



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Innovatiiviset julkiset hankinnat kunnassa

Härkönen, Taru



Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Innovatiiviset julkiset hankinnassa kunnassa

Taru Härkönen
Yrittäjyyden ja liiketoiminta-
osaamisen koulutusohjelma (YAMK)
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2016

Taru Härkönen

Innovatiiviset julkiset hankinnat kunnassa

Vuosi 2016 Sivumäärä 63

Nykyisessä taloustilanteessa julkisten palvelujen uudistamiselle on selkeä tarve. Suomessa julkista taloutta uhkaa kestävyysvaje. Tähän on pyritty vastaamaan monin eri keinoin, kuten eläkeuudistuksella ja tulevilla sote-uudistuksella. Viisaasti tehdyillä julkisilla hankinnoilla katsotaan myös olevan vahva rooli tulevaisuudessa vaikuttaa julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Julkisella sektorilla tulisi olla myös uusi rooli aktiivisena kysynnän luoja yritysten innovaatiotoiminnalle.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tuoda esiin, mitä tarkoitetaan innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla ja kuinka innovatiivinen hankintaprosessi poikkeaa tavallisesta hankintaprosessista. Lisäksi opinnäytetyössä pyritään kuvaamaan, miten innovatiivinen hankintaprosessi tulisi toteuttaa käytännössä. Julkisten hankintojen innovatiivisuuden lisäämiselle luo painetta EU:n innovaatiopolitiikka ja Suomen kansallinen innovaatiopolitiikka. EU:n innovaatiopolitiikka on vahvasti taustalla hankintalain kokonaisuudistukselle.

Julkisille hankinnoille luo oikeudellisen viitekehyksen hankintalainsäädäntö. Keskeinen tutkimusmetodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Hankintalainsäädännön lisäksi opinnäytetyössä käydään läpi julkisia hankintoja koskevaa kirjallisuutta ja aikaisempia tutkimuksia. Julkisia hankintoja käsitellään pääasiassa kunnan näkökulmasta; kuinka innovatiivisia julkisia hankintoja tulisi toteuttaa kunnassa osana kunnan toimintaa.

Innovatiivisten julkisten hankintojen toteutuksessa tulee hankinnan valmisteluun käyttää riittävästi aikaa. Hankinnan suunnittelu tulisi tehdä yhdessä loppukäyttäjien kanssa markkina- vuoropuhelua käyden. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteet ovat merkittävä tekijä innovatiivisten julkisten hankintojen onnistumiselle. Innovatiiviset julkiset hankinnat vaativat myös rohkeutta ja riskinottokykyä. Kannustavat sopimusmallit ja sopimusten seuranta on tärkeää. Innovatiiviset julkiset hankinnat vaativat vahvaa johtamisosaamista ja koko kunnan johdon tulisi olla sitoutunut hankintastrategian tavoitteisiin ja päämääriin.

Avainsanat: julkiset hankinnat, innovaatio, kumppanuus

Taru Härkönen

Innovative public procurement in the municipality

Year	2016	Pages	63
------	------	-------	----

In the current economic situation, the reform of public services is needed. In Finland the public sector is threatened by the sustainability gap. Attempts have already been made to react to this situation in various ways, such as a pension reform and the future social and health care-reform. Wisely made public procurement is also considered to have a strong role in the future in affecting the efficient use of public funds. The public sector should also play a new role as an active creator of the demand for enterprise innovation.

The aim of this thesis is to highlight what is meant by innovative public procurement, and how innovative procurement process differs from the normal procurement process. In addition, the thesis aims to describe how the innovative procurement process should be implemented in practice. EU innovation policy and Finland's national innovation policy create pressure for innovative public procurement. EU innovation policy is strongly in the background of the reform of the Public Procurement Act.

The legal framework for public procurement constitutes of procurement legislation. In addition, literature and previous studies on public procurement have been used as sources. Public procurement is handled mainly from the perspective of the municipality; how innovative public procurement should be carried out in municipalities as part of their functioning.

Enough time should be spent on preparing innovative public procurement. Planning of the procurement should be done with end-users and also in dialogue with the supplier market. Public-private partnerships are an important factor in the success of innovative public procurement. Innovative public procurement also requires courage and risk-taking ability. Stimulating contract models and the monitoring of contracts is important. Innovative public procurement requires strong leadership skills and the entire municipal leadership should be committed to pursue the goals and objectives of the procurement strategy.

Keywords: public procurement, innovation, partnership

Lait, asetukset ja direktiivit

1. Valvontadirektiivi, Neuvoston direktiivi 89/665/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL N:o L 395, 30.12.1989

2. Valvontadirektiivi, Neuvoston direktiivi 92/13/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta

Erityisalojen hankintadirektiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL N:o L134/1, 30.4.2004

Erityisalojen hankintadirektiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta, EUVL N:o L94/243, 28.3.2014

Erityisalojen hankintalaki, Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007)

Hankinta-asetus, Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007)

Hankintadirektiivi, Euroopan parlamentin ja neuvostondirektiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL N:o L134/114, 30.4.2004

Hallintolaki (434/2003)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Julkisia käyttöoikeuksia koskeva direktiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä, L94/1, 28.3.2014

Komission vakiolomakeasetus, Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 842/2011, annettu 19 päivänä elokuuta 2011, vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja asetuksen (EY) N:o 1564/2005

Ns. klassinen hankintadirektiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, EUVL N:o L94/65, 28.3.2014

Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Lyhenneluettelo

BKT	Bruttokansantuote
EIT	Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti
ERA	European Research Area
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (1.2.2003 jälkeen)
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti (1.2.2003 ennen)
GPA	Government Procurement Agreement
HE	Hallituksen esitys
HILMA	Julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava
HL	Hallintolaki
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista
JulkisuusL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta
KOM	komission ehdotus
PL	Suomen perustuslaki
WTO	World Trade Organisation - Maailman kauppajärjestö

Sisällys

1	Johdanto	9
1.1	Yleistä	9
1.2	Työn tavoite ja työn kulku.....	10
1.3	Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	11
1.4	Opinnäytetyön etiikka ja luotettavuus	12
1.5	Opinnäytetyön avainkäsitteet.....	12
1.5.1	Julkiset hankinnat.....	12
1.5.2	Innovaatio	14
1.5.3	Innovatiivisuus	16
1.5.4	Kumppanuus.....	17
2	Euroopan unionin innovaatiopolitiikka	18
3	Julkisten hankintojen oikeudellinen sääntely.....	21
3.1	Säädöshierarkia	21
3.2	Euroopan unionin hankintasääntely.....	23
3.3	Julkisten hankintojen kansallinen sääntely ja hankintalain kokonaisuudistus	25
3.4	Yleiset oikeusperiaatteet	27
4	Innovatiiviset julkiset hankinnat	29
4.1	Yleistä innovatiivisista julkisista hankinnoista	29
4.2	Vastuulliset hankinnat.....	33
4.3	Hankintamenettelyn valinta.....	34
5	Kunta innovatiivisena hankintayksikkönä	36
5.1	Hankintastrategia ja hankintojen johtaminen	36
5.2	Hankintojen valmistelu ja markkinavuoropuhelu.....	38
5.3	Käyttäjälähtöisyys.....	39
5.4	Sopimushallinta ja seuranta	41
5.5	Esimerkkejä kuntien onnistuneista innovatiivisista hankinnoista.....	43
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	46
6.1	Yhteenveto	46
6.2	Johtopäätökset	46
6.3	Innovatiivisuutta lisääviä toimintatapoja kunnan hankinnoissa.....	48
6.3.1	Hankintojen strategiset linjaukset ja hankintastrategia	49
6.3.2	Hankinnan valmistelu.....	49
6.3.3	Kilpailutus	50
6.3.4	Sopimushallinta ja seuranta	51
	Kuviot.....	56
	Liitteet.....	57

1 Johdanto

1.1 Yleistä

Nykyisessä taloustilanteessa julkisten palvelujen uudistamiselle on selkeä tarve. Suomessa julkista taloutta uhkaa kestävyysvaje. Tähän on pyritty vastaamaan monin eri keinoin, kuten eläkeuudistuksella ja tulevilla sote-uudistuksella.¹ Viisaasti tehdyillä julkisilla hankinnoilla katsotaan myös olevan vahva rooli tulevaisuudessa vaikuttaa julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Julkisella sektorilla tulisi olla myös uusi rooli aktiivisena kysynnän luojana yritysten innovaatiotoiminnalle.

Suomessa innovaatioiden edistäminen julkisilla hankinnoilla ei ole tähän mennessä vielä ollut systemaattista. Kansallisessa innovaatiostrategiassa julkiset hankinnat määritellään yhdeksi kysyntälähtöisen innovaatiopolitiikan välineeksi. Tavoitteena on kehittää julkisten hankintojen menettelytapoja siten, että luovat mahdollisuuksia ja kannusteita innovointiin.² Tutkimus- ja innovaationeuvoston laatimassa poliittikalinjauksessa vuonna 2014 esitettiin, että julkinen sektori voisi vauhdittaa innovointia luomalla innovaatioille kysyntää ja tukemalla markkinoiden ja yritysten kehitystä. Julkisen sektorin tulisi hyödyntää palveluinnovaatioita ja tehostaa uusimpien teknologioiden käyttöä. Julkisia varoja tulisi käyttää tehokkaammin ja yhä enemmän kumppanuuksiin perustuen yksityisen sektorin kanssa. Julkisten hankintojen kokonaisarvo on Suomessa 35 miljardia euroa vuodessa. Julkisilla hankinnoilla voidaan kannustaa ja ohjata yrityksiä uusien ratkaisujen kehittämiseen ja uusien toimintatapojen ja teknologioiden käyttöönottoon. Lisäksi julkiset hankinnat toimivat julkisen sektorin organisaatioiden strategisena välineenä kehittää julkisia palveluja.³ Innovatiiviset julkiset hankinnat on myös mainittu Sipilän hallitusohjelmassa. Siinä on tavoitteena, että kaikista julkisista hankinnoista viisi prosenttia olisi innovatiivisia.⁴

Kuntien julkiset hankinnat ovat merkittävä markkina-alue yrityksille. Suomessa on liian vähän kiinnitetty huomiota siihen, että julkinen sektori voi omilla toimillaan ja kysynnällään vaikuttaa yritystoiminnan kehittymiseen. Julkisten hankintojen suuri määrä tekee kuntayhteisöistä merkittävän vaikuttajan monilla yksityisillä toimialoilla sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Erityisesti innovatiivisuuteen pyrkivillä hankinnoilla on suuri merkitys siihen, että viranomaistoiminta ja julkisen sektorin vastuulla olevan palvelutuotannon tuottavuus ja vaikuttavuus paranevat.⁵ Julkisissa hankinnoissa piilee suuri kehittämispotentiaali. Yksityisellä sekto-

¹ Valtiovarainministeriö, kohta Talouspolitiikan raamit.

² Pekkala - Pohjonen 2015, 387.

³ Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2014, 22-23.

⁴ Valtioneuvoston kanslia 2015, 25.

⁵ Elinkeinoelämän Keskusliitto 2012, 10.

rilla edelläkävijäyritykset ovat osoittaneet, että ammattimaisella otteella hankinnoissa voidaan saada aikaan kaksinumeroisia säästöprosentteja kokonaiskustannuksissa.⁶

1.2 Työn tavoite ja työn kulku

Opinnäytetyön aihe on ajankohtainen, koska innovatiivisia julkisia hankintoja pyritään tällä hetkellä edistämään Euroopan unionin tasolta lähtien. Hankintalain kokonaisuudistus osaltaan liittyy julkisten hankintojen hankintaprosessin yksinkertaistamiseen ja toisaalta innovatiivisten hankintojen lisäämiseen. Innovatiiviset julkiset hankinnat ovat tällä hetkellä kuitenkin harvinaisia kuntatasolla. Vain harvassa kunnassa osataan tehdä innovatiivisia hankintoja ja käyttää hyväksi julkista tukea, jota voi hyödyntää innovatiivisten hankintojen kehittämiseksi. Tämän opinnäytetyön tavoitteena on 1) tuoda esiin, mitä tarkoitetaan innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla ja 2) miten innovatiivinen hankinta poikkeaa tavallisesta hankintaprosessista. Lisäksi opinnäytetyössä 3) pyritään kuvaamaan kuinka innovatiivinen hankinta tulisi toteuttaa käytännössä. Julkisten hankintojen innovatiivisuuden lisäämiselle luo painetta Euroopan unionin innovaatiopolitiikka ja Suomen kansallinen innovaatiopolitiikka. EU:n innovaatiopolitiikka on vahvasti taustalla hankintalain kokonaisuudistukselle. Julkisille hankinnoille luo oikeudellisen viitekehyksen hankintalainsäädäntö. Hankintalainsäädännön lisäksi opinnäytetyössä käydään läpi hankintoja koskevia yleisiä oikeusperiaatteita. Lopuksi käsitellään innovatiivisia julkisia hankintoja kunnan näkökulmasta; 4) kuinka innovatiivisia hankintoja tulisi toteuttaa kunnassa osana kunnan toimintaa.

Opinnäytetyön johdannossa käsitellään opinnäytetyön aiheen taustaa ja aiheen valintaa sekä tutkimusmenetelmiä ja käytettyä aineistoa. Lisäksi johdannossa kuvataan opinnäytetyön keskeisiä käsitteitä; julkisia hankintoja, innovaatiota, innovatiivisuutta ja kumppanuutta. Luvussa kaksi käsitellään innovaatiopolitiikkaa EU:n tasolla sekä kansallisella ja alueellisella tasolla. Innovaatiopolitiikka on vahva taustatekijä innovatiivisten julkisten hankintojen tämän hetkessä painottamisessa ja julkisia hankintoja koskevassa lainsäädäntöuudistuksessa. Luvussa kolme käsitellään julkisten hankintojen oikeudellista sääntelyä. Luvussa käsitellään sekä EU-lainsäädäntöä että kansallista sääntelyä ja meneillään olevaa hankintalain kokonaisuudistusta sekä yleisiä oikeusperiaatteita. Luvussa neljä käsitellään tarkemmin innovatiivisten julkisten hankintojen käytännön toteutusta, vastuullisia hankintoja ja valintamenetelmiä. Luvussa viisi keskitytään kuntaan innovatiivisena hankintayksikkönä. Käsiteltäviä aiheita ovat hankintojen valmistelun tärkeys, käyttäjälähtöisyys, kumppanuussuhteet yksityisen sektorin kanssa, hankintojen johtaminen, sopimushallinta ja sopimusseuranta. Lisäksi lopuksi esitellään kolme esimerkkiä onnistuneista innovatiivisista hankinnoista.

⁶ Iloranta - Pajunen-Muhonen 2015, 381.

Julkisissa hankinnoissa on mahdollista tehdä yhteishankintoja muiden hankintayksiköiden kanssa tai muodostaa kuntien yhteisiä hankintayksiköitä. Tässä opinnäytetyössä yhteishankinnat on rajattu tutkimusaiheen ulkopuolelle. Myös muut yhteistyöjärjestelyt on rajattu työn ulkopuolelle. Opinnäytetyössä ei myöskään käsitellä suorahankintoja omalta sidosyksiköltä. Kilpailutuksen prosessia ei myöskään käsitellä yksityiskohtaisesti vaan enemmänkin keskitytään toimintatapoihin, jotka edistävät innovatiivisten ratkaisujen hankintaa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tämän opinnäytetyön pääasiallinen tutkimusmenetelmä on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja näitä lähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisessa järjestyksessä. Lainoppi pyrkii vastaamaan kysymykseen, kuinka aktuaalisessa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Lainoppi on keskeisiltä osiltaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja aivan erityisesti niiden sisällön tulkitsemista.⁷ Tulkintaa pidetään lainopin praktisena ulottuvuutena. Tulkintalainoppia on yleensä kutsuttu käytännölliseksi lainopiksi. Myös oikeusperiaatteiden punninta ja tasapainottaminen kuuluvat ensisijaisesti käytännölliseen lainoppiin. Koska lainoppi antaa kuvauksen voimassaolevasta oikeudesta, sen voi sanoa olevan kuvaavaa eli deskriptiivistä tiedettä. Lainopin lauseet kuvaavat voimassaolevan oikeuden sisältöä. Mutta lainoppi ei ole puhdas kuvaus oikeudesta vaan sen lauseet ovat aina myös voimassaolevan oikeuden merkityssisältöä koskevia kannanottoja siitä, kuinka oikeutta pitää tulkita ja punnita.⁸

Opinnäytetyöhön sisältyy lainopin lisäksi muita ulottuvuuksia. Luvussa kolme käsitellään julkisten hankintojen historiaa ja lainsäädännön kehittymistä. Yleisestikin lainopillisissa tutkimuksissa on standardinomaisesti mukana historiallisia jaksoja. Oikeushistoriassa voidaan tarkastella kehitystä, joka on johtanut voimassaolevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn. Oikeusjärjestyksen nykyisyyttä on vaikea ymmärtää, jollei ymmärrä sen menneisyyttä.⁹ Oikeushistorian lisäksi opinnäytetyössä on oikeuspoliittinen ulottuvuus. Euroopan unionin talous- ja innovaatiopolitiikka on ollut keskeinen taustatekijä hankintalainsäädännön uudistukselle. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa tutkitaan yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua oikeuden näkökulmasta¹⁰.

Tämän opinnäytetyön oikeudellisen viitekehyksen muodostaa julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö; direktiivit, hankintalait, hankinta-asetus ja yleiset oikeusperiaatteet. Lisäksi aineistona on käytetty lainvalmisteluasiakirjoja. Lainsäädännön tukena on käytetty oikeuskirjalli-

⁷ Husa 2008, 20.

⁸ Hirvonen 2011, 25.

⁹ Husa 2008, 21.

¹⁰ Husa 2008, 19.

suutta ja aiheesta aikaisemmin tehtyjä tutkimuksia. Opinnäytetyön näkökulma on uusi ja innovatiivisista julkisista hankinnoista on melko vähän saatavilla aikaisempaa kirjallisuutta. Lisäksi työssä on luku, joka käsittelee kuntaa innovatiivisena hankintayksikkönä ja tämä luvun aineisto on aihetta koskevaa kirjallisuutta ja tutkimuksia.

1.4 Opinnäytetyön etiikka ja luotettavuus

Oikeustieteellisissä tutkimuksissa on tärkeää noudattaa tieteen yleisiä eettisiä sääntöjä. Tutkimustyössä tulisi noudattaa rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta. Erityisesti käytetyt lähteet tulee merkitä huolella. Viitteiden avulla työ sidotaan käytettyihin lähteisiin. Niiden avulla lukija pystyy erottamaan, mikä on kirjoittajan kirjoittamaa ja mikä on muualta lainattua ainesta.¹¹

Oikeustieteellisen tiedon tulisi täyttää ”objektiivisuuden, kriittisyyden, epäilevyyden, todistettavuuden, koeteltavuuden, perusteltavuuden, avoimuuden, julkisuuden, edistyvyyden, itse korjautuvuuden ja itsenäisyyden kriteerit” Oikeustieteellisessä tutkimuksessa tieteellisen tiedon tulee olla luotettavaa. Tieteellisen tiedon tulisi olla ” tutkimuskohteesta objektiivisesti kertovaa, kaikkia dogmeja, auktoriteetteja ja uskomuksia epäilevää, kriittisen ajattelun ja tutkimuksen kautta syntynyttä, tiedeyhteisön kritiikille ja arvioinnille alistettua, edistyvästi uusia totuuksia etsivää ja virheitä korjaavaa ja riippumatonta ulkopuolisista intresseistä”.¹²

Tässä opinnäytetyössä on lähteinä käytetty lainsäädäntöä, lainvalmisteluasiakirjoja, oikeuskirjallisuutta sekä muuta kirjallisuutta ja aikaisempia tutkimuksia. Lähteet on pyritty valitsemaan kriittisesti ja lähteet on merkitty tarkasti ja huolellisesti. Lähteet ovat pääosin virallisia lähteitä, tutkimuslaitosten julkaisuja ja muista luotettavista lähteistä saatua aineistoa.

1.5 Opinnäytetyön avainkäsitteet

1.5.1 Julkiset hankinnat

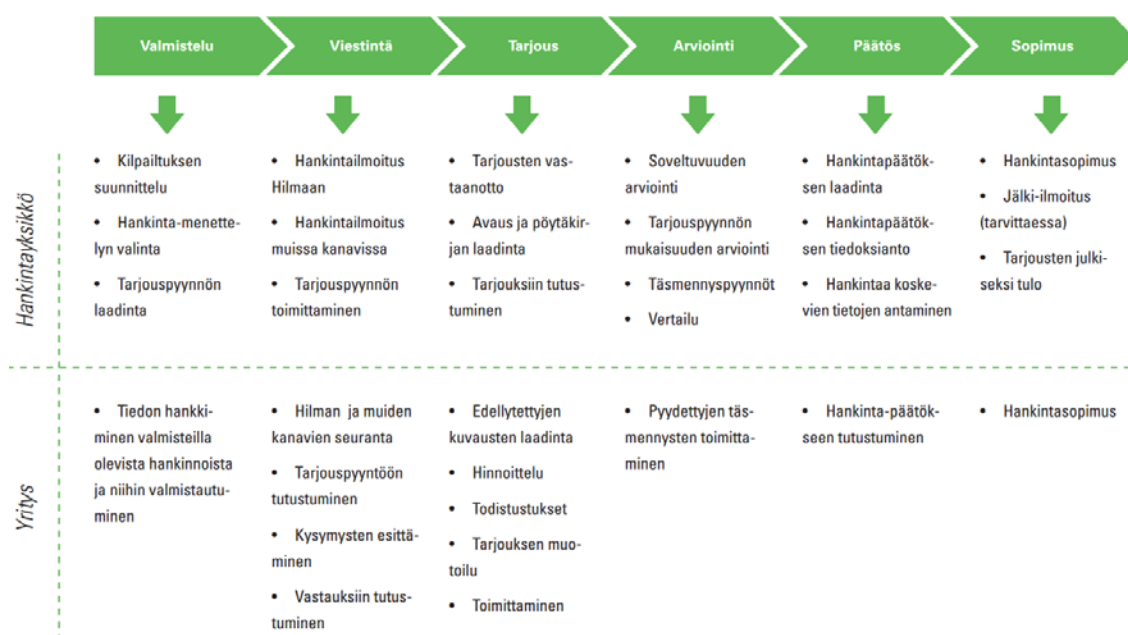
Suomessa tehdään julkisin varoin hankintoja noin 35 miljardilla eurolla vuosittain. Hankintojen kilpailuttamisella tavoitellaan julkisten verovarojen mahdollisimman tehokasta käyttöä. Hankintojen tulisi olla hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullisia tuotteita, palveluita tai urakoita. Hankinnoista ilmoitetaan avoimesti, jotta mahdollisimman moni yritys voisi osallistua kilpailutukseen. Oman kunnan tai suomalaisten yritysten suosiminen on kiellettyä. Kor-

¹¹ Mutanen - Pohjolainen 2008, 94-102.

