



Jere Lumikko

Innovatiivisten julkisten hankintojen kehittäminen

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (ylempi AMK)

Julkiset hankinnat

Opinnäytetyö

Huhtikuu 2022

Tiivistelmä

Tekijä:	Jere Lumikko
Otsikko:	Innovatiivisten julkisten hankintojen kehittäminen
Sivumäärä:	80 sivua + 3 liitettä
Aika:	Huhtikuu 2022
Tutkinto:	Insinööri (ylempi AMK)
Tutkinto-ohjelma:	Julkiset hankinnat
Ohjaaja:	Lehtori Pauli Järvensivu

Opinnäytetyön tavoitteena on kehittää innovatiivisiin julkisiin hankintoihin liittyviä toimintamalleja siten, että innovatiivisten hankintojen määrää voitaisiin kasvattaa, innovaatiopotentiaali voitaisiin tunnistaa paremmin, hankintojen houkuttelevuutta voitaisiin lisätä yritys näkökulmasta ja samalla hankintaprosessin läpimenoaikaa lyhentää. Tarkoituksena on vastata Turun kaupungin hankintastrategiassa asetettuihin tavoitteisiin etenkin innovaatioiden osalta.

Tutkimuksen viitekehyksenä käytettiin laajasti alan kirjallisuutta, tieteellisiä artikkeleita, raportteja, havainnointia ja haastatteluja. Lähtötilanteen kartoittamiseksi laadittiin kolme kyselyä, joiden kohderyhminä olivat Turun kaupungilla päätoimekseen kilpailutustyötä tekevät henkilöt, yritykset sekä kaupungin kehittämistyötä tekevät henkilöt.

Tutkimuksen tuloksena syntyi työkalu, jonka avulla innovaatiopotentiaali voidaan tunnistaa hankinnoissa paremmin. Houkuttelevuuden lisäämiseksi otettiin käyttöön uudistettu viestintäsuunnitelma, jota toteuttamalla tavoitetaan potentiaaliset tarjoajat entistä paremmin. Lisäksi hankintayksikössä on kehitteillä koulutusohjelma, jonka puitteissa kehitetään kilpailuttajien osaamista myös innovatiivisten hankintojen osalta. Innovatiivisille hankinnoille luotiin myös uusi prosessikuvaus. Toimenpiteiden avulla innovatiivisten hankintojen määrä tulee kasvamaan pidemmällä aikavälillä ja osaamistason kehittymisen myötä myös hankinnan läpimenoaika lyhenee.

Työn aikana todettiin, että innovatiivisten julkisten hankintojen osuus kaikista toteutetuista hankinnoista on vähäinen. Tehokas keino määrän lisäämiseen on sekä hankintatoimen että tarjoavien yritysten laajempi perehdyttäminen innovatiivisiin hankintoihin liittyen. Lisäksi on syytä panostaa avoimeen viestintään sekä varmistaa riittävät resurssit ja osaaminen hankintayksiköissä.

Avainsanat: Julkiset hankinnat, innovaatiot, kehittäminen

Abstract

Author: Jere Lumikko
Title: Development of Innovative Public Procurement
Number of Pages: 80 pages + 3 appendices
Date: April 2022

Degree: Master of Engineering
Degree Programme: Public Procurement
Instructor: Pauli Järvensivu, Senior Lecturer

The objective of the thesis is to develop new models related to innovative public procurement in such a way that the number of innovative procurements could be increased, the innovation potential could be better identified, attractiveness from a business perspective could be increased, and at the same time the lead time of the procurement process is reduced. The purpose is to meet the objectives set out in the acquisition strategy of the City of Turku, especially regarding innovation.

To map the initial situation, three questionnaires were prepared. The target groups were the persons who work in the City of Turku with procurements, private companies, and persons who carry out the city's development work. The theoretical framework related to the topics of public procurement, innovation and development. Information was searched for from literature, scientific articles, and available reports. For the research and development part, data was collected from observations and interviews.

As a result of the thesis, a tool was created to identify innovation potential in procurement for the City of Turku. To increase attractiveness, a renewed communication plan was also introduced to better reach potential bidders. In addition, the procurement unit is developing a training program, within the framework of which the competence of stakeholders doing procurements will be developed in terms of innovative procurement. A new process description was also created for managing innovative procurement. With the help of the measures proposed in the thesis, the number of innovative procurements should increase over the longer term and, with the development of the level of expertise, the turnaround time for procurement should also be reduced.

