongelmia, sillä vertailuryhmän tila saattaa heikentä heidän jäädessä ilman palvelua.

TEM:n maahanmuuttajien nopeampaan työllistymiseen tähtäävässä hankkeessa vaikuttavuuden arviointi toteutetaan kokeiluasetelman kautta. Mikäli kokeiluun osallistuneen kohderyhmän verokertymä ja maksetun

työmarkkinatuen määrä osoittaa valtiolle koituneen säästöä verrattuna satunnaisotannon kautta normaaliin kotoutumisprosessiin ohjautuneeseen verokkiryhmään, valtio maksaa kertyneestä säästöstä tuottoa rahastolle.

Vaikuttavuuden arvioinnin punaisena lankana on riittävän pitkän tarkastelujakson yhdistäminen tarkkoihin mittareihin. Tulospalkkiomallia tai kokeiluasetelmaa määrittäessä hankintayksikön tulee laatia erilaisia skenaarioita siitä, mihin palvelutuotannolla on voitu ylittää.

Muistilista mallintamisen tueksi

- Varmista, että käytössä on kaikki mahdollinen data laskelmien tueksi
- Laske vähintään kolme eri skenaariota vaikuttavuudelle
 - toimittaja onnistuu täydellisesti
 - toimittaja onnistuu kohtuullisesti
 - toimittaja epäonnistuu

Alla olevassa kuvassa on laskettu skenaario siitä, miten vaikuttavuutta voisi syntyä maahanmuuttajien nopeaan työllistymiseen tähtäävässä hankkeessa. Kokonaistaloudellisuuden varmistamisen näkökulmasta on keskeistä,

että vasta skenaarioiden laskennan jälkeen otetaan kantaa siihen, mikä osuus vaikuttavuudesta jyvitetään toimittajalle tulosten todentamisen jälkeen. Käytännössä vaihtoehdot jakautuvat seuraavasti:

Vaikuttavuudesta voidaan maksaa joko

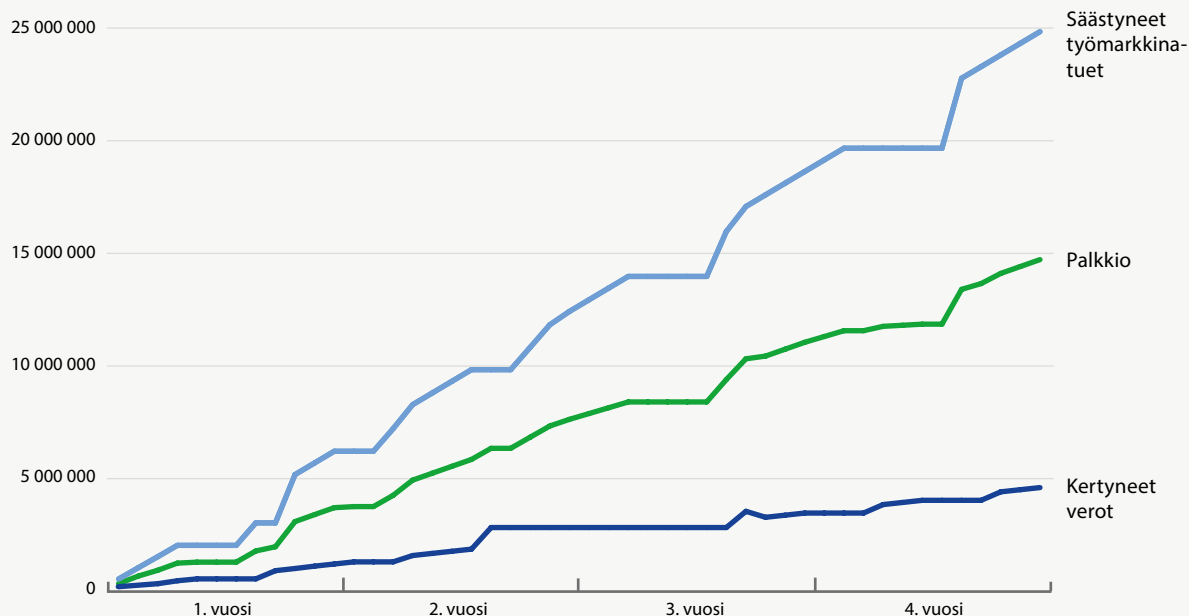
- määrittämällä etukäteen maksettava %-osuus
- määrittämällä vaihteluväli maksettavalle osuudelle ja annetaan toimittajien tarjota %-osuutta

Ratkaisut eroavat erilaisissa hankintamenettelyissä toisistaan.