¹² Hirvonen 2011, 17-10.

ruptiota ja harmaata taloutta estää yritysten tasavertainen ja syrjimätön mahdollisuus tehdä tarjous julkiseen hankintaan.¹³

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista sekä rakennusurakoiden teettämistä julkisin varoin. Julkiseksi hankinnaksi katsotaan kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta; tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 euroa, urakoissa 150 000 euroa sekä terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa 100 000 euroa. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa (tavarat ja palvelut 209 000 euroa, urakat 5 225 000 euroa) noudatetaan EU-direktiiveistä johtuvia yksityiskohtaisempia menettelyjä. Hankintayksiköitä eli julkisia ostajia ovat pääasiassa valtion ja kuntien viranomaiset, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset ja ns. julkisoikeudelliset laitokset. Lisäksi hankintayksiköitä ovat kirkon viranomaiset sekä jotkut julkista tukea saavat tai erityisoikeuden nojalla toimivat yksityiset yritykset.¹⁴



Kuvio 1. Hankintaprosessi hankintayksikön ja yrityksen näkökulmasta. Lähde Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 69.

Julkisten hankintojen sääntelyllä halutaan edistää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen mukaisia tavoitteita tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, sijoittumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisvapaudesta. Tavoitteisiin pyritään avoimella kilpailuttamisella ja tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla. Julkisilla hankinnoilla on suuri taloudellinen merkitys ja niillä voidaan edistää Euroopan unionin sisämarkkinatavoitteiden toteutumista. Julkisten

¹³ Pekkala - Pohjonen 2014, 22.

¹⁴ Pekkala - Pohjonen 2014, 21.

hankintojen kokonaisarvo oli Euroopan unionissa vuonna 2012 1800 miljardia euroa vuodessa. Osuus bruttokansatuotteesta vaihtelee maittain 10-30 prosentin välillä.¹⁵

Hankintaprosessi (ks. kuvio 1.) alkaa hankinnan valmistelulla ja hankintamenettelyn valinnalla. Hankintayksikkö selvittää, mitä tuotteita tai palveluja tarvitaan ja millaisia vaihtoehtoja markkinoilla on tarjolla. Tämän jälkeen alkaa varsinainen kilpailutusmenettely, jossa hankintayksikkö ilmoittaa hankintalain edellyttämällä tavalla julkisesti tulevasta tavarasta, palvelusta tai urakan hankinnasta. Tarjouspyynnössä ilmoitetaan, mitä hankitaan ja millä perusteella tarjous valitaan. Tarjouspyynnön vähimmäissisältö on määritelty laissa. Tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja, joka tulee laatia hyvin huolellisesti, jotta siihen ei jäisi tulkinnanvaraisuutta tai epäselvyyttä. Tarjouskilpailuun tarjoajiksi hyväksyttävien yritysten ja näiden tekemien tarjousten valintaperusteet tulee ilmoittaa ennakolta, ja tarjouksista valitaan paras käyttäen vain ennakolta ilmoitettuja valintaperusteita. Hankintayksikön on tehtävä hankinnasta päätös ja perusteltava kirjallisesti, miksi tietty tarjous on valittu parhaaksi. Tarjoajille tulee ilmoittaa hankintapäätös perusteluineen. Päätökseen on liitettävä ohjeet muutoksenhakua varten. Virheellisestä hankintamenettelystä on oikeus tehdä valitus. Parhaan tarjouksen tehneen toimittajan kanssa tehdään kirjallinen hankintasopimus.¹⁶

1.5.2 Innovaatio

Innovaatioista puhuttaessa on tarkoitettu yleensä uusia tai parempia teknologisia tuotteita tai prosesseja. Käsite on kuitenkin laaja-alaisempi. Se käsittää myös sosiaaliset, organisatoriset ja poliittiset uudistukset.¹⁷ Innovaatiolla voidaan lisäksi tarkoittaa uutta muotoilua tai brändiä tai uutta liiketoimintamallia tai asiantuntijapalvelua. Kyvykkäillä ja luovilla ihmisillä ja tiiviillä innovaatioyhteisöillä on huomatta merkitys innovaatioiden syntyprosessissa.¹⁸

Julkisella sektorilla innovaatiot voivat olla pieniä uudistuksia tai radikaalisti uusia tapoja toimia. Jos innovaation ottaa käyttöön vain yksi tai muutama julkisen sektorin organisaatio, voidaan puhua innovaatioaihiosta. Kun innovaatiota aletaan soveltaa laajemmin, se muuttuu varsinaiseksi innovaatioksi. Innovaation leviävä käyttö osoittaa, että se on koettu hyödylliseksi esimerkiksi tuottavuuden, palvelujen laadun tai vaikuttavuuden näkökulmasta. Innovaatioiden hyödyllisyyttä ja vaikuttavuutta tulee arvioida erikseen julkisen sektorin poliittisia tavoitteita vasten. Kaikki uudistukset eivät ole hyödyllisiä innovaatioita.¹⁹

¹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2015:37, 15.

¹⁶ Pekkala - Pohjonen 2014, 21-26.

¹⁷ Rilla - Saarinen 2007, 35.

¹⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015b.

¹⁹ Lovio - Kivisaari 2010, 11.

Julkisen sektorin innovaatiot voidaan jaotella kolmeen ryhmään: palveluinnovaatiot, johtamisinnovaatiot ja politiikkainnovaatiot. Lisäksi puhutaan innovaatiojohtamisesta. 1) Julkisen palvelutuotannon innovaatiot ovat uudistuksia, joilla julkisen sektorin jonkin osa-alueen palveluja tai niiden tuottamistapaa parannetaan. Tällöin voidaan puhua esimerkiksi kirjastoinnovaatioista tai sosiaalipalvelujen innovaatioista. Tähän ryhmään kuuluvat tuoteinnovaatiot, jotka voivat olla paranneltuja vanhoja ydinpalveluja, uusia palveluja perinteisissä rajoissa tai uusia sektorirajat ylittäviä palvelukokonaisuuksia. Tähän ryhmään luetaan myös prosessi-innovaatiot, kuten uudet, paremmat tilat, työorganisatoriset ratkaisut, sektorit ylittävä yhteistyö tai yhteistyö asiakkaiden ja yksityisen sektorin kanssa. Usein myös tuote- ja prosessi-innovaatiot liittyvät toisiinsa. Palvelutuotannon innovaatiot voivat sisältää uuden teknologian hyödyntämistä tai ne voivat painottua uusien palvelutarpeiden tunnistamiseen ja organisatorisiin ratkaisuihin. Palveluinnovaatioita tehdään pääasiassa palveluita tuottavissa organisaatioissa, kuten kirjastoissa, terveyskeskuksissa ja niiden muodostamissa suuremmissa kokonaisuuksissa ja verkostoissa. 2) Johtamis- ja toimintamalli-innovaatiota voidaan soveltaa laajalaisesti julkisen sektorin johtamisessa. Erotukseksi palveluinnovaatioista ne eivät ole sektori-kohtaisia. Nämä innovaatiot voidaan ryhmitellä johtamistyökaluinnovaatioihin (esimerkiksi uusi budjetoimintamalli), laajempiin hallintorakenne-innovaatioihin (esimerkiksi uudet organisaatorajat ylittävät ratkaisut, luottamushenkilöstön ja virkamiesten yhteistoiminnan rakenteet) sekä julkishallinnon rajat ylittäviin toimintamalli-innovaatioihin. Johtamisinnovaatiot voivat syntyä jollakin sektorilla ja levitä sieltä laajemmalle, tai ne voivat syntyä korkeammalla hierarkiatasolla tai hallinnon kehittämishankkeissa. 3) Poliitiikkainnovaatiot ovat poliittisten päättäjien käyttöön ottamia uusia toimintamalleja ja ohjauskeinoja, jotka edesauttavat politiikan päämäärien tavoittelua. Poliitiikkainnovaatiot syntyvät yleensä akateemisen tutkimuksen, julkisen hallinnon virkamiesten ja poliitikkojen vuorovaikutuksessa. Esimerkiksi päästökauppaohjauskeinoajatuksen esittivät alun perin tutkijat, mutta se muuttui varsinaiseksi innovaatioksi, kun poliittiset päättäjät Yhdysvalloissa ja EU:ssa ottivat sen käyttöön.²⁰

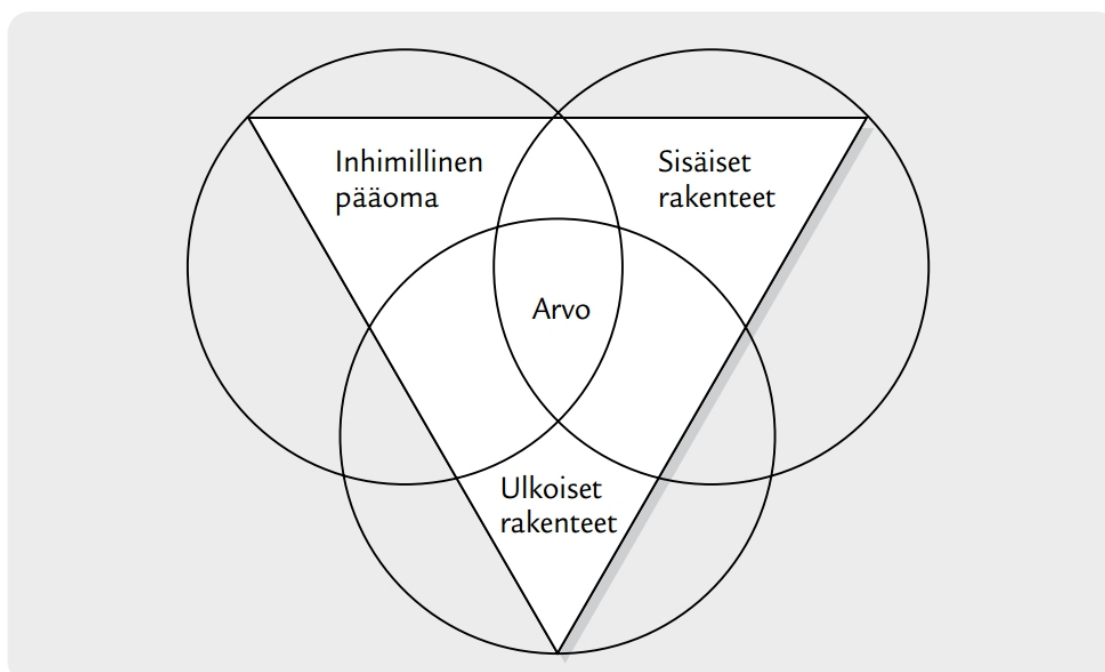
Julkisen hallinnon innovaatiotoiminnalle on useita esteitä ja niiden taustalla on se seikka, että julkinen hallinto on monimutkaisempi ja avoimempi järjestelmä kuin yrityssektori. Haastavamman innovaatioympäristön tekee se, että julkisten organisaatioiden innovaatiotoiminta on tarkemman julkisen kontrollin alaisena kuin yritysten tai yliopistojen innovaatiotoiminta. Yritykset voivat avata innovaatioprosessinsa haluamallaan tavalla ja esitellä innovaationsa haluamaan ajankohtana. Julkisille organisaatioille tämä ei ole samalla tavalla mahdollista, koska niiden toiminnan tulee olla läpinäkyvää.²¹

²⁰ Lovio - Kivisaari 2010, 9-10.

²¹ Sotarauta - Saarivirta - Kolehmainen 2011, 19-20.

1.5.3 Innovatiivisuus

Luovuus on ihmisen kyky tuottaa uutta. Luovuus ei kuitenkaan ole sama asia kuin innovatiivisuus, joka sisältää hyötyulottuvuuden. Innovatiivisuus on kykyä tuottaa organisaatiolle taloudellisesti hyödyllisiä muutoksia. Organisaation täytyy osata ottaa käyttöön työntekijöiden luovuus- ja osaamispotentiaalin ja johtaa sitä. Innovaatiokyky ei yleensä synny pelkästään organisaation omasta inhimillisestä pääomasta tai sisäisistä rakenteista vaan tärkeää on myös organisaation ulkoiset tekijät. Yliherva on esittänyt kaavion innovaatioiden synnystä organisaatioissa, kuvio 2. Kaavio sisältää kolme varallisuuden aluetta, inhimillisen pääoman, sisäiset rakenteet ja ulkoiset rakenteet. Inhimillinen pääoma muodostuu organisaation jäsenten luovuudesta, osaamisesta, tiedoista, taidoista ja kyvyistä. Organisaation jäsenten keskinäisistä vuorovaikutussuhteista, organisaation visiosta, strategioista, tavoitteista, arvoista, johtamistavasta syntyy organisaation sisäiset rakenteet. Sisäisillä rakenteilla on vaikutus siihen, kuinka tehokkaasti inhimillinen pääoma on otettu käyttöön, kuinka organisaatio uudistuu ja pystyy tuottamaan uusia innovaatioita. Organisaatio ei yksinään kuitenkaan pysty muuttumaan ja tuottamaan innovaatioita alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Sidokset organisaation ulkoiseen toimintaympäristöön (asiakkaat, palveluntuottajat) ovat tärkeitä innovaatiokyvyn johtamisessa ja niistä muodostuu organisaation ulkoiset tekijät. Tutkimusten mukaan parhaat innovaatiot tulevat usein organisaatioiden ulkopuolelta. Kolmen edellä mainitun aineettoman



Kuvio 2. Innovaatioiden synty organisaatiossa. Lähde: Yliherva 2006, 18.

varallisuuden arvo syntyy näiden kolmen osa-alueen yhdistyessä. Kolmen osa-alueen leikkauskohta on keskeinen ja se olisi tärkeää saada mahdollisimman suureksi. Innovaatiokyvyn kehittäminen edellyttää organisaatiolta kumppanuus- ja hankintaosaamista, verkostotaitoja ja johtamistapaa, joka edistää näiden osaamisten ja taitojen kehittymistä.²²

Sosiaalisella pääomalla on suuri vaikutus innovatiivisuuteen. Sosiaalisen pääoman osatekijät ovat luottamus, sosiaaliset verkostot ja normit. Nämä tekijät edistävät ihmisten välistä vuorovaikutusta, inhimillisen pääoman muodostumista ja auttavat tavoitteiden toteutumisessa. Luottamus yleensä rakentuu rehellisyydestä, kyvykkyydestä, johdonmukaisuudesta, sitoutuneisuudesta ja avoimuudesta. Sosiaalinen verkostoituminen on tärkeää niin organisaation sisällä kuin ulkopuolella. Jatkuva ja pitkäaikainen vuorovaikutus, tiedonvaihto ja keskinäinen oppiminen liittyvät yleisesti innovaatioiden syntymiseen.²³

1.5.4 Kumppanuus

Tässä opinnäytetyössä kumppanuudella viitataan hankintayksiköiden ja yksityisen sektorin kumppanuuteen. Kumppanuus on yhteisiin tavoitteisiin perustuva yhteistyösuhde.²⁴ Innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamisessa tarvitaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Yritykset voivat osallistua julkisten organisaatioiden kumppaneina yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun. Yhteistyön onnistumisen edellytyksenä on, että yritykset ja julkiset organisaatiot ymmärtävät toistensa tavoitteet ja tarpeet sekä arvostavat toistensa erilaista osaamista. Yhteistyön tavoitteet asettaa siten, että niiden saavuttaminen palvelee molempien etua.²⁵

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja yhteistyö toimittajien kanssa tarjoaa mahdollisuuksia synnyttää innovaatioita ja tuottaa käyttäjälähtöisempiä palveluita. Osa julkisen sektorin palveluista tuotetaan yksityisellä sektorilla, kuten yrityksissä ja järjestöissä. Jotta julkinen sektori pystyy kehittämään palveluiden laatua ja tuottavuutta sekä kontrolloimaan kustannuksia, tulee sen toimia läheisessä yhteistyössä markkinatoimijoiden kanssa. Kumppanuuteen perustuvat toimintatavat korostavat yhdessä tekemisen merkitystä ja eri toimijoiden osaamisen, kokemuksen ja resurssien yhdistämistä.²⁶

Innovatiivisuus on usein hyvien verkostoitumistaitojen ja kumppanuussuhteiden tulosta. Julkisten palveluiden laadukkuus, tehokkuus ja riittävyys tulevaisuudessa varmistetaan erityisesti

²² Yliherva 2006, 17-19.

²³ Yliherva 2006, 19-21.

²⁴ Vedenkannas 2008, 12.

²⁵ Rilla - Saarinen 2010, 35.

²⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

julkisten ja yksityisten alojen välisellä kumppanuudella.²⁷ Innovatiivisissa hankinnoissa hankintaosaaminen on sitä, että kyetään hyödyntämään toimittajien luovuutta ja osaamista omien tavoitteiden toteuttamisessa. Toimittajat ovat yleensä perehtyneet asiakkaiden toiveiden ja tarpeiden tyydyttämiseen paremmin kuin hankintaorganisaatio. Hyvä yhteistoiminta hankintaorganisaation, asiakkaiden ja toimittajien kesken toimii innovaatioiden lähteenä.²⁸

2 Euroopan unionin innovaatiopolitiikka

Taluskriisi toi esiin Euroopan rakenteelliset heikkoudet. Euroopan talouden keskimääräinen kasvuvauhti on ollut rakenteellisesti alhaisempi kuin tärkeimmillä taluskumppaneilla. Syitä hitaampaan talouskasvuun ovat erot liiketoimintarakenteissa, vähäiset investoinnit tutkimukseen ja kehitystyöhön ja innovointiin, tieto- ja viestintäteknologian vähäinen käyttö, haluttomuus omaksua innovaatioita, markkinoille pääsyn esteet ja vähemmän dynaaminen liiketoimintaympäristö. Talousalueet ovat yhä enemmän riippuvaisia toisistaan. Kiinan ja Intian kaltaiset maat panostavat voimakkaasti tutkimukseen ja teknologiaan. Tämä luo paineita Eurooppaan pysyä kilpailukykyisenä.²⁹

Euroopan unionin innovaatiopolitiikalla pyritään parantamaan alueen innovointikykyä ja lisäämään sitä kautta talouskasvua ja työpaikkoja. Tutkimuksen, koulutuksen ja innovoinnin kautta pyritään vastaamaan globaaliin kilpailuun ja väestönkehityksen asettamiin haasteisiin. EU:n talouskasvu ja työllisyyden kehittyminen tulevaisuudessa määräytyy paljolti sen mukaan, saako EU houkutelua ja pidettyä huippuosaajia alueellaan ja onnistutaanko kehittämään tuotteita, palveluja ja liiketoimintamalleja koskevia läpimurtoja.³⁰ Euroopan unionin innovaatiopolitiikka sitoo Suomea, kuten kaikkia muitakin jäsenmaita.

Vuonna 2010 laadittu Eurooppa 2020 -strategia tähtää vuonna 2008 alkaneen taluskriisin selättämiseen luomalla älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua ja löytämään keinoja uusien työpaikkojen syntymiseen. Komissio ehdotti EU:lle viittä mitattavaa tavoitetta, jotka tulisi saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Nämä tavoitteet muunnettiin kansallisiksi tavoitteiksi. Tavoitteet koskevat työllisyyttä, tutkimusta ja innovointia, ilmastonmuutosta ja energiaa, koulutusta ja köyhyyden torjuntaa.³¹ Yksi Eurooppa 2020 -strategian ytimen muodostavista prioriteeteista on älykäs kasvu - innovointiin ja osaamiseen perustuva talous. Älykästä kasvua pyritään saamaan aikaan vahvistamalla osaamista ja innovointia. Koulutuksen laatua tulisi parantaa, tutkimustoimintaa vahvistaa, innovaatioiden ja osaamisen siirtämistä unionin sisällä edis-

²⁷ Yliherva 2006, 11.

²⁸ Yliherva 2006, 23

²⁹ KOM (2010) 2020, lopull., 7-8.

³⁰ KOM (2011) 822 lopull., 6.

³¹ KOM (2010) 2020, lopull., 2.

tää, tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntää täysimääräisesti ja varmistaa, että innovatiivisista ajatuksista voidaan synnyttää uusia tuotteita ja palveluita, jotka luovat työpaikkoja ja kasvua. Euroopan tutkimus- ja kehittämismenot ovat olleet alle kaksi prosenttia BKT:sta, kun taas esimerkiksi Yhdysvalloissa 2,6 prosenttia ja Japanissa 3,4 prosenttia. Strategian mukaan Euroopan tulisi keskittyä tutkimusmenojen vaikutukseen ja koostumukseen sekä parantaa yksityisen sektorin tutkimus- ja kehitystyötä Euroopan unionissa.³² Euroopan unionin tavoite on, että tutkimus- ja kehitysmenot olisivat kolme prosenttia suhteessa BKT:hen. Sekä julkisen että yksityisen sektorin tulisi panostaa tutkimukseen ja kehittämistyöhön.³³

Eurooppa 2020 -strategian pohjalta on aloitettu Euroopan unionin innovointikykyä vahvistava lippulaivahanke Innovaatiounioni. Innovaatiounioni on sateenvarjohanke monenlaisille uusille EU-toimenpiteille.³⁴ Tavoitteena on parantaa tutkimuksen ja innovoinnin edellytyksiä ja rahoituksen saantia, jotta varmistetaan, että innovatiiviset ideat voidaan muuttaa tuotteiksi ja palveluiksi, jotka luovat kasvua ja työpaikkoja. Innovaatiounioni edustaa hankkeena strategista lähestymistapaa, jossa tuetaan ja hyödynnetään EU:n vahvuuksia uusilla tuottavilla tavoilla.³⁵

Innovaatiounionin toteuttamiseksi tarvitaan monia konkreettisia toimia. Vaikka EU:n jäsenmaissa joudutaan tekemään paljon leikkauksia valtion budjetteihin, ei leikkauksia tulisi kohdistaa koulutukseen, tutkimus- ja kehittämistoimintaan, innovointiin, ja tieto- viestintäteknikkaan. Näihin aloihin tulisi päinvastoin investoida lisää. EU:n ja jäsenvaltioiden tutkimus- ja innovaatiojärjestelmiä tulisi kytke toisiinsa ja niiden suorituskykyä tulisi parantaa perustamalla suurempia tutkimus- ja kehittämissyösköitä ja vähentämällä niiden pirstaleisuutta. Asiantuntemusta ja resursseja tulisi koota yhteen ja luoda eurooppalaisia innovaatiokumppanuuksia. Eurooppalainen tutkimusalue³⁶ tulisi saada toteutetuksi. Tämä mahdollistaisi tutkijoiden ja innovaattoreiden vapaan liikkuvuuden ja yhteistyön EU:n alueella. Tiedemaailman ja yritysmaailman välistä yhteistyötä tulisi vahvistaa, jotta tutkimus tuottaisi enemmän innovaatioita. Koulutusjärjestelmiä tulisi uudistaa kaikilla tasoilla niin, että huippuosaaminen olisi entistä selvempi ohjaava periaate. Yliopistojen tasoa tulisi nostaa, jotta syntyisi enemmän huippuyliopistoja, jotka myös houkuttelisivat huippuosaajia ulkomailta. Esteitä, jotka estävät yrittäjiä tuomasta uusia ideoita markkinoille, tulisi poistaa. Tavoitteena olisi erityisesti pk-yritysten rahoituksen saannin parantaminen, kohtuuhintaiset immateriaalioikeudet, yhteentoimivat standardit, älykkäät säännökset ja suurten hankintabudjettien strateginen käyttäminen. Julkisen sektorin innovointia tulisi edistää. Onnistuneita aloitteita tulisi tuoda paremmin

³² KOM (2010) 2020, lopull., 12.