During the thesis, it was found that the share of innovative public procurement in all implemented procurements in the City of Turku is quite insignificant. An effective way to increase the volume is to increase the awareness of both procurement and bidding companies about innovative procurement. In addition, there is a need to invest in open communication and to ensure adequate resources in the procurement units.

Keywords: Public procurement, innovations, development

Sisällys

1	Johdanto	3
1.1	Turun kaupungin hankintapalvelut	4
1.1.1	Hankintastrategia	5
1.1.2	Kategorisointi	10
1.1.3	Innovatiivisten hankintojen tiekartta	11
1.1.4	Kilpailuttajan osaamispolku	11
1.1.5	Viestintä	12
1.1.6	Hankintakäsikirja ja opas tarjoajalle	12
1.2	Mittarit ja seuranta	13
2	Tutkimusmenetelmä	13
2.1	Toimintatutkimus	15
2.2	Ratkaistava ongelma, lähtötilanne ja tavoite	16
2.3	Ongelma	16
2.3.1	Aikataulu	17
2.3.2	Hankintaosaaminen	17
2.3.3	Markkinatuntemus	18
2.4	Lähtötilanne	19
2.4.1	Kysely kilpailutustyötä tekeville	20
2.4.2	Kysely yrityksille	27
2.4.3	Kysely kaupunkikehittäjille	31
2.4.4	Yhteenveto kyselyistä	32
2.4.5	Haastattelut	32
2.4.6	Tavoite	35
2.5	Tutkimuskysymykset	36
2.6	Tutkimuksen rajaus	37
2.7	Tutkimuksen tulosten mittaus ja hyödyllisyyden arviointi	37
2.8	Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti	38
3	Julkiset hankinnat ja hankintamenettelyt	39
3.1	Julkinen hankinta	39
3.2	Hankintalainsäädäntö	41
3.2.1	Kynnysarvot	42
3.2.2	Muutoksenhakukeinot	42

3.3	EU-hankintamenettelyt	44
3.3.1	Avoin menettely	46
3.3.2	Rajoitettu menettely	46
3.3.3	Neuvottelumenettely	47
3.3.4	Kilpailullinen neuvottelumenettely	49
3.3.5	Innovaatiokumppanuus	49
3.3.6	Dynaaminen hankintajärjestelmä, DPS	50
3.3.7	Suorahankinta	51
3.3.8	Menettelytekniikat	51
3.4	Innovatiivinen hankinta	52
3.4.1	Haasteet ja mahdollisuudet	54
3.4.2	Innovatiivisen hankinnan toteutustapoja	57
4	Muutos	59
4.1	Innovaatiopotentialin tunnistaminen	60
4.2	Prosessin läpimenoajan lyhentäminen	65
4.3	Houkuttelevuuden lisääminen	66
4.4	Määrän lisääminen	68
5	Seuranta ja kehitysehdotukset	70
6	Pohdinta	71
	Lähteet	74

Liite 1. Kysely kilpailuttajille

Liite 2. Kysely yrityksille

Liite 3. Kysely kaupungin kehittämisen henkilöille

1 Johdanto

Julkisten hankintojen osuus on noin viidennes koko Suomen bruttokansantuotteesta, eli n. 35 miljardia euroa vuositasolla (Elinkeinoelämän keskusliitto 2021). Valtiovarainministeriö on hiljattain julkaissut uuden arvion, jossa julkisten hankintojen kokonaisarvo olisi n. 47 miljardia euroa (Valtiovarainministeriö 2021). Suuri osa hankinnoista tehdään avoimella hankintamenettelyllä, joka ei aina johda parhaaseen lopputulokseen, mutta on suoraviivaisin tapa hankkia tuotteita tai palveluita. Innovatiivisten hankintojen osuus on Suomessa toistaiseksi pieni, mutta kehitystä on luvassa. Hankinta-Suomi on linjannut tuoreessa kansallisessa hankintastrategiassa, että innovatiivisten hankintojen määrää lisätään 10 %:iin kaikista hankinnoista. (Valtiovarainministeriö 2021a.)

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan innovatiivisten hankintojen potentiaalia, käyttöedellytyksiä sekä keinoja etenkin Turun kaupungin hankintapalveluiden näkökulmasta. Turun kaupungin uudessa hankintastrategiassa on asetettu tavoitteeksi kasvattaa innovatiivisten hankintojen määrää sekä lisätä kilpailutus-työtä tekevien henkilöiden osaamista innovaatiopotentialin tunnistamisessa erityyppisissä hankinnoissa.