Todennetusta vaikuttavuudesta maksaminen avaa mahdollisuuksia maksujen etu- tai takapainotteisuuden suhteen. Koska todennettujen tulosten mittaaminen on aina takapainotteista, päädytään maksamisenkin osalta usein ratkaisuun, jossa maksut vaikuttavuuteen johtaneista palveluista suoritetaan vasta palveluntuotannon päätyttyä.

Näin ollen esimerkiksi tulosperusteisissa työllistymishankinnoissa, joissa vaikuttavuudesta maksaminen perustuu säästettyihin tukiin sekä kertyneisiin veroihin, käy niin, että palveluntuottamisesta maksetaan vasta kun sen tuottamat tulokset ovat jo kertyneet budjettiin.

Kuva 9 Esimerkki mallinnuksesta



Varsinaisia budjettivaroja ei siis tarvita palvelun tuotannon aikana eikä sitä ennen, vaan vasta kun ne ovat de facto julkisen toimijan kassassa.

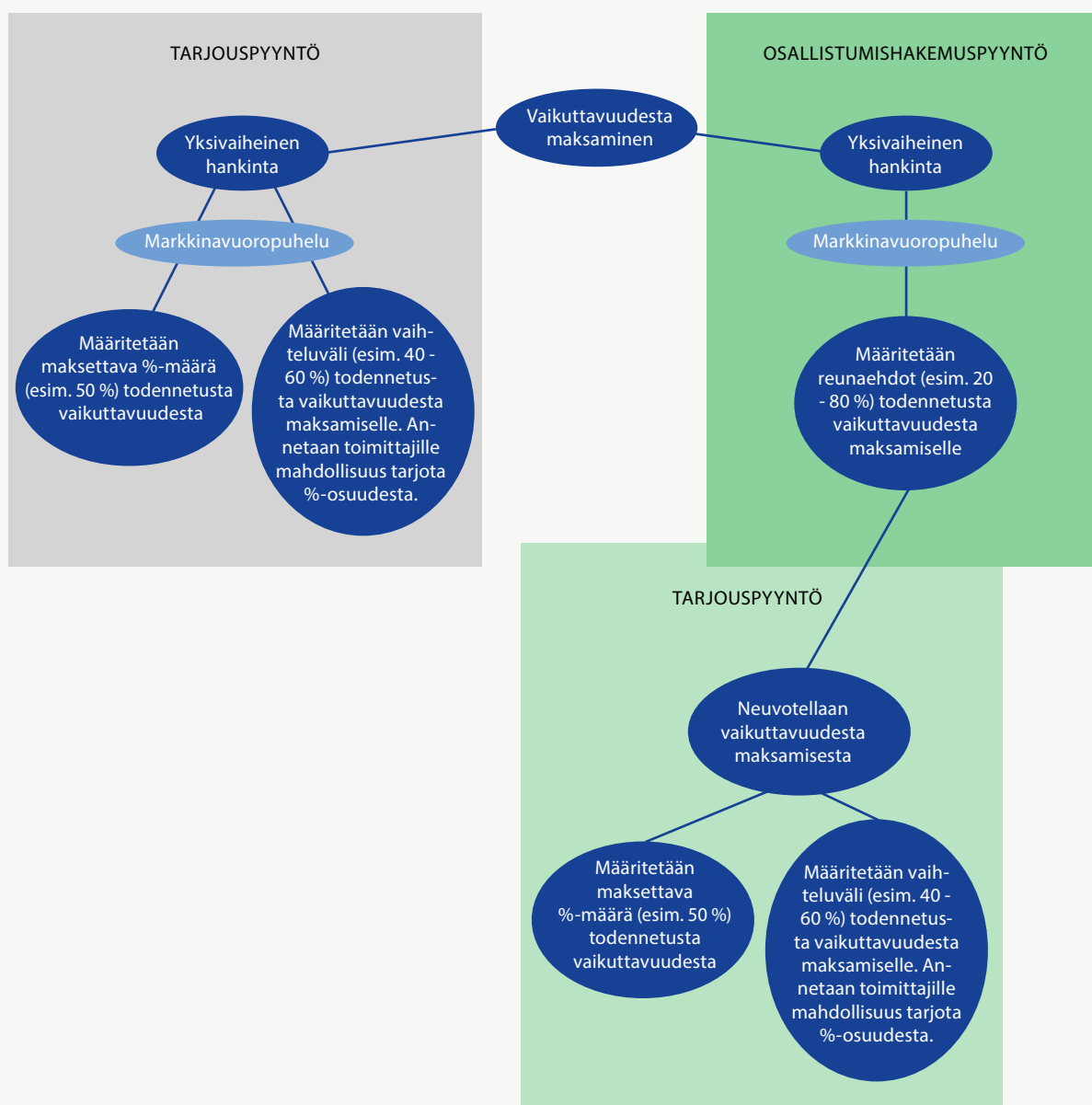
Jotta palveluntuotannolle on kuitenkin realistiset edellytykset, tämäntyyppinen tilanne saattaa edellyttää ulkopuolista yksityistä pääomaa palvelutuotannon rahoittamiseksi (Tähän SIB-malli tarjoaa oivat mahdollisuudet,