³³ KOM (2010) 2020, lopull., 11.

³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 17.

³⁵ KOM(2011) 546, lopull., 2-6.

³⁶ European Research Area ERA.

esille ja lisättävä niiden käyttöönottoa muualla. Erityisesti sosiaalialan innovaatioita tulisi edistää.³⁷

Pk-yrityksissä olisi merkittävä innovoinnin ja talouskasvun edistämisen potentiaali. Ne ovat erityisasemassa muun muassa Horisontti 2020 -ohjelmassa, joka on Euroopan unionin tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma. Ohjelman kautta myönnetään rahoitusta vuosien 2014–2020 aikana lähes 80 miljardia euroa. Ohjelmassa tuetaan innovointitoimia, kuten prototyyppien valmistusta, demonstrointia, pilotointeja, testausta ja markkinavuoropuhelua. Tähän kuuluvat myös julkisen sektorin innovoinnin ja sosiaalisen innovoinnin uudet muodot ja yksityisen sektorin palveluiden ja tuotteiden pilottitoimet.³⁸ Yksi ohjelman painopisteistä on yhteiskunnalliset haasteet. Rahoituksessa keskitytään terveyden, väestönmuutoksen ja hyvinvoinnin haasteisiin, elintarviketurvaan, kestäväan maatalouteen, merien ja merenkulun tutkimukseen ja biotalouteen, turvalliseen, puhtaaseen ja tehokkaaseen energiantuotantoon sekä älykkääseen, ympäristöystävälliseen ja yhdentyneeseen liikenteeseen, ilmastomuutoksen estämiseen, resurssitehokkuuteen ja osallisuutta edistävien, innovatiivisten ja turvallisten yhteiskuntien kehittämiseen.³⁹

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT⁴⁰) on esittänyt erilaisia toimia innovatiivisen Euroopan edistämiseksi. EIT on nostanut tutkimuksen, koulutuksen ja innovoinnin muodostaman osaamiskolmion ja niiden väliset yhteydet keskeiseen asemaan. Tärkeää olisi luoda osaamis- ja innovaatioyhteisöjä, joissa olisi mukana huipputaso korkeakouluja, tutkimuskeskuksia, pieniä ja suuria yrityksiä ja muita innovaatio toimijoita. Yksittäiset osaamis- ja innovaatioyhteisöt voisivat itsenäisesti määrittää sisäisen organisaationsa ja toimintasuunnitelmansa. EIT huolehtii strategisella tasolla osaamis- ja innovaatioyhteisöjen valinnasta ja koordinoi niitä.⁴¹

Suomessa innovaatiopolitiikalla vaikutetaan taloudellisen toimintaympäristön tasapainottamiseen, valtiontalouden kestävyteen, elinkeinorakenteen uusiutumiseen, tuottavuuden parantamiseen sekä työllisyysasteen nousuun ja hyvinvoinnin kasvuun. Kilpailukykyyn ja tuottavuuden paraneminen vaativat uusien liiketoimintamallien, palvelukonseptien, työorganisaatioiden ja sosiaalisten innovaatioiden kehittämistä sekä julkisten palvelujen uudistamista. Tärkeiksi painopistealueiksi katsotaan myös kasvuyrittäjyyden ja yritysten edellytysten vahvistaminen. Suomen tulisi tarjota kotimaisille ja ulkomaisille yrityksille kansainvälisesti korkeata-

³⁷ KOM(2011) 546, lopull., 2-6.

³⁸ Euroopan komissio 2014, 5-18.

³⁹ KOM(2011) 808, 5-6.

⁴⁰ EIT on Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti, joka perustettiin asetuksella (EY) N:o 294/2008. EIT:n tavoitteena on edistää kestävää talouskasvua ja kilpailukykyä tehostamalla EU:n ja sen jäsenvaltioiden innovaatiokapasiteettia osaamiskolmion (tutkimus, koulutus ja innovointi) täysimääräisen innovoinnin avulla. Lähde: KOM(2011) 822 lopull.

⁴¹ KOM(2011) 822 lopull., 6-7.

soinen toimintaympäristö. Nykyisessä haasteellisessa taloustilanteessa on tärkeää turvata panostuksen osaamispohjaan ja innovaatiotoimintaan, joilla voidaan luoda edellytyksiä uudelle kasvulle. Innovaatiostrategiassa painotetaan kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden huomioimista. Sillä tarkoitetaan innovaatioiden kysyntää ja käyttöönottoa edistävää lainsäädäntöä, julkisia hankintoja ja käyttäjien osallistamista suunnittelutyöhön ja käyttäjien itse toteuttamia innovaatioita. Julkisella sektorilla on suuri vaikutus yritysten innovaatiotoimintaan panostusten, julkisten hankintojen ja muiden kannustimien kautta.⁴²

3 Julkisten hankintojen oikeudellinen sääntely

3.1 Säädöshierarkia

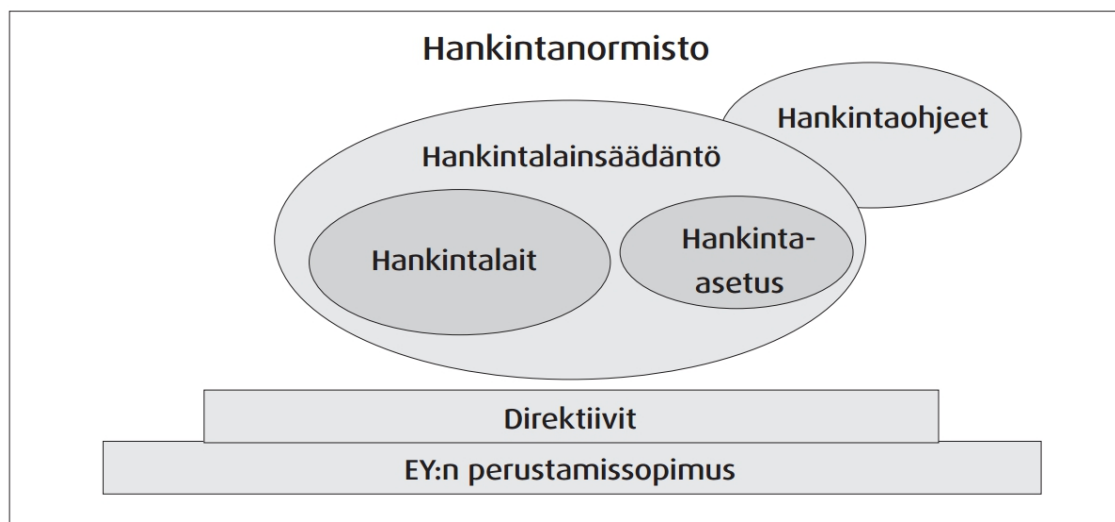
EU-oikeus on autonominen ylikansallinen oikeusjärjestys, joka kykenee luomaan sekä oikeuksia että velvollisuuksia jäsenvaltioiden oikeuspiirissä oleville yksityisille tahoille. EU-oikeus jaetaan primääriseen ja sekundääriseen oikeuteen. Primäärioikeus on ylemmänasteinen suhteessa sekundäärioikeuteen. Primääriseen EU-oikeuteen kuuluu perustamissopimukset liitteenä ja pöytäkirjoina sekä niihin myöhemmin tehdyt muutokset ja lisäykset. Primääriseen EU-oikeuden alaan kuuluvat myös liittymissopimukset, joilla uudet jäsenvaltiot ovat liittyneet jäseniksi Euroopan yhteisöihin tai myöhemmin Euroopan Unioniin. Merkittävän primääriseen oikeuden lähteen muodostavat EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet. Näille on tunnusomaisista perustavanlaatuisuus ja kirjoittamattomuus. Sekundääristä EU-oikeutta ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Asetus pätee yleisesti ja on kaikilta osiltaan velvoittava. Sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava ja siinä nimitään ne, joille se on osoitettu. Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, mutta kansallisen viranomaisen valittavaksi jää, missä muodossa ja millä keinoilla tulos saavutetaan. Jokaisessa direktiivissä on asetettu määräaika, jonka kuluessa direktiivi on pantava täytäntöön jäsenvaltiossa.⁴³

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu EY:n perustamissopimukseen ja hankintadirektiiveihin, ks. kuvio 3. Suomi on kuitenkin jo ennen EU-jäsenyyttä sitoutunut noudattamaan Maailman Kauppajärjestön (WTO) hankintasopimuksesta johtuvia velvoitteita. EU:n parlamentin ja neuvoston hyväksymät direktiivit on implementoitu Suomessa sovellettaviksi hankintalaeilla, lailla julkisista hankinnoista (348/2007) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007).⁴⁴

⁴² Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 4-7.

⁴³ Ojanen 2010, 36-44.

⁴⁴ Pekkala - Pohjonen 2015, 34.



Kuvio 3. Hankintanormisto. Lähde: Oksanen 2010, 8.

Julkiset hankinnat jakautuvat kolmeen eri ryhmään niiden arvon perusteella. Pienhankintoja ovat hankinnat, joiden arvo jää alle kansallisen kynnyksarvon, kansallisia hankintoja ovat hankinnat, joiden arvo ylittää kansallisen kynnyksarvon ja EU-hankintoja ovat hankinnat, joiden arvo ylittää EU-kynnyksarvon. Pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia, mutta tällöinkin on pyrittävä hyödyntämään markkinoita ja noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Pienhankinnoista ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen, mutta niissä on mahdollista hankinta-oikaisu ja oikaisuvaatimus. Kansallisen kynnyksarvon ylittäviin hankintoihin sovelletaan hankintalakia ja hankinnoista tulee ilmoittaa HILMA-kanavalla. Niissä ei ole kuntalain perusteella muutoksenhakumahdollisuutta, mutta on hankinta-oikaisumahdollisuus ja valitusoikeus markkinaoikeuteen. EU-kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa hankintalain ja direktiivien soveltaminen on tiukkaa. Hankinnoista tulee ilmoittaa EU:n tasolla ja valintakriteerit on esitettävä tarkasti. Niissä on mahdollisuus hankinta-oikaisuun ja valitukseen markkinaoikeuteen.⁴⁵

Tarkempia säännöksiä hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa edellytetyistä hankintojen ilmoitusvelvoitteista, ilmoitusten sisällöstä, ilmoitusten lähettämisestä, julkaisemisesta ja muista viestintään sekä ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista sekä velvollisuudesta toimittaa hankinnoista tilastotietoja ja muita selvityksiä Suomen viranomaisille ja Euroopan unionin toimielimille annetaan valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007).

Lisäksi eri hankintayksiköillä on yleensä oma hankintastrategia ja hankintaohjeet hankintojen tekemiseen. Kuntia varten on esimerkiksi laadittu Suomen kuntaliiton julkaisu Kuntien yleiset

⁴⁵ Oksanen 2010, 14-15.

hankintaohjeet. Hankintayksikön hankintastrategiassa tulisi olla kirjattuna hankintayksikön arvot, visio ja tavoitteet hankinnoille ja strategiset päämäärät hankinnoille.⁴⁶

3.2 Euroopan unionin hankintasääntely

Ensimmäiset Euroopan talousyhteisön julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat jo 1970-luvulta. Tuolloin erityisesti rakennusmarkkinoilla korruptio oli yleistä, julkisia hankintoja ei kilpailutettu yleisesti, julkisten hankintojen kustannukset olivat korkeita ja laatu heikkoa. Julkisten hankintojen avaamisella tavoiteltiin kilpailukykyisempiä eurooppalaisia sisämarkkinoita. 1980-luvulla havahduttiin siihen, että Eurooppa oli jäämässä Yhdysvaltojen ja Japanin jälkeen kilpailukyvyssä. Euroopasta haluttiin luoda alue, jossa yritykset kilpailisivat tuotteiden hinta-laatusuhteella. Tavarointa ja palveluita tuli tuottaa siellä, missä se oli edullisinta eikä kilpailua saa vääristää suosimalla tai tukemalla oman maan yrityksiä. Vuonna 1985 julkaistussa EY:n sisämarkkinoiden toimintaa analysoivassa komission valkoisessa kirjassa todettiin, että julkisia hankintoja koskevat direktiivit eivät olleet merkittävästi muuttaneet jäsenmaiden käytäntöjä, joilla syrjittiin muista maista tulevia tarjouksia.⁴⁷

Julkisia hankintoja sääntelevillä direktiiveillä pyritään edistämään tavaroiden vapaata liikkuvuutta, palvelujen tarjoamisvapautta sekä sijoittumisvapautta. Hankintasäännösten tavoitteisiin pyritään avoimella kilpailuttamisella sekä tarjoajien että toimittajien tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla. Julkisista hankinnoista tulee tiedottaa riittävän laajasti ja hankintapäätösten tulee perustua ennalta asetettuihin määritelmiin ja arviointikriteereihin.⁴⁸

Suomen nykyinen hankintalainsäädäntö pohjautuu EU-direktiiveihin. Euroopan parlamentti ja neuvosto on antanut julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta direktiivin (2004/18/EY, hankintadirektiivi). Julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta on annettu neuvoston direktiivi (665/1989/ETY, 1. valvontadirektiivi tai oikeusturvadirektiivi). Lisäksi erityisalaja koskee vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY, erityisalojen hankintadirektiivi) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoinnin alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (92/13/ETY, 2. valvontadirektiivi tai oikeusturvadirektiivi). Hankinnoista tulee ilmoittaa Komission vakiolomake-

⁴⁶ Oksanen 2010, 7-8.

⁴⁷ Pekkala - Pohjonen 2015, 28.

⁴⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 15.

asetuksen 2011/842/EY mukaisesti. Hankinnoissa noudatettavista kynnysarvoista säädetään kahden vuoden välein annettavalla komission asetuksella.⁴⁹

Hankintadirektiivit ovat yksityiskohtaisia, sillä niissä pyritään estämään kaikki mahdolliset keinot, joilla hankintojen kilpailuttamista tai säännöksiä voitaisiin kiertää. Direktiivien taustalla on poliittiset ja taloudelliset tavoitteet, mutta sisällöltään direktiivit ovat pääasiassa kilpailuttamistekniikkaa. Direktiiveihin perustuva kansallinen lainsäädäntöehdotus toimitetaan komissiolle tarkastettavaksi eli säädökset on notifioitava määräajassa niiden hyväksymisestä.⁵⁰ Hankintalainsäädännössä tulee direktiivien lisäksi ottaa huomioon se, että Suomi on jo ennen EU-jäsenyyttä sitoutunut noudattamaan Maailman kauppajärjestön (WTO) hankintasopimuksesta johtuvia velvoitteita. WTO:n julkisten hankintojen Government Procurement Agreement eli GPA-sopimuksen piiriin kuuluvissa hankinnoissa tulee muista sopimuksen sopijavaltioista tuleviin tarjouksiin soveltaa samoja ehtoja kuin mitä sovelletaan Euroopan Unionin jäsenvaltioista tuleviin tarjouksiin.⁵¹

Nykyisen hankintalain taustalla ovat 2004 hyväksytyt hankintadirektiivit. Hankintadirektiivi ja erityisalojen hankintadirektiivi on uudistettu helmikuussa 2014.⁵² Euroopan komission mukaan hankintadirektiivien uudistamisen tavoitteena oli yksinkertaistaa ja uudistaa julkisia hankintoja koskevaa EU:n lainsäädäntöä joustavoittamalla hankintasopimusten tekemistä ja luomalla parempia edellytyksiä hankintasopimusten hyödyntämiselle muiden politiikan alojen tukena. Viisi päätavoitetta ovat ensinnä direktiivien soveltamisalan täsmentäminen unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti ja lisäämällä eri tilanteisiin räätälöityjä hankintamenettelyjä, joiden sääntöjä on myös selkeytetty. Toinen konkreettinen tavoite liittyy ympäristö- ja sosiaalisiin näkökohtiin. Direktiivien tavoitteena on luoda lisää ja tehokkaampia edellytyksiä julkisten hankintojen strategiseen käyttöön edellä mainittujen tavoitteiden edistämiseksi. Sosiaalisesti kestävien hankintojen tavoite on vahvasti yhteydessä Eurooppa 2020-strategian visioihin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden kehittämisessä.⁵³

Kolmas päätavoite oli pienten- ja keskisuurten yritysten osallistumisen parantaminen. Pienten ja keskisuurten yritysten katsotaan olevan avainasemassa työpaikkojen, kasvun ja innovaatioiden luomisessa. Pk-yritysten pääsyä hankintamarkkinoille on pyritty lisäämään yksinkertaistamalla tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien selvitysvelvoitteita. Pk-yritysten asemaa on parannettu lisäämällä määräys perustelovelvoitteesta hankintasopimusten jakamisesta tai jakamatta jättämisestä. Neljäs direktiiviudistuksen päätavoite on varmistaa asianmukainen menettely julkisissa hankinnoissa. Julkiset hankinnat ovat alttiita sääntöjenvastaisille toimin-

⁴⁹ Pekkala - Pohjonen 2015, 27.

⁵⁰ Pekkala - Pohjonen 2015, 31.

⁵¹ Pekkala - Pohjonen 2015, 34.

⁵² Pekkala - Pohjonen 2015, 28-29.

⁵³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 23-24.

tatavoille, kuten korruptiolle, suosinnalle ja eturistiriidoille. Tämän vuoksi direktiiveissä on määräyksiä hankintayksiköiden henkilöstön eturistiriidoista, toimittajien kielletystä yhteistyöstä sekä tilanteista, joissa yksi tai useampi toimittaja vaikuttaa sääntöjenvastaisesti hankintaprosessiin. Viides päätavoite liittyy julkisten hankintamenettelyjen valvontaan ja hallintaan. Jäsenvaltioilla on valta päättää, miten seuranta toteutetaan käytännössä. Valvonnan tulokset tulee julkaista säännöllisin väliajoin.⁵⁴

3.3 Julkisten hankintojen kansallinen sääntely ja hankintalain kokonaisuudistus

Tällä hetkellä ennen lainsäädäntöuudistusta tärkeimmät julkisissa hankinnoissa sovellettavat lait ovat laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli hankintalaki, laki vesi- ja energiahuollon liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) eli erityisalojen hankintalaki, laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) sekä laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011).

Tällä hetkellä Suomessa on menossa uusien hankintadirektiivien harmonisointi kansalliseen lainsäädäntöön.⁵⁵ Hankintalain kansallinen kokonaisuudistus valmistellaan Euroopan unionin julkisten hankintojen direktiiviudistuksen pohjalta. Euroopan komissio antoi joulukuussa 2011 kolme julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviehdotusta. Ehdotukset hyväksyttiin huhtikuussa 2014. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti kokonaisuudistusta varten ohjausryhmän ja valmistelusta vastaavan työryhmän vuonna 2013. Kokonaisuudistuksessa valmisteltiin ehdotukset muun muassa hankintamenettelyjen yksinkertaistamiseksi, laatu- ja palvelu-vaatimusten huomioimiseksi, pienten ja keskisuurten yritysten tarjouskilpailuun osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi, kynnysarvojen nostamiseksi ja valitusmenettelyjen tiukentamiseksi. Työryhmän mietintö on julkaistu toukokuussa 2015.⁵⁶ Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle viimeistään kesäkuussa 2016 ja, että uusi hankintalainsäädäntö olisi voimassa loppuvuodesta 2016.⁵⁷ Uudet hankintadirektiivit ovat ns. klassinen hankintadirektiivi 2014/24/EU, erityisalojen hankintadirektiivi 2014/25/EU ja julkisia käyttöoikeuksia koskeva direktiivi 2014/23/EU.⁵⁸

Nykyistä kansallista menettelyä on kritisoitu useasta syystä. Hankintayksiköissä voimassaolevaa lainsäädäntöä pidetään sääntelyn osalta liian yksityiskohtaisena ja liian lähellä EU-sääntelyä. Hallinnolliset kustannukset koetaan korkeiksi suhteessa kilpailuttamisella saatavaan säästöön. Toimittajat pitävät kansallisia kynnysarvoja liian korkeina ja toivoisivat myös kynnysarvojen alle jääviin hankintoihin lisää avoimuutta. Tarjouskilpailun hallinnollisia kus-

⁵⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 23-24.

⁵⁵ Pekkala - Pohjonen 2015, 28-29.

⁵⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 6.

⁵⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 1.

⁵⁸ Euroopan unionin virallinen lehti 2014, 1-374.

tannuksia on myös pidetty korkeina. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä esitetään kansallisten menettelysääntöjen keventämistä. Hankintayksikön harkinnanmahdollisuuksia ja joustavuutta halutaan lisätä. Menettelysääntöjen keventäminen korostaisi yleisten periaatteiden eli avoimuuden, syrjimättömyyden, tasapuolisuuden ja suhteellisuuden merkitystä.⁵⁹

Kansalliset kynnsarvot ovat jäsenvaltioiden päätettävissä, mutta kynnsarvoja harkittaessa tulee ottaa huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan myös kynnsarvot alittavissa hankinnoissa tulee ottaa huomioon avoimuus ja syrjimättömyys. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmä esittää mietinnössään uusiksi kansallisiksi kynnsarvoiksi tavara- ja palveluhankinnoissa 60 000 euroa, eräissä koulutuspalveluhankinnoissa 100 000 euroa ja rakennusurakoissa 150 000 euroa.⁶⁰

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä esitetään kahden uuden hankintamenettelyn luomista. Toinen menettelyistä on nimeltään innovaatiokumppanuus. Menettelyssä hankintayksikkö pyrkisi edistämään innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa neuvottelemalla menettelyyn valittujen kumppanien kanssa hankinnan ehdoista. Hankintayksikön ei tarvitsisi enää kilpailuttaa tuotekehityksen perusteella tehtävää hankintaa, jos hankinta tehdään toimittajalta, joka osallistui idean tai tuotekehityksen kilpailutukseen. Toinen uusi hankintamenettely on sähköiset luettelot. Hankintayksiköt voivat etsiä sähköisten luetteloiden avulla joustavasti ja nopeasti puitejärjestelyissä ja dynaamisissa hankintajärjestelmissään haluamiaan tuotteita tarjoajien toimittamista laajoista nimikeluetteloista.⁶¹

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä esitettiin pienten ja keski suurten yritysten aseman parantamiseksi toimittajilta vaadittujen selvitysten vähentämistä ja menettelyn keventämistä. Menettelyä yksinkertaistettaisiin muun muassa siltä osin, että esityksessä rajoitettaisiin tarjoajan soveltuvuutta koskevan vähimmäisliikevaihtorajan asettamista ja rajattaisiin hankintayksikön mahdollisuuksia vaatia tarjoajia toimittamaan laajoja selvityksiä soveltuvuudestaan tarjouskilpailun aikana. Lisäksi hankintayksiköitä kannustetaan jakamaan julkiset hankintasopimukset pienempiin osiin, jotta pienillä ja keski suurilla yrityksillä olisi paremmat mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Hankintayksiköille tulisi perusteluvelvollisuus EU-kynnsarvojen ylittävien hankintojen jakamatta jättämisestä.⁶²

Tarjousten valintaperusteeksi esitetään hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä aina kokonaistaloudellisuutta. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena olisi halvin hinta, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras tarjous. Hinta-

⁵⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 32-54.