Turku on n. 190 000 asukkaan merellinen kaupunki, joka on profiloitunut tieteen, kulttuurin ja elinvoimaisen sekä kestävän kehityksen kaupungiksi. Turussa tehdään paljon toimenpiteitä kestävän kehityksen eteen mm. erittäin kunnianhimoisella ilmastotavoitteella sekä jatkuvalla kehittämistyöllä esimerkiksi liikenteen ja liikkumisen sekä kaupunkisuunnittelun osa-alueilla. Turun tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2029, jolloin Turun kaupunki täyttää 800 vuotta. (Turun kaupunki 2021.)

Turun kaupungin hallintoa on uudistettu 2021, jolloin Turku siirtyi pormestari-malliin. Päätöksentekokoneisto on uudistettu lähes täysin ja aiempia toimialoja on muutettu palvelukokonaisuuksiksi. Uudistuksella tähdätään suoraviivaisempaan päätöksentekoon sekä demokratian vahvistamiseen. Samalla valmistaudutaan tulevaan SOTE-uudistukseen.

1.1 Turun kaupungin hankintapalvelut

Turun kaupungin hankintapalvelut -vastuualue toimii osana kaupungin konsernihallinnon yhteisiä palveluja. Yhteisiin palveluihin kuuluu nimensä mukaisesti koko kaupunkia koskevat palvelut, kuten esimerkiksi it-, laki- ja tilapalvelut, talous- ja henkilöstöpalvelut sekä monia muita. (Turun kaupunki 2021d.)

Hankintapalveluiden tehtävänä on kilpailuttaa kaikki kynnsarvon ylittävät hankinnat Turun kaupungissa sekä ohjata ja opastaa palvelukokonaisuuksien henkilöitä pienhankintojen kilpailuttamisessa. Kilpailutuksia viedään läpi vuosittain noin 150 kappaletta, joiden arvo on keskimäärin 267 miljoona euroa. Luvuissa ei ole mukana infra- ja rakennusurakoita. Kaupungilla on yli 10 000 toimittajaa ja se vastaanottaa vuositasolla n. 240 000 ostolaskua.

Lisäksi tehtäviin kuuluu kaupungin konserniyhtiöiden kilpailutuksia sekä seudullisia kilpailutuksia. Kilpailutusten ohella hankintapalveluissa tehdään hankintojen kehittämistyötä, ajoneuvohallintaa, osto- ja tilausprosesseihin liittyviä tehtäviä sekä hyvinvoinnin palvelukokonaisuuden asiakas-, potilas- ja ryhmäkuljetuksia. Työntekijöitä hankintapalveluissa on tällä hetkellä n. 70 henkilöä.

Hankintapalveluissa tähdätään vastuullisiin ja vaikuttaviin hankintoihin, jotka tukevat kaupungin strategioita sekä lisäävät kustannustehokkuutta. Hankinnoissa huomioidaan kestävä kehitys tavoitteet innovatiivisuus sekä vaikuttavuus kokonaistaloudellista edullisuutta unohtamatta. (Turun kaupunki 2021.)

Hankinnat ovat merkittävässä osassa kaupungin taloutta ja etenkin innovatiivisten hankintojen merkitys on kasvanut viime vuosien aikana. Turun pormestariohjelman on kirjattu useita kärkihankkeita ja ympäristötavoitteita, joiden toteuttamiseen vaaditaan innovaatioita (Turun kaupunki 2021f). Lisäksi kansallisessa hankintastrategiassa (Valtiovarainministeriö 2020) sekä Turun kaupungin hankintastrategiassa innovatiivisilla hankinnoilla on iso painoarvo.

Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/24/EU (2014, luvut 42, 47 ja 48) on kirjattu, että hankintaviranomaisilla pitäisi olla huomattavasti

enemmän joustavuutta neuvottelumenettelyjen valintaan, jolloin voitaisiin edistää innovaatioiden syntymistä ja parempaa lopputulosta hankintaprojektissa mm. palvelujen tehostamiseen ja laadun paranemiseen liittyen. Lisäksi hankinnoissa pitäisi antaa mahdollisuus vaihtoehtojen esittämiseen, jolloin mahdollisuus innovaation syntymiseen on parempi.

Turun kaupungin hankintapalveluissa tehdään paljon erilaisia kehittämistoimenpiteitä, joista osa on esitelty seuraavissa kappaleissa.

1.1.1 Hankintastrategia

Turun kaupungin uusi hankintastrategia on valmistunut ja hyväksytty kaupunginhallituksessa vuonna 2021 ja sen laadinnassa on hyödynnetty kansallista hankintastrategiaa. Strategian työstämiseen on osallistunut iso joukko ihmisiä Turun kaupungilta sekä myös ulkopuolisia konsultteja.