Lisätietoja: Sitran selvityksiä 106: SIB-opas julkiselle sektorille, marraskuu 2015).

Lopuksi on syytä tiivistää käsikirjan keskeinen sanoma:

Käytännön ratkaisuja vaikuttavuusperusteisiin hankintoihin kyllä löytyy – mutta ilman hankintojen johtamistavan muuttamista suuria edistysaskeleita tuskin tapahtuu.

Kuva 10 Vaikuttavuudesta maksaminen



Jussi Pyykkönen on kilpailuttamiskonsultti ja tutkija, joka on erikoistunut ict-hankintoihin, innovaatioverkostoihin ja työmarkkinoiden tutkimukseen. Hän on tuonut kirjoituksissaan esille hankintojen laajat merkitykset osana julkistaloutta ja yhteiskunnallisia muutoksia. Kirjoittaja on toiminut TEM:n konsulttina ja Sitran yhteistyökumppanina maahanmuuttajien nopeaan työllistämiseen tähtäävässä SIB-hankkeessa.

Julkinen sektori tekee vuosittain hankintoja noin 35 miljardin euron arvosta. Etenkin palveluiden osalta painopiste on siirtymässä perinteisestä suoritepainotteisesta tarkastelusta kohti vaikuttavuuden ostamista. Edullinen yksikköhinta tai suuri määrä kun ei paljon lohduta, jos palvelu ei toimi.

Vaikuttavassa hankinnassa keskiöön nousee tavoiteltu muutos, sitä kuvaavien mittareiden valinta ja saavutettujen tulosten arviointi. Tämä edellyttää hankintayksiköltä ja koko organisaatiolta uudenlaista osaamista ja asennetta.

Julkiset hankinnat kannattaisi nähdä strategisena työkaluna. Liittämällä ne osaksi kunnan talous- ja elinkeinopolitiikkaa niiden avulla on mahdollista vahvistaa hyvinvointia, kasvua ja uudistumiskykyä. Tulosperusteinen hankinta antaa tilaa kokeilla uusia, potentiaalisesti tehokkaampia toimintamalleja.

Tämä käsikirja kuvaa vaikuttavuuden hankintaan liittyvää prosessia ja sisältää muistilistan prosessin olennaisimmista vaiheista.

Sitran selvityksiä 115

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on tulevaisuusorganisaatio, joka tekee töitä Suomen kilpailukyvyn ja suomalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Ennakoimme yhteiskunnan muutosta, etsimme käytännön tekemisellä uusia toimintamalleja ja vauhditamme kestävään hyvinvointiin tähtäävää liiketoimintaa.