⁶⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 50.

⁶¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 51.

⁶² Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 53-62.

laatusuhdetta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös hankinnan kohteeseen liittyviä yhteiskunnallisia, ympäristö- ja sosiaalisia ominaisuuksia.⁶³

Uuden harkintadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamista valvotaan. Tähän ei kuitenkaan esitetä hankintalain kokonaisuudistuksessa muutoksia aikaisempaan lainsäädäntöön. Rikkomuksista ja epäkohdista on mahdollista ilmoittaa tarkastusviranomaisille, tuomioistuimille tai muille asianmukaisille viranomaisille. Jäsenvaltioille tulee velvollisuus toimittaa EU:n komissiolle huhtikuusta 2017 lukien kolmen vuoden välein seurantaraportti, joka sisältää tarvittaessa tietoja muun muassa väärennaisesta hankintasäännösten soveltamisesta tai oikeudellisen epävarmuuden yleisimmistä syistä ja pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisesta julkisiin hankintamenettelyihin. Koordinointivastuu raportoinnista EU:n komissiolle tulisi olemaan työ- ja elinkeinoministeriöllä.⁶⁴

Oikeussuojajärjestelmää esitetään muutettavaksi muun muassa siten, että markkinaoikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Myöskään markkinaoikeuteen ei voisi valittaa hankintayksikön ratkaisusta, joka koskee sitä, ettei hankintaa ole jaettu pienempiin osiin tai että kokonaistaloudellisuuden perusteena käytetään vain halvinta hintaa tai kustannuksia.⁶⁵

3.4 Yleiset oikeusperiaatteet

Julkisten hankintojen sääntely liittyy Euroopan yhteisön perustamissopimuksen yleisiin oikeusperiaatteisiin⁶⁶. Periaatteita on noudatettava kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Syrjimättömyys-, yhdenvertaisuus-, avoimuus ja suhteellisuusperiaatteilla on keskeinen merkitys yksityiskohtaisten menettelysäännösten tulkinnassa. Hankintamenettelyissä esille tulevia yksittäisiä tulkintatilanteita silmällä pitäen ei ole ollut mahdollista säätää kaikkia tilanteita kattavaa normistoa. Tulkintatilanteissa tulee arvioida sitä, onko menettelyssä kohdeltu kaikkia tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi, onko menettely ollut riittävän avointa ja ovatko tarjousmenettelylle asetetut velvoitteet olleet oikeassa suhteessa hankinnan kokoon ja laatuun.⁶⁷

Syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu julkisissa hankinnoissa edellyttää, että hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta sellaisista tekijöistä,

⁶³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 54.

⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 56.

⁶⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 57.

⁶⁶ Pekkala - Pohjonen 2015, 35.

⁶⁷ HE 50/2006 vp, 47.

jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi tarjoajien kansallisuus tai kotipaikka. Lisäksi syrjimättömyys edellyttää, että eri paikkakunnilta olevia tarjoajia kohdellaan samoin kuin oman paikkakunnan ehdokkaita. Tarjouspyynnössä asetetut tekniset tai muut vaatimukset eivät saa suosia tiettyä aluetta.⁶⁸ Yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa, ettei toisiinsa rinnastettavia tapauksia kohdella eri tavoin eikä myöskään erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla.⁶⁹

Syrjimättömyysperiaatteen tulkinnoissa huomioidaan myös kansallista oikeuskäytäntöä. Hankintalain 2 §:ssä on yleisenä syrjimättömyyttä koskevana tilanteena säädelty tarjoajien tasavertaisesta kohtelusta silloin, kun tarjouskilpailuun osallistuu hankintayksikön omistama yksikkö tai laitos tai toinen hankintayksikkö. Tällöinkin kaikkia tarjoajia tulee kohdella tasavertaisesti. Tarjouskilpailua ei voi keskeyttää, jos hankintayksikön oma yksikkö osallistuu tarjouskilpailuun. Oma työnä toteuttamisesta tulee päättää ennen kilpailutusta.⁷⁰

Hallintotoiminnan tasapuolisuuden vaatimus ankkuroituu perustuslain (PL 731/1999) 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain 6 §:ssä määritelty yhdenvertaisuusperiaate täsmentää vaatimusta hallintotoiminnan kannalta. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Vaatimus koskee sekä ihmisiä että oikeushenkilöitä.⁷¹

Avoimuusperiaate perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön ja hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, joista on säädetty muun muassa hallintolaissa (HL 434/2003) sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (JulkisuusL 621/1999).⁷² Avoimuusperiaate edellyttää esimerkiksi, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, tarjouskilpailun ratkaisemisesta tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja, että hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Avoimuusperiaatteen toteuttamista rajoittavat eräät salassapitotarpeet, jotka on yksilöity viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa lainsäädännössä.⁷³

Hankintayksikön keskeinen velvollisuus on hankinta-asetuksen (valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007) 15 §:n mukaan ilmoittaa EU-kynnysarvon ja kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista maksuttomassa HILMA-ilmoituskanavassa⁷⁴. Ilmoituksen tarkoitus on

⁶⁸ Pekkala - Pohjonen 2015, 35-36.

⁶⁹ HE 50/2006 vp, 47.

⁷⁰ Pekkala - Pohjonen 2015, 36.

⁷¹ Mäenpää 2013, 147.

⁷² Eskola 2011, 24, Pekkala - Pohjonen 2015, 37.

⁷³ HE 50/2006 vp, 47.

⁷⁴ www.hankintailmoitukset.fi

tiedottaa avoimesti hankinnasta, varmistaa todellisen kilpailun toteutuminen ja antaa kaikille yrityksille mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun.⁷⁵

Suhteellisuusperiaate koskee kaikkea viranomaisen toimintaa.⁷⁶ Suhteellisuusperiaatteen mukaan hankintamenettelyn vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Tarjoajien kelpoisuusehtojen asettamisessa tulisi huomioida hankinnan luonne ja arvo. Samoin tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Suhteellisuusperiaate merkitsee oikeuskäytännössä kohtuullisuuden vaatimusten huomioimista. Suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa myös silloin, kun arvioidaan kilpailuttamisvelvoitetta ja kansallisia kynnyisarvoja.⁷⁷

4 Innovatiiviset julkiset hankinnat

4.1 Yleistä innovatiivisista julkisista hankinnoista

Julkisia hankintoja voidaan käyttää innovaatiopolitiikan välineenä. Innovatiivinen hankinta poikkeaa tavallisesta hankinnasta siinä, että tarkkaan määriteltyjen ominaisuuksien sijaan ostetaan tuloksia ja vaikuttavuutta. Yritykset ja sidosryhmät otetaan mukaan hankinnan suunnitteluun. Ostajan tulee myös olla vaativa, pyrkiä kehittämään ostettavaa palvelua ja valmis tekemään asioita eri tavalla kuin ennen on tehty.⁷⁸

Innovaatiokyky on tarpeen, kun tavoitellaan parempaa tuottavuutta ja uusia taloudellisia ratkaisuja. Innovaatiokykyiset organisaatiot kokoavat ja kanavoivat henkilöstön, palveluntuottajien ja asiakkaiden luovuutta ja osaamista uusiksi taloudellista hyötyä tuottaviksi ratkaisuksi, innovaatioiksi. Hankintaosaamisen strateginen merkitys lisääntyy jatkuvasti. Organisaatiolla on sitä paremmat mahdollisuudet hyötyä markkinoiden tarjonnasta ja saavuttaa uusia luovia ratkaisuja ja taloudellista tehokkuutta, mitä paremmin hankintayksikkö hallitsee hankintansa ja osaa liittää hankintoihinsa innovaatiokannusteita.⁷⁹

Innovatiivisilla hankinnoilla voidaan tarkoittaa hankintaprosessissa monia eri tekijöitä, kuvio 4. Innovaatioihin kannustavat toimintatavat näyttäytyvät eri tavoin hankintaprosessin eri vaiheissa. Hankinta voi olla innovatiivinen, kun sen hankintatapa on uusi innovatiivinen hankintaprosessi. Hankinta voi olla innovaation hankinta, jolloin hankitaan tuotekehitysprojekti. Hankintaprosessissa hankintasopimus voi olla innovatiivisuuteen kannustava ja se luo toimitta-

⁷⁵ Pekkala - Pohjonen 2015, 320-321.

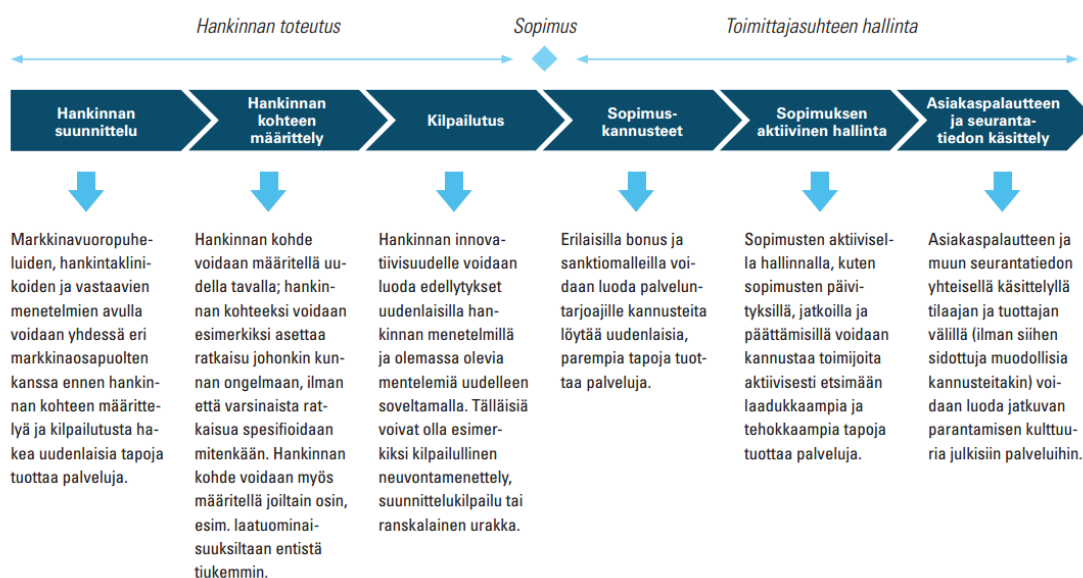
⁷⁶ Kulla 2015, 106.

⁷⁷ HE 50/2006 vp, 47.

⁷⁸ Kajala 2015, 1.

⁷⁹ Yliherva 2006, 11.

jalle innovaatiokannusteen. Hankintoja voidaan käyttää myös innovatiopolitiikan välineenä. Kysyntää lisäämällä lisätään alueen liiketoimintaa ja innovointia.⁸⁰



Kuvio 4: Hankintojen innovatiivisuuden eri muodot. Lähde: Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 7.

Tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin julkinen sektori ostaa palveluita yksityiseltä sektorilta. Hankintaorganisaatiossa tulee strategisesti miettiä, mitkä toiminnot ovat organisaation ydinpalveluita, jotka halutaan järjestää itse ja mitkä palvelut ostetaan ulkopuoliselta. Osa julkisen sektorin palveluista on taloudellisempaa ja kehittävämpää hankkia yksityisiltä yrityksiltä. Erityisesti ne toiminnot kannattaa siirtää ulkopuolisen järjestettäväksi, joissa oma organisaatio ei ole kilpailukykyinen eikä kehittämiseen ole riittävästi resursseja. Julkisen sektorin tulee osittain luopua itse palvelujen järjestämisestä ja keskittyttävä itse palvelutason määrittelyyn, palvelutuotannon hankintamallien kehittämiseen ja palveluiden valvontaan.⁸¹ Hyvinvointi- ja tuottavuustavoitteet vaativat julkisten palveluiden innovatiivista kehittämistä ja väestön ikääntyminen luo omat haasteensa kustannustehokkuudelle. Julkisten palveluiden tuottavuuden lisääminen on keino hillitä verojen nostoa. Julkisten palveluiden uudistaminen edellyttää reagoitakykyä muuttuvassa ympäristössä ja asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Osaamista tulee yhdistää yli yksityisen ja julkisen sektorin rajojen. Uudistamistyössä kulmakiäviä ovat kumppanuus, innovatiiviset julkiset hankinnat ja käyttäjälähtöisyys.⁸²

⁸⁰ Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 5.

⁸¹ Yliherva 2006, 57-58.

⁸² Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 8.

Kymmenet tuhannet yritykset tuottavat palveluita ja tuotteita julkiselle alalle. Julkisyhteisölle on suuri vaikutus siihen, kuinka yritykset kehittävät osaamistaan ja uusia tuotteita ja palveluita. Julkiset hankinnat voivat hyvin toteutettuina olla hyvä keino lisätä yritysten innovatiivisuutta. Innovatiivisuutta mahdollistavaa yhteistyötä tulisi lisätä rutiinihankintojen sijaan.⁸³ Kunnan hankinnoilla voi olla suuri merkitys paikallisten palvelumarkkinoiden luomisessa. Kunnan ostopalvelut merkitsevät selkänojaa, johon tukeutuen ne voivat investoida, laajentaa ja kehittää toimintaansa. Tällöin voi syntyä tarjontaa myös täysin yksityisille markkinoille. Kunnilla on mahdollisuus järjestää osa peruspalveluistaan palvelusetelijärjestelmän avulla. Järjestelmän kautta vähävaraisillakin palvelukäyttäjillä on mahdollisuus valita yksityinen palveluntuottaja.⁸⁴

Julkisilla hankinnoilla voidaan tukea yritysten tuotekehitystä ja kilpailukykyä monin eri tavoin. Julkisten hankintojen kehittämisen haasteet ovat hyvin samanlaisia kaikilla toimialoilla ja ne voidaan jakaa neljään pääteemaan. Ensimmäinen pääteema koskee muutosta kilpailutuksen teknisestä toteutuksesta innovatiivisten ratkaisujen hakemiseen. Keskittyminen juridiseen osaamiseen ja totuttuihin hankintatapoihin on esteenä yritysten innovoinnille. Esimerkiksi osaamisen vahvistamiseksi ja asenteiden muuttamiseksi voisi olla ratkaisuna tehtäväkierro julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Toinen pääteema hankintojen kehittämiseksi on hankintojen asiakaslähtöisyys. Nykyisestä tilaajan tarpeiden määrittelystä tulisi siirtyä asiakkaiden ja loppukäyttäjien tarpeiden määrittelyyn. Asiakaskokemusten kerääminen tulisi olla jatkuvaa, jotta sitä voidaan käyttää kehittämisen tukena. Kolmantena pääteemana on tulosten ja laaja-alaisen vaikuttavuuden hankinta. Tällä tarkoitetaan laadun ja tulosten painotusta hankinnoissa hinnan sijaan. Tuloksellisten ja vaikuttavien hankintojen tekeminen edellyttää toimittajamarkkinoiden ja asiakkaiden tarpeiden tuntemusta. Neljäntenä pääteemana julkisten hankintojen kehittämisessä on yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuussuhteet. Tilaaja-toimittaja -vastakkainasettelusta tulisi siirtyä kehittämiskumppanuuteen. Molemminpuolinen kumppanuus ja avoimuus tuovat laadukkaan ja taloudellisen ratkaisun.⁸⁵

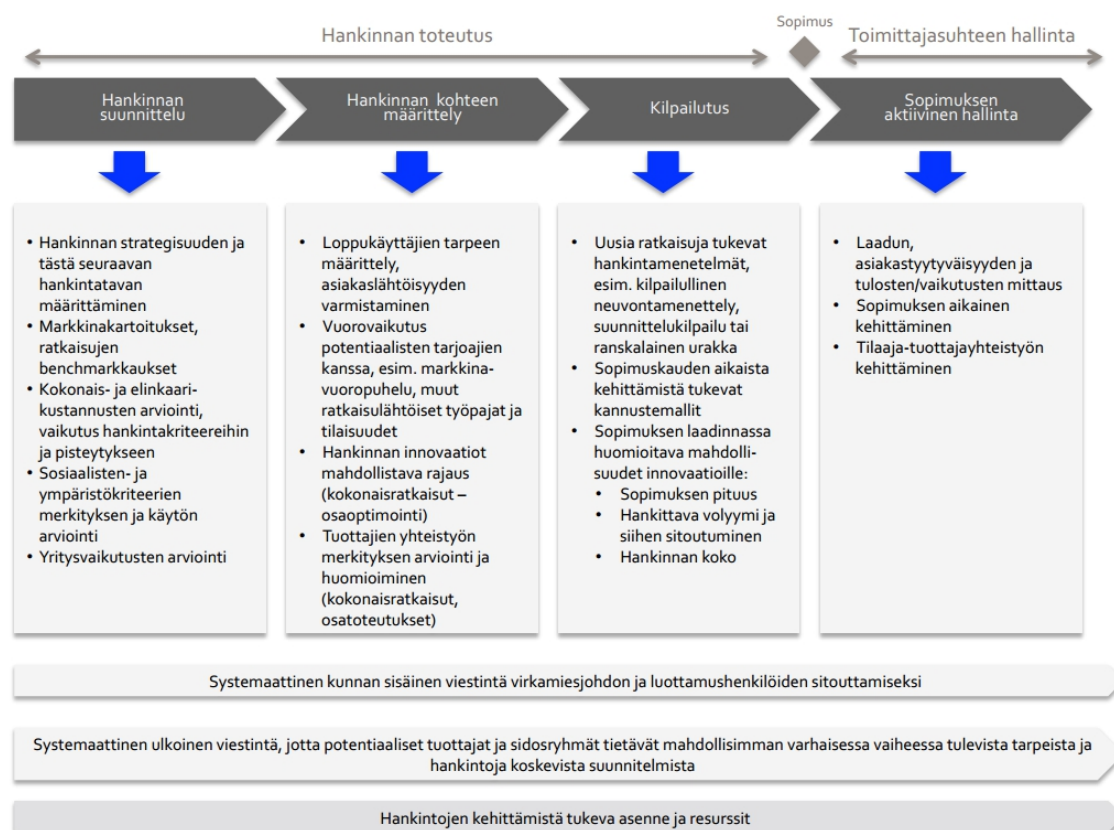
Kuviossa viisi on koottu julkisten hankintojen kehittämistä tukevia asioita jaoteltuna hankintojen eri vaiheisiin. Lähtökohtana tulisi olla hankintojen kehittämistä tukeva asenne ja riittävät resurssit. Systemaattinen ulkoinen viestintä on tärkeää, jotta toimittajat ja muut sidosryhmät tietävät riittävän varhaisessa vaiheessa tulevista tarpeista ja hankintoja koskevista suunnitelmista. Lisäksi systemaattisella sisäisellä viestinnällä sitoutetaan virkamiesjohtoa ja luottamushenkilöitä. Hankinnan suunnitteluvaiheessa määritellään hankinnan strategisuus ja hankintatapa, tehdään markkinakartoitusta, arvioidaan kokonais- ja elinkaarikustannuksia, arvioidaan sosiaalisten ja ympäristökriteerien merkitystä ja käyttöä ja tehdään yritysvaikutus-

⁸³ Yliherva 2009, 13-14.

⁸⁴ Elinkeinoelämän Keskusliitto 2012, 11.

⁸⁵ Innovatiivisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia, 17-20.

ten arviointi. Hankinnan kohteen määrittelyssä on tärkeää erityisesti käyttäjälähtöisyys ja vuorovaikutus toimittajien kanssa. Kilpailutusvaiheessa tulisi käyttää uusia ratkaisuja mahdollistavia hankintamenettelyjä, sopimuksissa tulisi käyttää kannusteita ja sopimuksen laadinnassa tulisi huomioida innovatiivisuutta tukevia tekijöitä, kuten sopimuksen pituus ja hankinnan koko.⁸⁶



Kuvio 5: Yritysten tuotekehitystä ja kilpailukykyä vahvistavia tekijöitä. Lähde: Tekes.

Johtamisen taidot ja johtamisjärjestelmät ovat oleellisia innovaatiokyvyn kehittymisen kannalta. Ensisijaisia ovat kommunikaatiotaidot, neuvottelutaidot, kyky motivoida ihmisiä ja taito kehittää työyhteisöjä. Ilman organisaation henkilöstöä ei saada kanavoitua ulkoisia ideoita oman organisaation hyväksi, joten tässä kohdassa organisaation henkilöstön rooli korostuu.⁸⁷ Lisäksi riskien ja epävarmuuden sietokyky ja ennakkoluulottomuus ovat tärkeitä johtajan ominaisuuksia innovaatioiden synnyn kannalta. Innovaatioihin liittyy aina riski, eivätkä ne synny perinteisillä mukavuusalueilla.⁸⁸

⁸⁶ Innovatiivisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia, 17-20.

⁸⁷ Yliherva 2006, 23.

⁸⁸ Yliherva 2006, 25-26.

Hankintaa tehdessä hankinnan sisältö kuvataan usein yksityiskohtaisesti. Hankinnan sisällön kuvaaminen on tärkeää, mutta usein se on tehty liian tarkasti. Mikäli esimerkiksi palvelua hankittaessa sisällön yksityiskohtaisen määrittelyn sijaan kerrotaisiin palvelun tavoite ja tarve ja mihin kokonaisuuteen se liittyy, saattaisi se mahdollistaa vaihtoehtoisia ratkaisuja vanhoille perinteisille tavoille. Palvelutasoa voidaan ohjata määritellyillä laatukriteereillä. Hankintoihin pystytään myös lisäämään kehittämisen elementtejä ja kehittämistavoitteen saavuttamiseen voidaan sijoittaa bonuksia.⁸⁹

4.2 Vastuulliset hankinnat

Vastuullisuus on nykyisin keskeinen huomioitava näkökulma julkisissa hankinnoissa. Julkisen sektorin tulee toimia esimerkillisesti kaikissa hankinnoissaan.⁹⁰ Hankintoihin voidaan yhdistää muita kuin hankintatarpeeseen liittyviä tavoitteita. Tavoitteet voivat olla ekologisia, sosiaalisia, eettisiä tai muita yhteiskunnallisia näkökohtia edistäviä. Perinteisesti hankintoja on käytetty elinkeinopolitiikan tai aluepolitiikan välineenä oman maan tai alueen tukemisessa. Tämä on kuitenkin yleensä syrjäntäkiellon vastaista.⁹¹

Ympäristönäkökohdat ovat yleisiä julkisissa hankinnoissa. Hankintayksiköllä voi olla oma ympäristöstrategia, johon on kirjattu myös hankinnoissa noudatettavia tavoitteita ja periaatteita. Ympäristöystävällisiä tuotteita ja palveluita tulisi osata myös kuvata tarjouspyynnössä tavoitteiden ja tarpeiden tasolla, eikä liian yksityiskohtaisesti. Ympäristöystävällinen tuote tai palvelu määrittellään hankinnan kohdetta kuvaavien teknisten määritelmien avulla. Tarjouspyynnössä voidaan edellyttää mitä tahansa ympäristöystävällisyyteen liittyvää seikkaa, kunhan sillä ei ole syrjivää vaikutusta. Tyypillisiä esimerkkejä ympäristöystävällisistä kriteereistä ovat koneiden ja laitteiden energiatehokkuusvaatimukset ja rakennusten lämmityksen, ilmastoinnin ja valaistuksen energiankulutukseen sekä vedenkulutukseen liittyvät seikat. Ympäristöominaisuudet tulee määrittellä tarjouspyynnössä riittävän täsmällisesti ja niiden tulee olla mitattavissa niin kuin muidenkin asetettavien teknisten vaatimusten. Lyhyt kuljetusmatka kriteerinä suosii yleensä hankintayksikön lähellä olevaa oman alueen tuotantoa, ja se on useimmiten syrjivää. Lyhyttä kuljetusmatkaa on mahdollista kuitenkin vaatia, jos se vaikuttaa tuotteen ominaisuuksiin (esimerkiksi nopeasti pilaantuvat elintarvikkeet). Tuotteen tuotantomenetelmä voidaan määrittellä osana hankintakohdetta. Esimerkiksi luonnonmukaisesti tuotetun elintarvikkeen tai ns. vihreän sähkön vaatiminen ei ole syrjivää. Tuotteiden voidaan edellyttää olevan valmistettu kierrätysmateriaalista ja esimerkiksi puutavaran tuotettu kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti ja hakattu laillisesti. Tarjoaja on mahdollista sulkea pois tarjouskilpailusta, jos se on toiminnassaan syyllistynyt ympäristömääräysten laiminlyön-

⁸⁹ Yliherva 2006, 65-66.

⁹⁰ Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 21.

⁹¹ Pekkala - Pohjonen 2015, 358.

tiin tai virheeseen. Ympäristöön liittyvien kokonaistaloudellisuuden vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen eivätkä ne saa antaa ostajalle rajoittamatonta valinnanvapautta tai olla syrjiviä.⁹²

Hankintasopimukseen on mahdollista liittää ympäristöä koskevia ehtoja, joita ei ole esitetty valintaperusteina. Esimerkiksi omien tilojen käytöstä hankintayksikkö voi antaa määräyksiä, kuten roskien lajittelu- ja kierrätysvelvoite, tupakointikielto tai pysäköintirajoitus, kun näitä määräyksiä noudattavat myös kaikki muutkin käyttäjät. Ehdot on ilmoitettava tarjouspyynnössä ja ne eivät saa olla syrjiviä.⁹³

Hankinnassa voidaan käyttää myös yhteiskunnallisiin tai sosiaalisiin näkökohtiin liittyviä valintaperusteita. Hankinnan kohteen teknisessä määrittelyssä tulee esittää ehdottomat vähimmäisvaatimukset, jotka liittyvät käyttäjien (esimerkiksi vanhukset tai vammaiset) tarpeisiin. Sosiaaliset näkökohdat on järkevintä ottaa osaksi sopimusehtoja, jolloin ne ovat pakollisia sopimuksen toteuttamisessa huomioitavia ehtoja. Sosiaaliset näkökohdat tai muut erityisehdot ovat sallittuja, jos ne ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia ja syrjimättömiä kaikille ja niistä on ilmoitettu tarjouspyynnössä.⁹⁴

Sosiaalisesti kestävät hankinnat luovat julkisen sektorin kokonaistehtävien kannalta säästöjä, kun huomioidaan yhteiskunnan kannalta syntyneet hyödyt, kuten syrjäytymisen ehkäiseminen tai työkyvyn paraneminen. Sosiaalisesti vastuullisilla hankinnoilla on mahdollista vaikuttaa myös markkinoiden toimintaan. Kun sosiaalisesti vastuullisten tuotteiden ja palveluiden kysyntä kasvaa, myös niiden tarjonta paranee. Sosiaaliset näkökohdat hankinnoissa voivat liittyä myös innovaatioihin. Hankinnoilla voidaan edistää sellaisia uusia innovatiivisia ominaisuuksia sisältäviä tuotteita tai palveluita, joilla on vaikutusta sosiaalisiin näkökohtiin ja vastuullisuuteen.⁹⁵

4.3 Hankintamenettelyn valinta

Innovatiivisissa hankinnoissa voidaan käyttää useita eri hankintamenettelyjä. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää rakennusurakoissa, jos rakennustyö tehdään vain tutkimusta, kokeilua tai kehittämistä varten eikä taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi taikka tutkimus- ja tuotekehittämiskulujen korvaamiseksi. Tavarahankinnoissa säännös on pääosin sama, tuotekehitysvaiheessa on mahdollista käyttää myös suoraankintaa. Neuvottelumenettelyä voidaan soveltaa myös hankintayksikön omiin palveluhankintoihin, koska se on mahdollinen muun muassa hankinnassa, johon liittyy riskiä tai jos etukäteistä kokonaishinnoittelua ei ole

⁹² Pekkala - Pohjonen 2015, 360-367.

⁹³ Pekkala - Pohjonen 2015, 369.

⁹⁴ Pekkala - Pohjonen 2015, 369-374.

⁹⁵ Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat 2013, 8-9.

mahdollista tehdä. Jos palvelu on luonteeltaan sellainen, että tarjouspyyntöä tai tehtävämäärittelyä ei voi tehdä niin tarkasti, että hankinnassa voitaisiin käyttää avointa tai rajoitettua menettelyä, voidaan käyttää neuvottelumenettelyä.⁹⁶ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä on myös uusina neuvottelumenettelyn käyttöedellytyksinä esitetty, että menettelyä voidaan käyttää jos hankintaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja.⁹⁷ Neuvottelumenettelyssä on mahdollista hankintayksikön ja tarjoajien vuoropuhelu ja neuvottelut hankinnan toteutukseen liittyvistä asioista hankintaprosessin aikana. Neuvottelumenettely käynnistyy hankintailmoituksen julkaisemisella HILMA-järjestelmässä. Toimittajien tulee ilmoituksen perusteella jättää osallistumishakemukset. Osallistumishakemuksen jättäneistä valitaan vähintään kolme toimitsijaa, paitsi jos kelpoisuusehdot täyttäviä ehdokkaita on vähemmän. Hankintayksikkö neuvottelee ehdokkaiden kanssa parhaan tarjouksen löytämiseksi. Neuvotteluja voidaan käydä kaikista hankintaan liittyvistä asioista.⁹⁸

Monimutkaisiin hankintoihin tarkoitettua kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää innovatiivisiin hankintoihin, koska siinä hankintayksikön ei tarvitse etukäteen tarkkaan yksilöidä tuotetta tai palvelua, jonka se haluaa ostaa. Ostaja kuvaa yleisellä tasolla hankintatarpeensa tai ongelmansa, jonka haluaa ratkaista. Voidaan esimerkiksi jonkin palvelun osalta kuvata tavoitetila ja asettaa keskeisten tavoitteiden mukaiset valintaperusteet. Neuvottelijoilta vaaditaan osaamista ja kykyä tunnistaa omiin tarpeisiin parhaiten sopiva ratkaisu. Innovatiivisten hankintojen kilpailutuksessa voi olla hyvä käyttää myös ulkopuolisen asiantuntijan apua.⁹⁹

Palveluhankintoja voidaan toteuttaa suunnittelukilpailuna, kun halutaan edistää innovatiivisia ratkaisuja. Suunnittelukilpailussa voittajan ratkaisee puolueeton tuomaristo. Valintaperusteet ovat väljemmät ja niissä voidaan huomioida myös muitakin kuin mitattavissa olevia perusteita.¹⁰⁰

Käänteisessä tarjouskilpailussa eli ns. ranskalaisessa urakassa hankintayksikkö ilmoittaa etukäteen käytettävissä olevan rahasumman ja tällöin laatutekijät ratkaisevat tarjouskilpailun. Tällainen urakkamuoto mahdollistaa tavanomaista menettelyä paremmin myös innovatiivisia ratkaisuja.¹⁰¹

Uuden hankintadirektiivin artiklassa on esitetty uusi hankintamenettely innovaatiokumppanuus. Menettelyn tavoitteena on tehostaa julkisten hankintojen strategista käyttöä innovoin-

⁹⁶ Pekkala - Pohjonen 2015, 384.

⁹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 133.

⁹⁸ Eskola - Ruohoniemi 2011, 165.

⁹⁹ Pekkala - Pohjonen 2015, 384.

¹⁰⁰ Pekkala - Pohjonen 2015, 384.

¹⁰¹ Pekkala - Pohjonen 2015, 385.

nin edistämiseksi. Lisäksi menettelyssä on mahdollista luoda pitkäaikaisia kumppanuuksia uusien, innovatiivisten tuotteiden, palveluiden tai rakennusurakoiden kehittämistä ja myöhempiä hankkimista varten. Innovaatiokumppanuusmenettely on toimittajille houkutteleva, koska siinä voidaan yhdistää tutkimus- ja kehittämisvaihe ja prototyypin toteuttamista koskeva hankinta voidaan liittää samaan hankintamenettelyyn, mutta jälkimmäistä vaihetta ei tarvitse kilpailuttaa. Tarjouskilpailun voittajan kehittämät ideat eivät näin ole vaarassa kadota kilpailijoille.¹⁰²

Hankintayksikkö voi valita innovaatiokumppanuusmenettelyn vain, jos sen tarpeita ei pystytä tyydyttämään jo markkinoilla saatavilla olevilla ratkaisuilla. Hankintayksiköllä olisi mahdollisuus ennalta päättää, kuinka monta toimittajaa otetaan mukaan neuvotteluihin. Neuvotteluihin osallistuvat toimittajat valitaan osallistumishakemusten ja hankintailmoituksessa asetettujen objektiivisten kriteereiden perusteella. Innovaatiokumppanuudessa on tärkeää erityisesti arvioida toimittajien valmiuksia tutkimukseen ja innovatiiviseen kehittämiseen. Hankintamenettelyyn voi osallistua myös ryhmittymä, jossa osa toimittajista keskittyy tutkimukseen ja kehittämiseen ja osa vastaa innovatiivisen tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Neuvotteluihin kutsuttavien toimittajien vähimmäismäärä on kolme, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Hankintailmoituksessa hankintayksikkö määrittelee tarpeensa. Tarkemmat yksityiskohdat määrittyvät vasta neuvottelujen aikana. Menettelyssä tulisi olla selkeästi omina vaiheinaan toimittajien valintavaihe, neuvotteluvaihe ja tarjousten vertailuvaihe. Kumppanuusmenettelyn hyödyt ja riskit tulisi jakaa niin, että ne kannustavat sekä hankintayksikköä että toimittajia kehittämään ja ottamaan käyttöön innovatiivisia ratkaisuja.¹⁰³

5 Kunta innovatiivisena hankintayksikkönä

5.1 Hankintastrategia ja hankintojen johtaminen

Innovatiivinen organisaatiokulttuuri lähtee henkilöstön yhteisestä innostuksesta. Kunnan johdon tulee tulisi pystyä asettamaan tavoitteet innostusta herättäviksi, motivoiviksi ja innovatiivisuuteen suuntaaviksi. Luottamuksen ilmapiiri on myös tärkeä. Tällöin virheet nähdään oppimisen välineenä ja muutokset koetaan mahdollisuutena. Muutokset ovatkin innovaatioiden perusedellytyksiä. Henkilöstön erilaista kokemus- ja koulutustaustaa tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon ja erilaisuus tulisi nähdä voimavarana.¹⁰⁴

¹⁰² Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 141-142.

¹⁰³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015, 142-143.

¹⁰⁴ Apilo - Taskinen 2006, 100-101.

Innovaatioiden edistäminen kunnan hankinnoissa edellyttää strategista johtamista ja monipuolista hankintaosaamista. Osaamista tulisi olla jokaisen hankintaketjun osa-alueella. Kaupungin johdon, eri toimialojen johdon ja hankintatoimen tulee kaikkien hallita hankinnat hyvin. Toimialojen välillä voi usein olla suuria eroja eivätkä ne usein keskustele keskenään. Innovatiivisia hankintoja ja ratkaisuja on mahdollista hakea myös toimialoja leikkaavasti, mikä itsessään edellyttää vanhojen rakenteiden uudistamista ja strategista suunnittelua. Asenne-
muutosta vaatii myös se, että hankinnan määrittelyyn tulisi osallistua kaikki keskeiset osapuolet. Innovatiivisten ratkaisujen hankinta ei synny vain hankintayksikön tai talouden ja juridii-
kan asiantuntijoiden työnä vaan tarvitaan laaja-alaista substanssiosaamista. Monet ammatti-
laiset eivät näe hankintoihin osallistumista omaksi työkseen.¹⁰⁵ Tutkimus- ja innovointitoimiin
kannustavien hankintojen kokeiluun soveltuu hyvin esimerkiksi energia, ympäristö, hyvinvoin-
tipalvelut ja infrastruktuurit (viestintä, liikenne ja rakentaminen).¹⁰⁶

Lisäksi tulee olla valmiita ottamaan riskejä. Valtion ja kuntien tulisi olla julkisissa hankinnois-
sa riskinottajia. Tällaisen asenteen muutoksen tulee lähteä johdosta. Virkamiehet ovat kui-
tenkin varovaisia hankinnoissa, sillä jos jotain menee pieleen, se on virkamiehen vastuulla.
Huomio on usein siinä, että pidetään epäonnistumisen mahdollisuus mahdollisimman pienenä.
Tällainen ilmiö ei kannusta innovatiivisiin ratkaisuihin.¹⁰⁷ Riskinoton edistämiseksi ja ris-
kinhallintaan on olemassa rahallisia kannusteita. Riskejä on mahdollista jakaa tilaajan ja toi-
mittajan kesken ja myös panostus innovatiiviseen hankintaan voi maksaa itsensä takaisin alen-
tuneilla kustannuksilla. Lisäksi Innovaatorahoituskeskus Tekes rahoittaa innovatiivisia julkisia
hankintoja 50-75 %:n avustuksella, jota voi hakea hankinnan suunnitteluun, hankinnan kehit-
tämiseen ja käyttöönottoon yhdessä kehittäjien kanssa. Rahoitus on suunnattu sellaisten
haastavien uusien ratkaisujen kehittämiseen, joita ei vielä markkinoilla ole.¹⁰⁸

Kunnilla tulisi olla ajan tasalla oleva hankintastrategia, johon on kirjattu kunnan omat tavoit-
teet ja päämäärät, visio ja arvot. Taloudellisten ja laadullisten päämäärien lisäksi strategiaan
voidaan kirjata kestävään kehitykseen, vastuullisuuteen sekä alue- ja elinkeinopolitiikkaan
liittyviä tavoitteita. Lisäksi hankintastrategiaan voidaan kirjata kehittämisen painopistealuei-
ta, toimenpideohjelmia ja esimerkiksi innovatiivisuuden painottamista hankintaprosessissa.¹⁰⁹
Esimerkkinä yksinkertaisesta hankintastrategiasta on Riihimäen kaupungin hankintastrategia,
liite 1.

¹⁰⁵ Kajala 2015, 9-12, Tekes, 18.

¹⁰⁶ Tutkimus- ja innovaationeuvosto, 23.

¹⁰⁷ Kajala 2015, 9-12.

¹⁰⁸ Pekkala - Pohjonen 2015, 387.

¹⁰⁹ Riihimäen kaupungin hankintastrategia 2015.

5.2 Hankintojen valmistelu ja markkinavuoropuhelu

Onnistunut hankinta edellyttää perusteellista valmistelua ja suunnittelua. Kun valmistautuminen on hyvin tehty ja siihen on käytetty riittävästi aikaa ja asiantuntemusta, ei tarvitse pelätä huonoa toimittajaa, viivästymisiä tai valituksia markkinatuomioistuimeen. Julkisissa hankinnoissa usein keskitytään liikaa hankintalain noudattamiseen kuin hankintayksikön todellisten tarpeiden ja vaatimusten miettimiseen. Menestyksekkäs hankintaprosessi edellyttää strategista otetta ja vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelua niin kuin yksityisellä sektorilla.¹¹⁰ Jotta hankintayksikön omat tarpeet ja toimittajien valintakriteerit pystytään määrittelemään tarjouspyyntöön riittävällä tavalla, tulee pohtia riittävästi omia tarpeita, kartoittaa toimittajamarkkinoita, luoda todellista kilpailua, miettiä projektikohtaista hankintastrategiaa, mallintaa kokonaiskustannuksia ja analysoida toimittajien kustannusrakenteita. Julkisen sektorin hankkijat pitävät vähän yhteyttä toimittajiin vaikka hyvä toimittajamarkkinoiden tuntemus takaa viisaasti tehdyn tarjouspyynnön. Hankintalaki sallii yhteydenpidon toimittajiin, kunhan se tehdään avoimesti ja tasapuolisesti.¹¹¹ Hankintayksikön tulee hankintaa määrittäessä pystyä myös ennakoimaan hankinnan kohteen kehittymistä ja siihen mahdollisesti vaikuttavia muita tekijöitä.

Hankintaprosessiin tulee osata varata riittävästi aikaa, jotta erityisesti hankinnan suunnittelu ja valmistelu pystytään tekemään huolella. Suunnittelusta sopimuksen allekirjoittamiseen voi olla usein puoli vuotta. Monimutkaisissa ja suurissa hankinnoissa voi kulua aikaa jopa vuosia. Hankintaprosessissa tulee myös varautua odottamattomiin riskeihin, joita voivat olla esimerkiksi tarjoajien vähyys, lupa- ja valitusprosesseista johtuvat viiveet ja toimittajiin liittyvät riskit (esimerkiksi konkurssi). Hankintaprosessissa aikataulutettavia vaiheita ovat muun muassa hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön lähettämisäika, tarjousten jättöaika, tarjousten hinnan ja teknisten selvitysten vaatima aika, hankintapäätösten tekeminen, sopimusneuvottelut toimittajan kanssa, sopimuksen laadinta, arvioitu toimitusaika, käyttöönottamiseen arvioitu aika ja muut paljon aikaa vievät vaiheet.¹¹²

Hankinnan suunnitteluvaiheessa on hyvä tutustua olemassa olevaan tarjontaan muun muassa selvittämällä kollegoiden kokemuksia ja osallistumalla säännöllisesti erilaisiin tapahtumiin ja näyttelyihin. Erityisesti, kun jokin tuote tai palvelu hankitaan ensimmäisen kerran, on järkevää hyödyntää kollegoiden kokemuksia. Monimutkaisissa hankinnoissa voi tehdä myös ennakkokyselyjä alan toimittajille tai käyttää apuna ulkopuolista asiantuntijaa.¹¹³

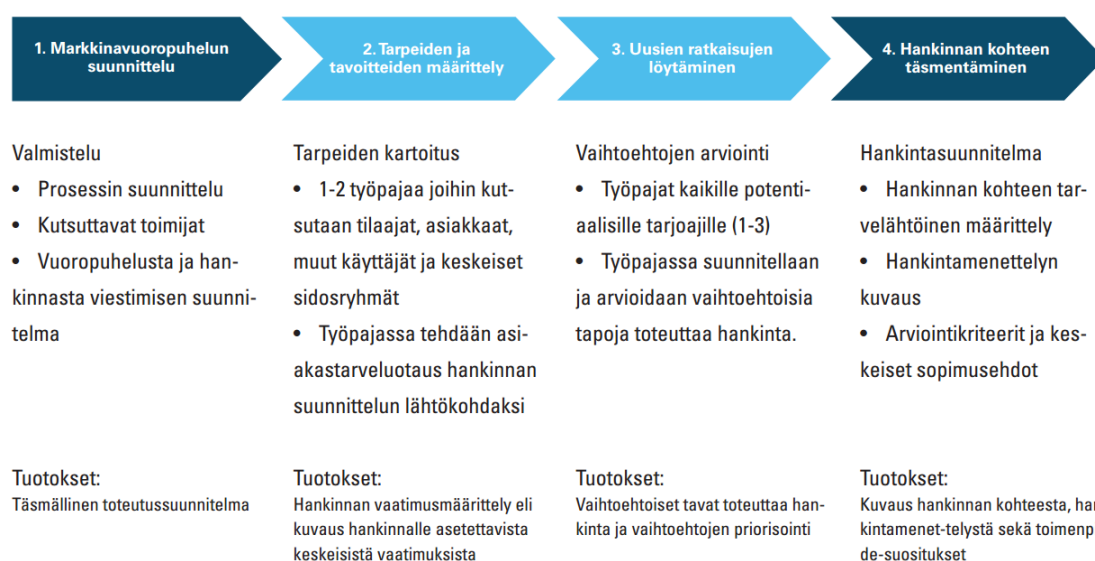
¹¹⁰ Iloranta - Pajunen-Muhonen 2015, 83.

¹¹¹ Iloranta - Pajunen-Muhonen 2015, 379-380.

¹¹² Pekkala - Pohjonen 2015, 339.

¹¹³ Pekkala - Pohjonen 2015, 340.

Markkinavuoropuhelun toteutus (ks. kuvio 6.) alkaa sen suunnittelulla. Tällöin mietitään tarkkaan toimijat, joiden kanssa vuoropuhelua käydään, hankinnan viestintä ja koko prosessin eteneminen ja vaiheet. Tarpeiden kartoitus tulisi tehdä yhdessä tilaajan, asiakkaiden, muiden käyttäjien ja sidosryhmien kanssa yhdessä. Tätä varten voidaan järjestää 1-2 työpajaa. Tällaiset työpajat yleensä tuottavat monipuolista keskustelua ja ratkaisuja. Myös toimittajille tulisi järjestää työpajoja, joissa voidaan suunnitella ja arvioida erilaisia tapoja toteuttaa hankinta. Hankintakohteen täsmentämiseksi tulisi laatia hankintasuunnitelma, johon kuvataan ja määritellään hankinta sekä kirjataan arviointikriteerit ja keskeiset sopimusehdot.¹¹⁴



Kuvio 6: Esimerkki markkinavuoropuhelun toteuttamisesta. Lähde: Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 37.

5.3 Käyttäjälähtöisyys

Käyttäjät ovat merkittävä innovaatiotoiminnan voimavara sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, mutta toistaiseksi heitä on hyödynnetty liian niukasti. Käyttäjien osaamista ja kokemuksia voidaan systemaattisesti valjastaa käyttäjien omaehtoiseen innovaatiotoimintaan ja sekä uusien tuoteinnovaatioiden kehittämiseen ja julkisten palvelujen uudistamiseen. Tieto- ja viestintäteknologia tarjoaa tähän runsaasti uusia mahdollisuuksia. Käyttäjien tarpeet synnyttävät uusia innovointimahdollisuuksia, mutta niitä hyödynnetään harvoin systemaattisesti.¹¹⁵

¹¹⁴ Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 36-37.

¹¹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 9.

Käyttäjälähtöisyys julkisissa hankinnoissa edistää tuotteiden ja palveluiden uudistumista ja radikaalien innovaatioiden syntymistä¹¹⁶. Käyttäjälähtöisessä hankintojen suunnittelussa osallistetaan käyttäjiä innovointiprosessiin. Käyttäjälähtöisyyden merkittävä sovellusalue on julkiset palvelut ja niiden uudistumisen, tuottavuuden ja asiakkaiden osallistumisen vahvistaminen. Tavoitteeseen pyritään ottamalla käyttäjät mukaan kehittämään ja suunnittelemaan julkisia palveluita sekä vaikuttamaan valinnoillaan niiden sisältöön. Käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan keskeinen elementti on vuorovaikutteisuus. Käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta tarvitsee riittävän tietoteknisen infrastruktuurin.¹¹⁷

Käyttäjälähtöisyyden huomioonottaminen on entistä tärkeämpää. Tähän vaikuttavia seikkoja ovat muun muassa entistä tiedostavammat ja vaativammat käyttäjät, käyttäjien tiedon lisääntyminen ja tiedon saatavuuden helpottuminen. Yrittäjien menestyminen perustuu entistä enemmän käyttäjien varaan. Käyttäjälähtöisyys parantaa myös julkisten palveluiden laatua ja tuottavuutta. Lisäksi se lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja sitoutuneisuutta.¹¹⁸

Jäppinen on väitöskirjassaan tutkinut kunnan käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa. Hänen mukaansa suomalaisesta hyvinvointikunnasta tulee tulevaisuudessa palvelujen järjestäjä niiden tuottamisen sijaan. Kuntalaisella on kaksi tapaa osallistua julkisten palveluiden uudistamiseen. Perinteinen tapa on osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon edustuksellisen ja suoran demokratian kautta. Uusi innovatiivinen tapa on osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovoinnin kautta. Kunta voi toimia verkostokoordinaattorina, joka hallinnoi palveluverkostoa. Verkostoon voi kuulua kunnan palveluyksiköitä, yrityksiä ja yhteisöjä. Kunnan palveluiden uudistaminen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta edellyttää muutosta kuntademokratian ja kuntayhteisön johtamisen kannalta. Kuntayhteisön johtajuus tulisi nähdä vuorovaikutteisena prosessina, jossa kunta käyttää verkostoja yhteistyön hallinnan, oppimisen, kehittämisen ja innovoinnin välineenä. Taloustieteen näkökulmasta käyttäjälähtöinen palveluiden suunnittelu uudistaa palvelutuotantoa ja tuo kunnille uutta kilpailukykyä. Se voi näkyä esimerkiksi nykyistä nopeampana reaktiokykyinä kuntalaisten tarpeisiin sekä tuottavuuden ja laadun paranemisena.¹¹⁹ Mahdollisuuksia käyttäjälähtöisyyteen on monia perinteisistä kyselyistä ja havainnoinnista työpajoihin ja virtuaalisiin raateihin.¹²⁰

Demokratian näkökulmasta käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta lisää kuntalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia, joka lisää kuntalaisten luottamusta poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan. Se myös tekee päätöksenteosta ja tuotetuista palveluista kuntalaisten tar-

¹¹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015d.

¹¹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015c, kohta Innovaatiot.

¹¹⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015d.

¹¹⁹ Jäppinen 2011, 7-9, 145-152.

¹²⁰ Innovatiivisten julkisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia, 18.

peita vastaavia ja vähentää tarpeettomien palveluiden riskiä. Henkilöstön näkökulmasta käyttäjälähtöisyys jakaa palvelujen suunnitteluvastuuta ja lisää työtyytyväisyyttä. Demokratian ihannellassa kuntien ja kuntalaisten kansalaiskeskeinen yhteiselämä johtaa uudelleenlaiseen paikallishallintoon, jossa kuntalainen muuttuu vastuulliseksi palvelujen yhteistuottajaksi ja on mukana sekä paikallishallinnon päätöksenteko- että palvelutuotantoprosessin eri vaiheissa.¹²¹

5.4 Sopimushallinta ja seuranta

Sopimuksien taloudellinen ja juridinen merkitys on suuri. Yksityisellä sektorilla panostetaan sopimushallintaan huomattavasti enemmän kuin julkisella sektorilla. Sopimukset ja niiden hallinta on taloudellisesti niin tärkeää, että tehtävään kannattaa palkata kunnassakin kallis-palkkainen sopimusjuristi. Liiketoiminta perustuu sopimukseen ja yrityspuolella tiedetään, että sopimus on yhtä kuin kassavirta. Perinteisen hallintokulttuurin rinnalle ovat nousseet sopimukset ja niiden vahva hallinta. Myös kunnissa tulisi ymmärtää tämä asia ja panostaa siihen.¹²²

Hankintasopimus syntyy hankintalain 76 §:n mukaan kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella. Hankintapäätöksen tiedoksiannossa olisi hyvä ilmoittaa, että hankintasopimus ei synny hankintapäätöksellä. Samalla olisi hyvä ilmoittaa, miten hankintasopimus osapuolten kesken on myöhemmin tarkoitus tehdä. Julkisten hankintojen sopimukseen liittyy taloudellisia ja toiminnallisia riskejä, jotka edellyttävät sopimusosaamista, kykyä hallita erilaisia sopimuksia koko niiden elinkaaren ajan ja kunnan sopimustoiminnan yleistä suunnittelua sekä sopimusmassan ja sopimusprosessien kokonaisuvaltaista hallintaa. Hankintasopimuksen päämääränä on toimiva sopimuskausi. Sen edellytykset luodaan sopimuksen valmisteluvaiheessa. Sopimuksen valmistelussa yhdistyy sisältö- ja hankintaosaaminen.¹²³

Sopimukseen voidaan tehdä hyötyjen ja haittojen jakamiseen perustuvia riskienjakoehjoja. Kumppanuussuhde perustuu juuri osapuolten hyötyjen ja haittojen tasajaolle. Hinnanmääräytymismekanismit tulisi suunnitella niin, että tuottaja kokee sopimukseen sitoutumisen kannattavaksi ja lisäksi ne kannustavat tuottajia kustannustehokkuuden ja laadun parantamiseen. Tuottavuuden parantamisesta voidaan palkita bonuksella ja vastaavasti määräytyy sanktio, mikäli haluttua tavoitetta ei pystytä saavuttamaan sopimuskaudella. Kustannustason muutokset sopimuskaudella tulee huomioida palveluhankintasopimuksissa. Julkisissa hankinnoissa sopimukseen sisällytetään usein kustannustason muutoksiin reagoinnin mahdollistavia uudelleen neuvotteluklausuuleja.¹²⁴

¹²¹ Jäppinen 2011, 9, 161.

¹²² Hoppu-Mäenpää 2016.

¹²³ Hoppu-Mäenpää 2015, 5-19.

¹²⁴ Vedenkannas 2008, 219-221.

Kumppanuuden kehittyminen sopimusosapuolten välille edellyttää riittävän pitkää aikajännettä. Lyhyt sopimuskausi on palveluntuottajan näkökulmasta riski ja se voi nostaa tarjoajan edellyttämää katetta. Pitkä sopimuskausi kannustaa tarjoajia hinnoittelemaan tarjouksen maltillisemmin. Hankintasopimuksen voimassaoloa voidaan jatkaa myös optioin. Niitä voidaan käyttää kumppanuussopimuksen kannustimina. Optio-oikeutta käytetään yleensä silloin, kun hankintayksikkö on tyytyväinen palveluntuottajan toimintaan.¹²⁵

Kuntalain (Kuntal 365/1995) säännökset edellyttävät kunnan sopimusmassan ja sopimusprosessien kokonaisvaltaista hallintaa. Kuntien tekemiin sopimuksiin liittyy usein taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Ne edellyttävät kunnilta sopimusosaamista ja kykyä hallita erilaisia sopimuksia koko niiden elinkaaren ajan. Tämä on kuntajohtamisen yksi tärkeä ydinosaamisalue. Sopimukset ovat johtamisen, yhteistyön ja viestinnän välineitä. Johdon tulisi saada kattavaa ja säännöllistä tietoa sopimusten toimivuudesta ja niihin liittyvistä riskeistä.¹²⁶

Hallinnollisilla päätöksillä ei ratkaista, milloin sopimussidonnaisuus syntyy tai milloin sopimus voidaan irtisanoa tai purkaa vaan asia ratkeaa yksityisoikeudellisten normien perusteella. Sopimusoikeuden periaatteiden tunteminen on tärkeää. Toimiva sopimushallinta edellyttää proaktiivista sopimista eli tavoitteiden asettamista, tiedon välittämistä ja hankkimista sekä sopimusten huolellista valmistelua. Usein hankintalain menettelysäännösten noudattaminen vie huomion sopimuksen sisällön ja ehtojen valmistelulta. Mikäli sopimusten sisältöön ei kiinnitetä riittävästi huomiota valmisteluvaiheessa, voivat esimerkiksi vastuukysymykset jäädä miettimättä tai joistakin asioista ei sovita mitään. Tämä lisää epävarmuutta ja sopimuksen sisällöstä syntyy erimielisyyksiä sopimuksen osapuolten välillä.¹²⁷

Sopimuskaudella sopimusehtojen noudattamisen seuranta ja valvonta on tärkeää. Sopimuksilla tulisi olla vastuuhenkilöt, joiden tehtävinä on seurata ja valvoa sopimuksen toteuttamista ja tiedottaa sopimuksen toteutumiseen liittyvistä asioista. Valvonnan merkitys korostuu erityisesti pitkäkestoisissa sopimuksissa. Sopimusten valvonnan laiminlyönti saattaa johtaa oikeudenmenetyksiin. Sopimukseen neuvoteltuja oikeuksia ei ehkä hyödynnetä täysimääräisesti tai esimerkiksi maksetaan tietystä palvelutasosta, jota ei käytännössä saada. Valvonnan laiminlyönnistä voi seurata, että päätöksentekijät ja kunnan johto eivät saa päätöstensä pohjaksi oikeanlaista tietoa sopimusten toimivuudesta ja sopimukseen mahdollisista liittyvistä riskeistä.¹²⁸

Sopimusprosessien kokonaisvaltainen hallinta edellyttää kunnan sopimustoiminnan yleistä suunnittelua ja yhtenäisten menettelytapojen luomista. Sopimushallinta tulee kytkeä osaksi

¹²⁵ Vedenkannas 2008, 220.

¹²⁶ Hoppu-Mäenpää 2012.

¹²⁷ Hoppu-Mäenpää 2012.

¹²⁸ Hoppu-Mäenpää 2012.

kilpailutusten ja sopimusten suunnittelua. Toimivaltuudet sopimuksen solmimiseen tulee olla helposti tarkistettavissa. Henkilöstöllä tulisi olla selkeät ohjeet sopimusten laatimista, käyttöä, valvontaa ja reklamointia varten. Palveluiden ulkoistamisen yhteydessä tulisi huomioida, että sopimusten valvonta ei toimi ilman riittäviä resursseja. Tärkeä käytännön apuväline sopimusmassan hallintaan on sähköinen sopimusten hallintajärjestelmä.¹²⁹

Käytännössä sopimushallinta edellyttää kunnassa tiettyjä toimenpiteitä. Kunnanhallituksella on velvollisuus ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano. Kunnanhallituksella ja kunnanjohtajalla on vastuu sopimushallinnan operatiivisesta järjestämisestä. Lauta- ja johtokunnilla on velvollisuus valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan täytäntöönpanoa. Johtavilla viranhaltijoilla on velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan. Tilintarkastajien velvollisuus on tarkistaa, onko sopimushallinta järjestetty asianmukaisesti.¹³⁰

5.5 Esimerkkejä kuntien onnistuneista innovatiivisista hankinnoista

Tässä luvussa kuvataan kolmea erilaista innovatiivista julkista hankintaa. Esimerkkihankinnat on Innovaatorahoituskeskus Tekesin esittelemiä onnistuneita hankintoja. Ensimmäinen esimerkki onnistuneista innovatiivisista hankinnoista on Pudasjärven julkiset rakennukset, jotka on rakennettu hirrestä. Pudasjärvi sijaitsee Pohjois-Pohjanmaalla ja asukkaita on noin 8800. Taustalla oli julkisten kiinteistöjen vanheneva kanta ja sisäilmaongelmat. Korjaustoimenpiteillä ei oltu saavutettu haluttuja tuloksia vaan sisäilmaongelmista oli syntynyt kierre, jossa rakennuksia piti evakuoida ja toiminta siirtää väliaikaisrakennuksiin. Hirsirakentamisella haluttiin saavuttaa selkeä muutos entiseen. Ulkomailla hirrestä on jo rakennettu paljon suuria rakennuksia, mutta Suomessa hirren käyttö oli ollut vähäistä julkisissa rakennuksissa. Pudasjärvellä on rakennettu hirrestä toimistorakennuksia, rivitaloja, päiväkotia sekä kampusalue ala- ja yläkoululle, lukiolle ja kansalaisopistolle. Hirsirakentamiseen päädyttiin, koska massiivihirsi rakennusmateriaalina on ratkaisu sisäilmaongelmiin. Seinän sisään ei synny mikrobeille ja bakteereille otollisia kasvualustoja. Lisäksi hirsi on paikallinen rakennusmateriaali, sitoo hiiltä ja hirsirakennuksella on pitkä yli sadan vuoden käyttöikä. Kampusalueen rakentamisessa käytettiin elinkaarimallia eli koulurakennuksen rakentaminen ja ylläpito 25 vuodeksi kilpailutettiin. Kunta ei omista rakennusta vaan vuokraa sitä omiin tarpeisiinsa. Tilat on suunniteltu muunneltaviksi eri tarkoituksiin elinkaarensa aikana.¹³¹ Uuden kampuksen lisäksi pyritään kehittämään opetusta myös muilla tavoilla. Uusia opetustapoja ovat esimerkiksi vuorovaikutus ryhmien, vuosiluokkien ja eri oppiaineiden kesken, oppimisympäristön laajentaminen luokkatilan ulkopuolelle sekä sähköisten oppimateriaalien ja ohjelmien hyödyntäminen. Hirsikou-

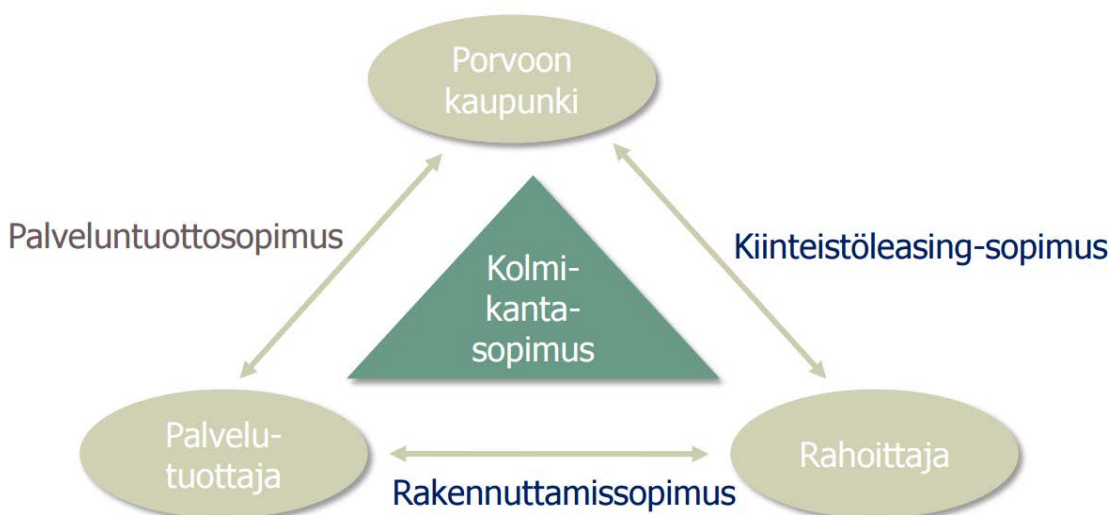
¹²⁹ Hoppu-Mäenpää 2012.

¹³⁰ Hoppu-Mäenpää 2015.

¹³¹ Daavittila 2014, 2-26.

luun sijoittuu kahden koulun ja lukion toiminnot sekä kaupungin keskuskeittiö. Kouluajan ulkopuolella tiloja voivat hyödyntää ja vuokrata myös muut käyttäjät, kuten kansalaisopisto, seurakunta ja yhdistykset. Käyttöasteen toivotaan olevan suuri, jotta talosta saataisiin mahdollisimman monikäyttöinen ja laajaa käyttäjäkuntaa palveleva. Samalla se voitaisiin kokea kaupunkilaisten yhteiseksi paikaksi.¹³²

Toinen esimerkki innovatiivisesta hankinnasta on Porvoon uudet energiatehokkaat päiväkodit, jotka on toteutettu elinkaarimallilla. Elinkaarimalli on hankintamalli, jossa kilpailuttamalla valittu yksityisen sektorin yhteistyökumppani toteuttaa päiväkodit pitkäaikaisessa kumppanuushankkeessa. Perinteisesti rakennushankkeessa kaupunki kilpailuttaa yleensä ainoastaan rakennuksen suunnittelun ja rakentamisen. Päiväkotien elinkaaritoteutuksessa hankkeen toteuttaja vastaa tämän lisäksi myös rahoituksesta, rakennuksen ylläpidosta, energiankulutuksesta sekä kiinteistönhoito- ja siivouspalveluista sopimuskauden ajan.¹³³ Tavoitteena oli saada uusia innovatiivisia ratkaisuja sisältäviä, laadukkaita, toimivia ja ekotehokkaita päiväkotiteja ylläpitopalveluineen edullisesti kiinteistöleasing-sopimuksella. Elinkaarimallia haluttiin myös



Kuvio 7. Porvoon päiväkotihankkeen sopimusrakenne. Lähde: Boström 2011, 14.

testata Porvoon kaupungin muita tilatarpeiden varten. Elinkaarimallia ei oltu aiemmin vielä kokeiltu Suomessa päiväkodeissa, joten kehitettävää toimintamallia voisi hyödyntää myös muualla. Hankkeen sopimusrakenne on havainnointu kuviossa 7. Porvoon kaupunki on tehnyt tiloista kiinteistöleasing-sopimuksen rakennuksen rahoittajan kanssa. Rahoittaja ja palveluntuottaja ovat tehneet keskenään rakennuttamissopimuksen. Päivähoidon tuottaa palvelutuot-

¹³² Pedagogisin uudistuksiin tulevaa kohti 2015.

¹³³ Porvoo kokeilee elinkaarimallia päiväkotien rakentamisessa 2011.

taja, jonka kanssa kaupunki on tehnyt palveluntuottosopimuksen.¹³⁴ Elinkaarimallin kehittämistä rahoitti myös Innovaatorahoituskeskus Tekes ”Innovatiiviset julkiset hankinnat” - rahoitusohjelmastaan. Tuki on 75 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista, yhteensä kuitenkin enintään 70 000 euroa.¹³⁵ Päiväkotihankkeessa yhtenä lähtökohtana oli myös energiatehokkuus. Suora sähkölämmitys kiellettiin, mutta muutoin lämmitysmuodon valinta jätettiin tarjoajan ratkaistavaksi. Tarjoajan tuli myös ilmoittaa ostoenergian määrä ja sitoutua siihen. Jos määrä ylittyisi, olisi kustannusvastuu tarjoajalla. Mikäli määrä alittuisi, jaettaisiin säästö tarjoajan kanssa tasan. Ensimmäisen sopimuskauden pituudeksi sovittiin 20 vuotta. Sopimuskauden jälkeen sopimusta on mahdollista jatkaa uudella määräaikaisella sopimuksella, tilaaja voi lunastaa vuokraohteet tai ne voidaan myydä kolmannelle osapuolelle.

Päiväkotien elinkaaritoteutuksen hyödyiksi todettiin, että se tuo uuden vaihtoehdon kaupungin tilahankintaan. Lisäksi se antaa rakennuksille 20 vuoden takuuajan. Elinkaaritoteutus myös hajottaa kiinteistösijoituksen riskiä. Negatiivisena asiana koettiin, että hankintaprosessi oli raskas ja kallis sekä tilaajan että urakoitsijan mielestä. Tilojen käyttäjien toimintatapojen muuttuminen voi aiheuttaa muutoksia myös elinkaarisopimukseen. Perinteiseen rakennustapaan verrattuna ei syntynyt merkittäviä kustannuseroja.¹³⁶

Kolmas esimerkki käsittelee julkisen ja yksityisen sektorin kehittämiskumppanuutta Porvoon kaupungin vanhustenhuollon palvelujärjestelmän muutoksessa. Lähtökohta vanhusten palvelujärjestelmän kehittämiseksi oli hoitotarpeen lisääntyminen; terveyskeskussairaalaan pääsy oli ongelmallista, päivystystä käytettiin runsaasti, terveyskeskuksen vuodeosastoille oli jatkuva jono, pitkäaikaissairaanhoidon kulutti resursseja ja akuutti- ja lyhytaikaishoidolle ei ollut riittävästi vuodepaikkoja ja kotihoidossa painotettiin perushoitoa ja hoivaa. Palvelujärjestelmässä ja hoitoketjuissa tehtiin muutoksia samanaikaisesti kaikilla hoidon tasoilla. Painopistettä siirrettiin kotihoitoon ja sen valmiuksia lisättiin: laadittiin selkeät hoitolinjat, geriatrisen (vanhusten) hoitotyön osaamista lisättiin ja rakennettiin vahva lääkärituki kotihoitoon, asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmat päivitettiin, tarkistettiin lääkitykset ja laadittiin kuntoutussuunnitelmia ja kotiutustoimintaa kehitettiin. Lisäksi tarkennettiin ympärivuorokautisen hoivan kriteerejä. Kotihoitoon panostaessa annettiin hoitajille myös enemmän vastuuta ja osaamisen taso on noussut. Kotihoidon henkilöstön ymmärrys oman työn roolista osana kotihoidon asiakkaan palveluketjua on selkiytynyt. Hoitohenkilökunnalla on tärkeää tunnistaa potilaat, joiden kunto on heikentynyt ja vaara joutua tehostettuun palveluasumiseen. Kun riski on nousemassa, voidaan palveluita kohdentaa tehokkaammin, esimerkiksi tihentyneet kotikäynnit tai esimerkiksi kuukauden kestävä tehokuntoutusjakso. Tehostunut kotihoito on vähentänyt pitkäaikaisten vuodepaikkojen tarvetta terveyskeskuksessa. Lyhytaikaiseen hoi-

¹³⁴ Boström 2011, 13-14.

¹³⁵ Vesa 2011, 2.

¹³⁶ Boström 2011, 25.

toon on mahdollista päästä jo samana päivänä, koska osastoilla on vapaita paikkoja. Tehdyt muutokset ovat myös tuoneet kustannussäästöjä. Yli 75-vuotiaiden polikliniset päivystyskäynnit ovat vähentyneet 11 prosenttia ja kustannukset laskeneet 13 prosenttia ja laitoshoidon paikat ovat vähentyneet 46 paikalla. Kotihoidon päivystysvalmius on lisääntynyt ja yhä huonokuntoisempia asiakkaita voidaan hoitaa kotona ja turvallisuudentunne kuitenkin säilyy. Reaalilisästä tilinpäätösten 2012 ja 2013 välillä oli 1,2 miljoonaa euroa.¹³⁷

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

6.1 Yhteenveto

Euroopan Unionin innovaatiopolitiikalla pyritään parantamaan alueen innovointikykyä ja sitä kautta lisäämään talouskasvua ja työpaikkoja. EU:ssa haluttaisiin erityisesti panostaa älykkäaseen kasvuun, jota pyritään saamaan aikaan vahvistamalla osaamista ja innovointia. Julkisella sektorilla tulisi olla aktiivinen rooli kysynnän luojana ja kehittämisen ja tutkimuksen vauhdittajana. Erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä on merkittävä innovoinnin potentiaali, jota tulisi hyödyntää enemmän. Julkiset hankinnat on yksi kanava, joka tukee pienten ja keskisuurten yritysten innovointia. Kun hankinnat suunnitellaan niin, että yritykselle jää tilaa uusien keksintöjen kehittämiseen käyttäjälähtöisesti, on siitä etua sekä yritykselle itselleen että julkiselle sektorille.

Julkisia hankintoja säädellään EU:n tasolla hankintadirektiivein ja direktiivit tulee panna täytäntöön jäsenmaissa. Euroopan Unionin innovaatiopolitiikka on merkittävä taustatekijä hankintalainsäädännön uudistamiselle. Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa innovatiivisten hankintojen tekemisen, mutta uudistuksen myötä halutaan lisätä innovatiivisia ratkaisuja muun muassa yksinkertaistamalla hankintamenettelyä, kiinnittämällä huomiota ympäristö- ja sosiaalisiin näkökohtiin ja kehittämällä uusi hankintamenettelytapa innovaatiokumppanuus.

6.2 Johtopäätökset

Tämän opinnäytetyön keskeiset tutkimuskysymykset olivat 1) mitä tarkoitetaan innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla, 2) miten innovatiivinen hankinta poikkeaa tavallisesta hankinnasta, 3) kuinka innovatiivinen julkinen hankinta tulisi toteuttaa käytännössä ja 4) kuinka innovatiivisia hankintoja tulisi toteuttaa osana kunnan toimintaa. Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintaprosessia, jossa yhdessä tai useammassa prosessin vaiheessa pyritään kehittämään jotakin uutta ratkaisua. Hankittava tuote tai palvelu voi olla itsessään innovatiivinen

¹³⁷ Nurme 2014, 4-13.

eli tarvittavaa tuotetta tai palvelua ei ole saatavilla markkinoilla, hankintaprosessi voi olla innovatiivinen tai hankintasopimus laaditaan siten, että se kannustaa sopimuksen aikaiseen innovointiin. Innovaatiokyky mahdollistaa parempaa tuottavuutta ja uusia taloudellisia ratkaisuja sekä verorahojen tehokkaampaa ja laadukkaampaa käyttöä. Julkisten hankintojen oikeudellinen sääntely mahdollistaa innovatiiviset hankinnat. Mitä paremmin hankinnat hallitaan hankintayksikössä ja mitä paremmin hankintoihin osataan liittää innovaatiokannusteita, sitä paremmin hankintayksikkö hyötyy markkinoiden tarjonnasta ja pystyy saavuttamaan uusia luovia ratkaisuja ja taloudellista tehokkuutta.

Innovatiivinen hankinta poikkeaa tavallisesta hankinnasta siinä, että teknisen toteutuksen sijaan haetaan innovatiivisia ratkaisuja. Keskittyminen vain juridiseen osaamiseen ja totuttuihin hankintatapoihin on esteenä yritysten innovoinnille. Innovatiivisissa hankinnoissa tulee painottaa laatua ja tulosta hinnan sijaan. Lisäksi innovatiivisiin hankintoihin liittyy riskejä ja epävarmuustekijöitä, joita tulee pystyä sietämään. Menestyksekkäs hankintaprosessi edellyttää myös strategista otetta ja vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelua niin kuin yksityisellä sektorilla. Innovatiivisessa hankinnassa on tärkeää käyttäjälähtöisyys. Asiakkaat ja loppukäyttäjät voidaan ottaa mukaan hankinnan valmisteluun. Julkisissa hankinnoissa käyttäjälähtöisyys edistää tuotteiden ja palveluiden uudistumista ja radikaalien innovaatioiden syntymistä. Käyttäjät tulisi ottaa mukaan kehittämään ja suunnittelemaan julkisia palveluita ja vaikuttamaan valinnoillaan niiden sisältöön. Käyttäjälähtöisyys parantaa julkisten palveluiden laatua ja tuottavuutta ja lisää myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja sitoutuneisuutta.

Innovaatiot ja innovatiivisuus edellyttävät julkiselta sektorilta, että se osaa ottaa käyttöön työntekijöiden luovuus- ja osaamispotentiaalin ja johtaa sitä. Tärkeää on myös organisaation ulkoiset tekijät, kuntalaiset ja toimittajat, ja heidän ideoiden ja luovuuden valjastaminen käyttöön. Sosiaalisella pääomalla (luottamus, sosiaaliset verkostot ja normit) on suuri vaikutus innovatiivisuuteen. Ne edistävät pääoman muodostumista ja auttavat niiden toteutumisesa. Jatkuva ja pitkäaikainen vuorovaikutus, tiedonvaihto ja keskinäinen oppiminen liittyvät yleensä innovaatioiden syntymiseen.

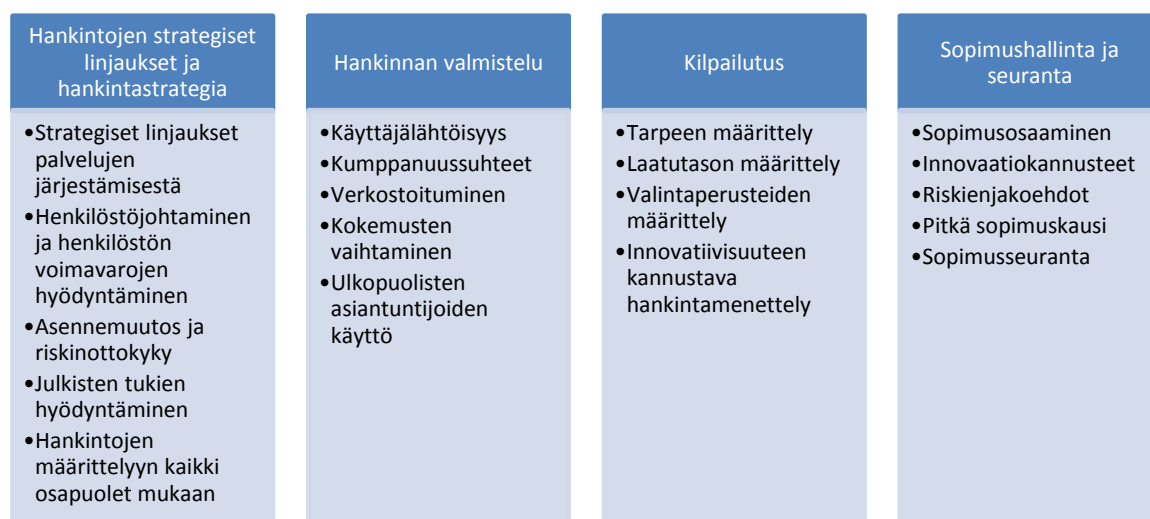
Onnistuneet innovatiiviset hankinnat vaativat luottamuksellista kumppanuutta toimittajien kanssa. Edellytyksenä hedelmälliselle yhteistyölle on, että yritykset ja julkiset organisaatiot ymmärtävät toistensa tavoitteet ja tarpeet. Yhteistyön tavoitteet tulee asettaa niin, että niiden saavuttaminen palvelee molempien etua. Jotta julkinen sektori pystyy kehittämään palveluiden laatua ja tuottavuutta sekä kontrolloimaan kustannuksia, tulisi yhteistyön olla tiivistä markkinatoimijoiden kanssa.

Innovatiivisen hankintaprosessin käytännön toteutuksessa tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja hankinnan valmisteluun. Hankinnan valmisteluvaiheessa käydään markkinavuoropuhe-

lua toimittajien kanssa ja määritellään hankinnan kohde loppukäyttäjien kanssa yhteistyössä. Tarjouspyynnössä olisi tärkeää kuvailla hankinnan kohde tarpeena, joka tulisi toteuttaa. Yksityiskohtainen ja tekninen hankinnan kohteen määrittely ei ole tarpeen, jotta toimittajille jää tilaa innovoida ja kehittää uusia ratkaisuja. Vertailuperusteet olisi hyvä laatia hinta-laatusuhteeseen perustuviksi.

6.3 Innovatiivisuutta lisääviä toimintatapoja kunnan hankinnoissa

Kunnissa tehdään tällä hetkellä vielä vähän innovatiivisia hankintoja. Innovaatorahoituskeskus Tekes tukee innovatiivisia hankintoja ja tämä osaltaan auttaa jakamaan riskiä, joka voi syntyä hankintaprosessissa. Esteitä kuntien innovatiivisille hankinnoille on monia. Suurin syy lienee osaamattomuus kilpailuttaa innovatiivisella tavalla. Mieluummin pitäydytään totutuissa tavoissa ja pelätään taloudellista riskiä tai markkinaoikeuteen joutumista. On kuitenkin kuntia, joissa on menestyksekkäästi tehty innovatiivisia hankintoja ja ne ovat myös käyttäneet hyödyksi Tekesin rahoitusapua. Toinen syy vähäisille innovatiivisille hankinnoille on resurssien puute. Innovatiiviset hankinnat voivat olla työlämpiä ja aikaa vieviä. Niissä erityisesti valmisteluvaihe on vaativampi. Kolmantena syynä on kunnan vastahakoisuus. Hankinnat tulisi nähdä koko kunnan johdon asiana eikä pelkästään hankintahenkilöstön tehtävinä. Hankintahenkilöstö saattaa olla valmis innovatiivisiin hankintoihin, mutta he eivät saa tukea hankkeille kunnan johdolta. Seuraavaksi käyn läpi käytännön toimintatapoja, joiden kautta kunta voisi lisätä innovatiivisuutta hankintoihin ks. kuvio 8.



Kuvio 8: Innovatiivisuutta lisääviä toimintatapoja kuntien hankinnoissa.

6.3.1 Hankintojen strategiset linjaukset ja hankintastrategia

Kunnissa tulisi valmistautua siihen, että tulevaisuudessa julkinen sektori ostaa yhä enemmän palveluita yksityiseltä sektorilta. Kunnassa tulisi strategisesti miettiä, mitkä toiminnot ovat kunnan ydinpalveluita, jotka halutaan järjestää itse ja mitkä palvelut voidaan ostaa ulkopuoliselta. Osa julkisen sektorin palveluista on taloudellisempaa ja kehittävämpää hankkia yksityisiltä yrityksiltä. Erityisesti ne toiminnot kannattaa siirtää ulkopuolisen järjestettäväksi, joissa kunta ei ole kilpailukykyinen eikä kehittämiseen ole riittävästi resursseja. Julkisen sektorin tulee osittain luopua itse palvelujen järjestämisestä ja keskittyttävä itse palvelutason määrittelyyn, palvelutuotannon hankintamallien kehittämiseen ja palveluiden valvontaan.

Hankintojen johtaminen vaatii strategista johtamista ja monipuolista hankintaosaamista. Myös kunnan työntekijöiden laaja-alaista kokemus- ja koulutustaustaa tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon. Johtamisen tulisi olla vuorovaikutteista ylhäältä alaspäin annettujen ohjeiden ja määräysten sijaan. Lisäksi innovatiivisten hankintojen tekeminen vaatii asennemuutosta kunnan johdossa. Luottamuksen ilmapiiri on tärkeää, jolloin virheet voidaan nähdä oppimisprosessina. Innovatiiviset hankinnat vaativat kunnilta riskinottoa. Riskejä on kuitenkin mahdollista jakaa tilaajan ja toimittajan kesken ja innovatiivisiin hankintoihin on mahdollista hakea rahoitusta, jolloin taloudellinen riski pienenee. Kunnassa tulisi tarkoin seurata eri rahoitusohjelmia, jotta tiedetään, millaisia tukia on mahdollista hakea omiin hankintoihin.

Innovaatioiden edistäminen kunnassa vaatii monipuolista hankintaosaamista. Osaamisen tulisi olla vahvaa hankintaketjun jokaisella osa-alueella. Kaupungin johdon, eri toimialojen johdon ja hankintatoimen tulisi hallita hankinnat hyvin ja toimialojen tulisi keskustella keskenään. Hankintojen määrittelyyn tulisi osallistua aina kaikki keskeiset osapuolet, koska hankinnat vaativat vahvaa substanssiosaamista.

6.3.2 Hankinnan valmistelu

Hankintojen valmisteluun on tärkeää ottaa heti alusta lähtien mukaan loppukäyttäjät/kuntalaiset. Loppukäyttäjät ovat merkittävä innovaatiotoiminnan voimavara. Käyttäjälähtöisessä hankintojen suunnittelussa käyttäjiä osallistetaan innovointiprosessiin. Kuntayhteisön johtajuus tulisi nähdä vuorovaikutteisena prosessina kuntalaisten kanssa. Käyttäjälähtöisessä hankintaprosessissa voidaan käyttää monenlaisia osallistamistapoja, kuten perinteiset kyselyt, työpajat ja virtuaaliset raadit. Hankintojen käyttäjälähtöisyys yleensä parantaa asiakastytyväisyyttä, lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja sitoutuneisuutta sekä vähentää tarpeettomien palveluiden riskiä.

Hyvä toimittajamarkkinoiden tuntemus takaa viisaasti tehdyn tarjouspyynnön. Hankintalaki sallii yhteydenpidon toimittajiin, jos ne tehdään avoimesti ja tasapuolisesti. Kunnan ja yksityisen sektorin kumppanuus luo mahdollisuuksia synnyttää innovaatioita. Jotta kunta pystyy kehittämään palveluiden laatua ja tuottavuutta sekä kontrolloimaan kustannuksia, sen tulee toimia läheisessä yhteistyössä markkinatoimijoiden kanssa. Kumppanuussuhteet yksityisen sektorin kanssa yhdistää molempien osapuolien osaamisen, kokemuksen resurssit.

Sosiaalinen verkostoituminen on innovatiivisten hankintojen näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Sosiaalinen verkostoituminen on tärkeää sekä kunnan sisällä että sen ulkopuolella. Jatkuva ja pitkäaikainen vuorovaikutus, tiedonvaihto ja keskinäinen oppiminen liittyvät yleisesti innovaatioiden syntymiseen.

Hankinnan valmisteluvaiheessa on hyvä tutustua olemassa olevaan tarjontaan muun muassa selvittämällä kollegoiden kokemuksia. Hyvien kokemusten jakaminen yleensäkin levittää hyviä toimintatapoja laajemmalle. Lisäksi on mahdollista osallistua säännöllisesti erilaisiin tapahtumiin, kuten messuille ja näyttelyihin. Varsinkin, kun jokin tuote tai palvelu hankintaan ensimmäisen kerran on viisasta hyödyntää kollegoiden kokemusta. Lisäksi vaativissa ja monimutkaisissa hankinnoissa kannattaa käyttää apuna hankinnan valmisteluvaiheessa ulkopuolista asiantuntija-apua ja tehdä toimittajille ennakkokyselyjä.

6.3.3 Kilpailutus

Kilpailutusprosessia ei käydä yksityiskohtaisesti läpi tässä luvussa vaan esitellään toimintatapoja, jotka ovat innovatiivisuutta lisääviä. Tarjouspyynnössä tulisi yksityiskohtaisen määrittelyn sijaan määritellä kunnan tarve jollekin tuotteelle tai palvelulle. Esimerkkinä voidaan esittää, että ei pidä tilata valaisinta vaan valoa tai että ei pidä tilata koulutuspäiviä vaan oppimista¹³⁸. Tarpeen määrittelyn lisäksi tulee määritellä hankinnan kohteen laatutaso. Valintaperusteissa tulisi kannustaa innovatiivisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi luvussa 5.5 esiteltiin Porvoon päiväkotihankkeet, jossa kaupunki itse rakennuttanut omistukseensa päiväkotirakennusta vaan hankinta tehtiin elinkaarimallina, jossa yksityisen sektorin yhteistyökumppani toteutti päiväkodit pitkäaikaisessa kumppanuudessa.

Innovatiivisessa hankinnassa on mahdollista käyttää useita erilaisia hankintamenettelyjä. Tällä hetkellä käytössä ovat neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suunnittelukilpailu ja käännteinen tarjouskilpailu. Uutena menetelmänä uudessa hankintadirektiivissä on esitetty innovaatiokumppanuus.

¹³⁸ Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 2014, 13.

6.3.4 Sopimushallinta ja seuranta

Julkisten hankintojen sopimukseen liittyy sekä taloudellisia että toiminnallisia riskejä, jotka edellyttävät sopimusosaamista ja kykyä hallita erilaisia sopimuksia koko niiden elinkaaren ajan. Kunnissa tulisi panostaa sopimukseen ja niiden hallintaan niin kuin yksityisellä sektorilla. Hankintasopimuksen päämääränä tulisi olla toimiva sopimuskausi. Sen edellytykset luodaan sopimuksen valmisteluvaiheessa. Sopimuksen valmistelussa yhdistyy sisältö- ja hankintaosaaminen.

Sopimukseen olisi hyvä lisätä erilaisia innovaatiokannusteita. Laadun parantamisesta tai taloudellisesta tehokkuudesta olisi tällöin hyötyä myös toimittajalle. Vastaavasti, jos asetettua tavoitetta ei täytetä sopimuskaudella, voi siitä määräytyä toimittajalle sanktio. Lisäksi sopimuksia voidaan jatkaa option. Mikäli kunta on tyytyväinen toimittajaan, kunta voi käyttää optio-oikeuttaan sopimuskauden jatkamiseksi. Lisäksi mahdollisia riskejä koskevia ehtoja kannattaa lisätä sopimukseen riskien jakamiseksi kunnan ja toimittajan välillä.

Kumppanuuden kehittyminen vaatii riittävän pitkää aikajännettä. Pitkä sopimuskausi kannustaa toimittajia hinnoittelemaan tarjouksen maltillisemmin. Lyhyt sopimuskausi on usein palveluntuottajan näkökulmasta riski ja se toisaalta lisää yleensä toimittajan edellyttämää katta-

Sopimusten seuranta tulisi käytännössä kohdistaa erityisesti laatuun / palvelutasoon, joka on määritelty sopimuksessa. Lisäksi olisi hyvä kerätä säännöllisesti palautetta palvelunkäyttäjiltä, jotta saadaan ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi. Sopimusten valvonnan laiminlyönti voi johtaa merkittäviin oikeudenmenetyksiin.

Johtopäätösten lopuksi haluan todeta, että innovatiivisten julkisten hankintojen tekeminen Suomessa on vielä alkutaipaleella. Edelläkävijöinä on joitakin pääasiassa isoja kaupunkeja, jotka ovat toteuttaneet innovatiivisia hankintoja menestyksekkäästi. Hyvien ja onnistuneiden kokemusten jakaminen valtakunnallisesti olisi ensiarvoisen tärkeää, mikäli innovatiivisuutta halutaan lisätä julkisiin hankintoihin. Tässä kohtaa toki voidaan myös muistuttaa, että aina hankinnan ei tarvitse olla innovatiivinen. Hankinnan valmisteluvaiheessa on kuitenkin hyvä pysähtyä miettimään, voisiko hankinnan tällä kertaa tehdä jotenkin toisin ja yritysten innovointipotentiaalia hyödyntäen. Mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi tämän opinnäytetyön jälkeen hankintastrategian laatiminen käytännössä. Hankintastrategian laadintaan tulisi ottaa mukaan koko kunnan johto. Tämä voisi synnyttää uusia ideoita ja innovaatioita palvelujen järjestämisestä.

Lähteet

- Eskola, S. – Ruohoniemi E. 2011. Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma.
- Hoppu-Mäenpää L. 2012. Kunnan johdolta edellytetään kattavampaa sopimusten hallintaa. Kuntalehti 11/2012, 96.
- Hoppu-Mäenpää, L. 2015. Kunnan palvelutuotannon ulkoistamiseen liittyvät sopimukset, sopimushallinto ja sopimusjohtaminen. Luentomateriaali 9.1.2015.
- Husa, J. 2008. Kirjallisen työn lähtökohdat, 1-28. Teoksessa Husa, J., Mutanen, & Pohjolainen, T. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2015. Hankintojen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.
- Lovio, R. & Kivisaari, S. 2010. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. VTT tiedotteita 2450.
- Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum.
- Ojanen, T. 2010. EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki: Edita.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5., uudistettu laitos (6.painos). Helsinki: Tietosanoma.
- Rilla, N. & - Saarinen, J. 2007. Tutkimusmatka innovaatioihin. Teknologia katsaus 197/2007. Tekes.
- Vedenkannas, M. 2008. Kumppanuus ja julkiset hankinnat. Lakimies 2/2008, s.212-229.
- Yliherva, J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64.

Sähköiset lähteet

- Apilo, T. & Taskinen, T. 2006. Innovaatioiden johtaminen. VTT tiedotteita 2330. Viitattu 3.4.2016. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2006/T2330.pdf>
- Askeleet innovatiivisiin hankintoihin. 2014. Turun yliopisto. Viitattu 15.4.2016. <http://www.utu.fi/fi/yksikot/fff/palvelut/kehitysprojektit/innovatiiviset/hankinnat/Sivut/home.aspx>
- Boström, B. 2011. Porvoon kaupungin päiväkotien elinkaaritoteutus. Viitattu 20.5.2016. https://www.porvoo.fi/easydata/customers/porvoo2/files/maat_liitetiedostot/uutiset/borje_bostrom.pdf
- Daavittilia, K. 2014. Pudasjärven ekokoulu - Miksi ja miten. Viitattu 17.4.2016. https://tapahtumat.tekes.fi/uploads/e8c06505/Kaarina_Daavittila-4200.pdf
- Elinkeinoelämän Keskusliitto. 2012. Kuntien hankinnat. Tilastollinen päivitysmuistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä kunta-alalla. Viitattu 12.3.16. <http://docplayer.fi/1161048-Kuntien-hankinnat-tilastollinen-paivitysmuistio-yksityisten-tavara-ja-palveluostojen-merkityksesta-kunta-alalla-helsinki-lokakuu-2012-pekka-liith.html>

- Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki. Viitattu 19.4.2016.
http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf
- Hoppu-Mäenpää, L. 2016. Vieraskynä: Hankintasopimusten merkitys kasvaa. Kuntahankinnat 4.5.2016. Viitattu 10.5.16.
<http://www.kuntahankinnat.fi/fi/ajankohtaista/artikkelit/vieraskyna-hankintasopimusten-merkitys-kasvaa>
- Innovatiivisten julkisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia. Owalgroupp. Huippuostajat-ohjelma, Tekes. Viitattu 14.3.2016.
<https://www.tekes.fi/contentassets/a2109264d85e47a18e7406bf39bd45dd/toimiala--ja-yrityshaastattelut-yhteenveto-6.pdf>
- Jäppinen, T. 2011. Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta nro 230. Helsinki: Kuntaliitto. Viitattu 21.4.2016.
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66835/978-951-44-8659-3.pdf?sequence=1>
- Kajala, J. 2015. Innovatiiviset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajasta. Viitattu 6.3.2016. <http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2015/09/Kajala-Innovatiiviset-julkiset-hankinnat.pdf>
- Nurme, P. Porvoon vanhustenhoidto - Esimerkki julkisen ja yksityisen sektorin kehittämiskumppanuudesta. Viitattu 21.4.2016.
https://tapahtumat.tekes.fi/uploads/647bb545/Pia_Nurme_Porvoo-8092.pdf
- Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 19.4.2016.
http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/julkaisuja/Documents/Oksanen_kuntien_yleiset_hankintaohjeet_alkuosa_v_23.8.2010.pdf
- Pedagogisin uudistuksin tulevaa kohti. 2015. Pudasjärven kaupunki. Viitattu 19.4.2016.
<http://www.pudasjarvi.fi/blogit-ja-kolumnit/242-koulu-uudistuu-koulukeskus-valmistuu/818-pedagogisin-uudistuksin-tulevaa-kohti>
- Porvoo kokeilee elinkaarimallia päiväkotien toteutuksessa. 2011. Porvoon kaupunki. Viitattu 21.4.2016. <https://www.porvoo.fi/fi/porvoo-tietoa/uutiset/?a=viewItem&itemid=5253>
- Riihimäen kaupunki. 2015. Riihimäen kaupungin hankintastrategia. Viitattu 19.4.2016.
<http://www.riihimaki.fi/wp-content/uploads/sites/3/2015/01/RIIHIMAEN-KAUPUNGIN-HANKINTASTRATEGIA.pdf>
- Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat. 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Viitattu 17.4.2016. https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF
- Sotarauta, M., Saarivirta, T. & Kolehmainen, J. 2011. Mikä estää kuntia uudistumasta? Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 66. Viitattu 16.3.2016. <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2066.pdf>
- Tutkimus- ja innovaationeuvosto. 2014. Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunta 2015-2020. Viitattu 6.3.2016.
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/tutkimus-ja_innovaationeuvosto/julkaisut/liitteet/Linjaus2015-2020.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2011. Innovaatio-osaston tavoitteet vuosille 2012-2016. Viitattu 16.3.2016. https://www.tem.fi/files/30843/Innovaatio-osaston_tavoitteet_vuosille_2012_2016pdf.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus. Viitattu 26.11.2015.

https://www.tem.fi/innovaatiot/palveluinnovaatiot/julkisten_palveluiden_innovaatiot/julkisen_ ja_ yksityisen_sektorin_kumppanuus

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2015b. Innovaatiot. Viitattu 26.11.2015.

<https://www.tem.fi/innovaatiot>

Työ- ja elinkeinoministeriö 2015c. Käyttäjälähtöinen innovaatiopolitiikka. Viitattu 6.3.2016.

https://www.tem.fi/innovaatiot/kysynta_ ja_ kayttajalahtoinen_innovaatiotoiminta/kayttajalahtoinen_innovaatiopolitiikka

Työ- ja elinkeinoministeriö 2015d. Käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan jäsentely ja sisällöt. Viitattu 6.3.2016.

https://www.tem.fi/files/23425/Kayttajalahtoisin_innovaatiopolitiikan_viitekehikko.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö 2016. Hankintalain kokonaisuudistus - Siirtymävaiheen toimenpiteet ja järjestelyt. Tiedote 3.3.2016. Viitattu 12.3.2016.

https://www.tem.fi/files/44825/Tiedote_03032016.pdf

Valtiovaraministeriö. Talouspolitiikan raamit. Viitattu 20.5.2016.

<http://vm.fi/talouspolitiikan-raamit>

Virallislähteet

Euroopan komissio 2014. Horizon 2020. Euroopan unionin tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma. Viitattu 6.3.2016.

https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_FI_KI0213413_FIN.pdf

Euroopan unionin virallinen lehti. 2014. L94 28.3.2014.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

KOM(2010) 2020, lopullinen. Eurooppa 2020 -strategia. EUROOPPA 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia.

KOM(2011) 546, lopullinen. Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke Innovaatiounioni.

KOM(2011) 808 lopullinen. Komission tiedonanto parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Horisontti 2020 - Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma.

KOM(2011) 822 lopullinen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) strategisesta innovaatio-ohjelmasta: EIT:n toimet innovatiivisen Euroopan edistämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. 2015. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 37/2015. Viitattu 10.1.2016. https://www.tem.fi/files/42893/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf

Valtioneuvoston kanslia 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Viitattu 19.4.2016.

[http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_net*ti*.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_net<i>ti</i>.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82)

Kuviot

Kuvio 1. Hankintaprosessi hankintayksikön ja yrityksen näkökulmasta.	13
Kuvio 2. Innovaatioiden synty organisaatiossa.	16
Kuvio 3. Hankintanormisto.	22
Kuvio 4: Hankintojen innovatiivisuuden eri muodot.	30
Kuvio 5: Yritysten tuotekehitystä ja kilpailukykyä vahvistavia tekijöitä.	32
Kuvio 6: Esimerkki markkinavuoropuhelun toteuttamisesta.	39
Kuvio 7. Porvoon päiväkotihankkeen sopimusrakenne.	44
Kuvio 8: Innovatiivisuutta lisääviä toimintatapoja kuntien hankinnoissa.	48

Liitteet

Liite 1 Riihimäen kaupungin hankintastrategia	58
---	----

RIIHIMÄEN KAUPUNGIN HANKINTASTRATEGIA

Johdanto

Riihimäen kaupungin hankintastrategia perustuu kaupunginvaltuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan, jossa on määritelty kaupungin arvot, visio ja strategiset päämäärät. Hankintastrategian laadinnassa on lisäksi otettu huomioon Riihimäen kaupungin palvelutuotannon kehittämisohjelma. Hankintastrategia ei sisällä kaupungin toiminnan organisointia tai palvelujen tuotantotapoja koskevia palvelutuotannollisia linjauksia. Nämä linjaukset tehdään jatkossa uuden kuntalain edellyttämässä kuntastrategiassa.

Julkinen hankinta perustuu julkisten palvelujen tuottamisen tarpeisiin ja vaatii onnistuakseen toimivat markkinat, joilla tuotteista ja palveluista on kilpailua. Ostettavat tuotteet ja palvelut on pääsääntöisesti kilpailutettava, ja suorahankinta on mahdollista vain poikkeustapauksissa. Julkinen hankinta on tiukasti säänneltyä. Riihimäen kaupungin hankintatoimea ohjaavat laki julkisista hankinnoista sekä kaupunginhallituksen hyväksymät hankintaohjeet. Hankintaohjeissa on määritelty mm. hankinnan toteuttaminen, kynnysarvot ja päätösvallan delegointi.

Kestävä kehitys ja vastuullisuus korostuvat hankinnoissa. Kansalaisten arvopohja on tässä suhteessa muuttunut, ja paine esimerkiksi sosiaalisesti kestävien hankintojen lisäämistä kohtaan on suuri. Kestävän kehityksen hankinnalla tarkoitetaan sosiaalisten, ekologisten ja eettisten näkökohtien sisällyttämistä tarjouspyyntöasiakirjoihin ja hankintapäätökseen. Riihimäen kaupungissa hankintatoimintaa ohjaa tältä osin mm. ympäristöpolitiikka, ilmastostrategia ja energiatehokkuussopimus. Myös palvelutuotannon ja sitä tukevien palveluhankintojen huolellinen suunnittelu ja toteuttaminen korostuvat. Kuntasektorilla palveluostot lisääntyvät materiaaliostoja nopeammin. Riihimäen kaupungissa palveluostot kasvavat tällä hetkellä erityisesti sosiaali- ja terveystoimialalla.

Riihimäen kaupungin hankintastrategian tavoitteena on tehostaa kaupungin taloutta, parantaa hankintojen laatua ja kehittää hankintojen suunnitelmallisuutta. Keskeisiä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi ovat sähköisten hankintatyökalujen ja –ratkaisujen hyödyntäminen, hankintojen ohjauksen ja työnjaon kehittäminen, kestävä kehityksen huomioiminen hankinnoissa sekä yhtenäisen ja toimivan hankintatyön edellytysten varmistaminen.

Riihimäen kaupungin hankintastrategia sisältää vision hankintatoimen tavoitellasta, strategiset tavoitteet sekä niihin liittyvät hankintojen kehittämistoimenpiteet. Hankintastrategia on pyritty pitämään mahdollisimman tiiviinä, konkreettisenä ja yksinkertaisena. Asiakirjan valmistelussa on huomioitu kaupunkiorgani-

saation sisältä sekä ulkoisilta sidosryhmiltä ja yhteistyökumppaneilta saatu palaute.

Visio

Riihimäen kaupungin hankintatoimi on järjestetty suunnitelmallisesti, taloudellisesti ja tehokkaasti. Riihimäen kaupungin hankintasopimusten ehdot tukevat hankinnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Hankintasopimusten hallinta ja seuranta on järjestetty toimivaksi. Hankintatoimen tehtävissä työskentelevä henkilökunta on ammattitaitoista ja osaavaa. Hankintatoimen prosessit ovat selvät ja toiminta järjestelmällistä.

Hankintatoimi hyödyntää tarjouskilpailuissa laajasti sähköisiä hankintatyökaluja. Tarjouskilpailuissa pyritään kestävän kehityksen mukaisiin ratkaisuihin. Riihimäen seudun pk-yrityksille tarjotaan mahdollisuus osallistua kaupungin järjestämiin tarjouskilpailuihin.

Hankintatoimen strategiset tavoitteet

1. Hankintatoimi on taloudellista, tehokasta ja suunnitelmallista

Hankintastrategia luo edellytyksiä toimivalle ja tehokkaalle palvelutuotannolle, parantaa hankintojen laatua ja varmistaa kaupungin hankintatoimessa taloudellisen, tehokkaan ja suunnitelmallisen toimintatavan.

2. Kestävän kehityksen hankinnat

Hankintastrategia edistää laadukkaiden kuntapalvelujen järjestämistä asukkaille taloudellisesti ja tehokkaasti sekä ottaa huomioon ympäristöä vaalivan ja energiaa säästävän toimintatavan. Kestävä kehitys otetaan huomioon sekä palveluettä materiaalihankinnoissa.

3. Riihimäen seudun pk-yritysten toimintaedellytysten parantaminen

Hankintastrategia parantaa Riihimäen seudun yrittäjien mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Hankintastrategia edistää omalta osaltaan myönteistä Riihimäki-kuvaa.

Hankintatoimen kehittäminen

Lähtökohdat

Hankintayksiköiden hankintojen suunnittelun ja sisältömäärittelyssä tarvittavan substanssiosaamisen sekä hankinnan toteuttamisessa tarvittavan kaupallisen, kilpailutus- ja sopimusjuridisen asiantuntemuksen merkitys on kasvanut. Hankintatoimi on myös keskeisellä sijalla tuottavan ja taloudellisen toiminnan edellytyksiä rakennettaessa. Kilpailutuksen tavoitteena tulee olla laadukas tavara tai palvelu ja hinnaltaan ja ehdoiltaan hyvä hankintasopimus, jonka kilpailuttamisessa mm. ostovolyymi on hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla.

Jatkuvasti uudistuvan lainsäädännön lisäksi hankkijan on kyettävä tunnistamaan ja määrittelemään omat tarpeensa riittävän täsmällisesti sekä hahmottamaan erilaiset hankintavaihtoehdot. Hankkijan on hyvä tuntea markkinat ja toimialojen toimintalogiikat kilpailutilanteen hyödyntämiseksi. Näiden vaatimusten lisäksi hankkijan olisi kyettävä huomioimaan muutkin hankinnoille asetettavat erilaiset esim. ympäristönäkökohtiin tai sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät tavoitteet ja toiveet.

Hankintatoimen kehittämisessä painopistettä on tarpeellista siirtää myös muun kuin juridisen osaamisen kehittämiseen ja kilpailutusvaiheen toteuttamiseen. Lähivuosien kehittämistavoitteena on laajentaa osaamisen painopisteitä. Toimituksen hallinta, uusien kilpailutusmallien ja sähköisten työvälineiden käyttö sekä ympäristöystävällisten ja innovatiivisia ratkaisuja hakevien hankintojen tekeminen edellyttävät myös uudenlaista osaamis pohjaa. Laaja-alaisen hankintaosaamisen kehittämisen välineiksi tulee ottaa koulutus, parhaiden käytäntöjen jakaminen sekä mahdollisuuksien mukaan myös yksittäisissä hankinnoissa hankintayksiköille tarjottava asiantuntija-apu.

Hankintatoimen kehittämisessä eri hallintokuntia kannustetaan yhteistyöhön yritysten kanssa. Hyöty yhteistyöstä on molemminpuolinen; hallintokunnat kuulevat, millaisia ratkaisuja markkinoilla on tarjolla heidän tarpeisiinsa ja yritykset puolestaan kuulevat, millaisia tarpeita hallintokunnilla on. Hyvään hankintatoimeen kuuluu, että hallintokunnat käyvät yritysten kanssa esimerkiksi teknistä vuoropuhelua ennen uuden kilpailutusmenettelyn käynnistämistä. Teknisessä vuoropuhelussa yrityksiltä voidaan pyytää palautetta esimerkiksi luonnoksista tarjouspyyntömateriaaliksi ja yritykset voivat tuoda esiin mahdolliset ongelmatkohdat. Näin voidaan mm. välttää alalle vieraita sopimusehtoja ja epätarkoituksenmukaisten vaatimusten asettamista hankinnan kohteelle. Kun tarjouspyyntömateriaalin tekemisessä kuullaan yrityksiä, materiaalista saadaan laadukkaampaa ja helpotetaan tarjousten tekemistä sekä osallistumista tarjouskilpailuihin. Näin saadaan enemmän tarjouksia ja vähennetään tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia. Tämä kuitenkin edellyttää hankinnoilta erityisesti hyvää suunnitelmallisuutta.

Hankintatoimen strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty toimenpiteitä, joiden avulla kaupungin hankintatoimintaa pyritään tehostamaan, hyödyntämään paikallisia yrityksiä mahdollisimman laajasti, toteuttamaan hankinnat mahdollisimman ympäristöystävällisesti, parantamaan hankintahenkilökunnan osaamista, kiinnittämään huomiota hankintasopimusten hallintaan ja seurantaan ja tarjouspyynnön vertailuperusteiden asettamiseen sekä riskienhallintaan.

Hankintastrategian toimenpideohjelma

- a) sähköisten hankintatyökalujen käyttöönotto ja edistäminen Sähköisillä hankintatyökaluilla on mahdollista saavuttaa merkittäviä hyötyjä. Työkalut ohjaavat hankintaprosessia tiukasti ja pienentävät virheiden todennäköisyyttä. Sähköiset hankintatyökalut nopeuttavat ja tehostavat hankintaprosessia.

Sähköisten hankintatyökalujen käyttöä laajennetaan kaupungin toteuttamissa hankinnoissa vuoden 2015 aikana. Tavoite on, että kaikki Riihimäen kaupungin hankinnat toteutetaan sähköisesti vuoden 2016 alusta.

b) paikallisen tarjonnan hyödyntäminen, pk-sektori

Riihimäen kaupunki on yritysmyönteinen ja edistää hankinnoissa kilpailun toteutumista. Pienten ja keskisuuren yritysten mahdollisuuksia osallistua kaupungin järjestämiin tarjouskilpailuihin parannetaan. Hankinnoissa arvioidaan toimialakohtaisesti sopivien hankintakokonaisuuksien, puitejärjestelyjen ja osatarjousten hyväksyminen. Kaupunki ei aseta tarpeettomia rajoituksia ja vaatimuksia kilpailuun osallistumiselle.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hankinnat pyritään toteuttamaan siten, että paikallisille yrittäjille tarjotaan tasapuoliset mahdollisuudet tarjota kaupungin hankintayksiköille tavaroita ja palveluita. Paikallisen tarjonnan hyödyntämiseen pyritään myös kynnsarvon alittavissa hankinnoissa ja pienhankinnoissa.

c) Kestävän kehityksen periaatteiden huomioiminen, innovatiiviset ratkaisumallit

- Kestävän kehityksen kriteerien huomioon ottamista hankinnoissa lisätään sisäisen ohjeistuksen ja koulutuksen keinoin. Tarjouspyynnössä pyritään mahdollisuuksien mukaan antamaan tarjousten vertailussa toimittajille lisäpisteitä ympäristöystävällisistä tuotteista. Hankintaa tehtäessä hyödynnetään jo olemassa olevia kansallisia työkaluja, ympäristökriteerejä ja verkostoja. Lisäksi kilpailutuksissa otetaan huomioon Riihimäen kaupungin asema Reilun kaupan kaupunkina.
- Merkittävien hankintojen yhteydessä arvioidaan sosiaalisen kestävyden vaikutukset. Hankintojen sosiaalisilla näkökohdilla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla taataan perusoikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyysperiaatteen noudattaminen. Hankinnoilla tuetaan esimerkiksi työttömien ja toimintakyvyltään rajoittuneiden ja muiden vastaavien ryhmien työllistämistä. Sosiaaliset kriteerit pyritään sisällyttämään tarjouspyyntöön, kun se on taloudellisesti perusteltua tai niillä voidaan kohentaa hyvinvointia kaupungissa.
- Hankinnoissa hyödynnetään tehokkaasti erilaisten kilpailutusmenetelmien tarjoamat mahdollisuudet ja pyritään löytämään innovatiivisia hankintaratkaisuja.

d) hankintahenkilökunnan kouluttaminen sisäinen/ulkoisen koulutus

Hallintokunnat varaavat hankkijoiden koulutukseen määrärahan. Kaupunki järjestää säännöllisesti koulututusta hankintalainsäädännön uudista-

misesta sekä hankintasopimusten juridiikasta. Koulutustilaisuudet ovat avoimia myös kaupungin muulle henkilökunnalle.

e) Yhteishankintayksiköiden hyödyntäminen ja yhteishankintojen käytön laajentaminen Riihimäen kaupunki hyödyntää erityisesti volyymituotteissa KL Kuntahankinnat Oy:n ja KuntaPron solmimia hankintasopimuksia, kun se lisää hankintatoimen tehokkuutta tai on taloudellisesti perusteltua. Hankintatoimijoiden välistä yhteistyötä pyritään lisäämään paitsi maakunnallisesti myös sisäisesti koko kaupunkikonsernissa, erityisesti sisäisten tietopyyntöjen ja hankintojen yhdistämisen muodossa.

f) Hankintasopimusten hallinta ja seuranta, selkeä vastuutus, juridisen asiantuntijapalvelun käyttö

Hankintasopimusten seurannassa ja hallinnassa on jokaisessa hallintokunnassa selkeä vastuutaho. Riihimäen kaupungin järjestämässä tarjouskilpailuissa jo tarjouspyyntöasiakirjoihin liitetään pääsääntöisesti hankintayksikön oma hankintasopimusluonnos tai keskeiset sopimusehdot. Toimittajan tarjoamaa sopimus pohjaa tai -ehtoja voidaan kaupungin hankinnoissa käyttää vain poikkeuksellisesti. Sopimuspoikkeamista reklamoidaan tehokkaasti ja luotettavasti.

Riihimäellä on käytössä KuntaToimisto-järjestelmän sopimuksenhallintasovellus. Järjestelmän käyttöä tehostetaan ja seurantaa parannetaan. Sovelluksen käytöstä järjestetään hallintokunnille vuoden 2015 aikana erillinen koulutustilaisuus. Hallintokunnat tarkistuttavat merkittävät hankintasopimukset kaupunginlakimiehellä ennen sopimuksen allekirjoittamista.

g) Tarjouspyynnön vertailuperusteiden asettaminen ja riskienhallinta

Erityisesti palveluhankintojen tarjouspyynnöissä otetaan automaattisesti huomioon laadulliset ominaisuudet joko siten, että palvelun laatutekijöitä määritetään tarjouspyynnön ehdottomiksi vaatimuksiksi tai siten, että varsinaisissa tarjouksen vertailuperusteissa toimittajat saavat lisäpisteitä palvelun laadullisista ominaisuuksista.

Hankintoihin liittyy suoria taloudellisia ja toiminnallisia riskejä sekä imago- ja riskkejä. Hankintoja kilpailutettaessa riskit arvioidaan tapauskohtaisesti, ja niihin varaudutaan jo kilpailutuksia ja sopimuksia suunniteltaessa mm. erilaisin sanktiolausekkein ja muilla räätälöitävillä sopimuksellisen riskienhallinnan keinoilla. Riskienhallinnalla pyritään ennalta ehkäisemään sopimuskauden aikaisia sopimushäiriöitä ja laatuongelmia.

h) Hankintojen suunnitelmallisuuden parantaminen, hankintakalenteri

Hankintatoimen suunnitelmallisuuden kehittäminen parantaa tarjouspyyntöasiakirjojen laatua ja hallintokuntien mahdollisuuksia perehtyä markkinoihin. Hallintokunnat laativat talousarvion hyväksymisen jälkeen

alustavan hankintasuunnitelman ja aikataulun seuraavan vuoden kansallisen kynnysarvon ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista. Suunnitelmat toimitetaan RHL Data Oy:hyn tiedoksi tammikuun loppuun mennessä.

Hallintokuntien toimittamien tietojen perusteella RHL-Data Oy ylläpitää hankintakalenteria kaupungin tulevan vuoden tavara- ja palveluhankinnoista. Avoin viestintä kaupungin tavara- ja palveluhankinnoista parantaa yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin.

Toimenpideohjelman toteutumisen seuranta

Kaupunginhallitus päättää hankintastrategian hyväksymisen yhteydessä toimenpideohjelman seurannasta ja raportoinnista.