Strategiassa eri osa-alueille on luotu tavoitteet ja tavoitteiden mukaisille toimenpiteille on asetettu aikataulut, joiden mukaan ne pyritään toteuttamaan. Osa toimenpiteistä on jatkuvaa kehittämistyötä, jolle ei ole asetettu päättymisajankohdtaa. Toimenpiteille on luotu keskeiset mittarit, joilla onnistumista voidaan tarkastella. Asetettuja tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita voi tarkastella tarkemmin tämän opinnäytetyön liitteenä olevasta Turun kaupungin hankintastrategia -asiakirjasta.

Turun kaupungin hankintastrategia on jaettu kahdeksaan osa-alueeseen, jotka ovat:

1. Strateginen tiedolla johtaminen

Tiedolla johtamisella tarkoitetaan totuuteen perustuvaa ja oikea-aikaista päätöksentekoa. Saatavana olevaa dataa ja teknologiaa tehokkaasti hyödyntämällä voidaan päästä asetettuihin tavoitteisiin. Hankinnoissa tie-

dolla johtamisella pyritään sujuvoittamaan kaupungin ydintoimintoja ja tehostamaan hankintaprosessia operatiivisten toimintojen ja taloudellisuuden osalta. (Turun kaupunki 2021b.)

Turun strategiassa tiedolla johtamisen osa-alueina ovat myös hankintojen kategorisointityö, sopimushallinnan kehittäminen, erilaiset elinkaari- ja kustannusanalyysit sekä hankintojen toteutusten strategiset linjaukset. Myös toimittajayhteistyön kehittämistä ja toimintojen automatisointia pidetään tärkeinä tavoitteina Turussa. (Turun kaupunki 2021b.)

2. Hankintojen vaikuttavuus

Vaikuttavuus tarkoittaa tavoiteltujen muutosten ja hyötyjen aikaansaamista joidenkin toimenpiteiden avulla (Mehtonen 2021). Hankinnoilla pyritään vaikuttamaan moniin eri seikkoihin, kuten hyvinvointiin ja taloudellisuuteen. Vaikuttavuusperusteisella hankinnalla tarkoitetaan tilaajan määrittelemää lopputulosta, ei lopputuloksen tuottamista. (Turun kaupunki 2021b.)

Turussa pyritään edistämään vaikuttavuusperusteisia hankintoja ja kehittämään vaikuttavuusmittareita sekä vaikuttavuusarviointia. Samalla pyritään tukemaan palvelurakenteiden kehittymistä sekä kustannustehokkuutta. Vaikuttavuutta haetaan esimerkiksi lisäämällä kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua hankintojen toteuttamiseen tai arviointiin ja mahdollistamalla kaupunkilaisten osallistumisen esimerkiksi suunnitteluprosesseihin. Mittareina käytetään mm. vaikuttavuustavoitteiden toteutumista, erilaisten arviointityökalujen luontia ja käyttöönottoa sekä uusien vaikuttavuusmittareiden kehittämistä. (Turun kaupunki 2021b.)

3. Hankintataitojen kehittäminen

Hankintaprojektien onnistumiseen vaikuttavat monet seikat, mutta hankintaosaaminen on yksi tärkeimmistä asioista hankintaprosessin onnistuneeseen läpivientiin. Strategiassa tähdätään hankintataitojen jatkuvaan

kehittämiseen ja ylläpitoon. Tavoitteena on suunnitelmalliset hankinnat, jotka edistävät kaupungin kestävyys- ja asukkaiden hyvinvointiin liittyviä asioita. Turussa laaditaan parhaillaan kaupungin sisäistä koulutusohjelmaa, jonka puitteissa pyritään kehittämään hankintaosaamista. Koulutusohjelma suunnitellaan hankintoja tekeville henkilöille, kaupungin johdolle ja muulle henkilöstölle. (Turun kaupunki 2021b.)

Hankintaosaamisen perusteisiin kuuluvat hankintoja ohjaavan lainsäädännön lisäksi kaupungin omat säännöt ja ohjeet sekä mm. kaupunki-strategia ja kestävä kehityksen linjaukset. Myös viestinnän aktiivisuuden ja vaikuttavuuden merkitys tunnustetaan kehittämis- ja ylläpitokohteina. Taitojen kehittymistä mitataan esimerkiksi koulutusten määrällä ja erilaisin kyselyin. (Turun kaupunki 2021b.)

4. Terve kilpailu ja toimivat hankinnat

Hankintojen osuus Turun kaupungin taloudessa on merkittävä. Onnistuneilla hankintaprojekteilla vaikutetaan huomattavasti kaupungin taloudelliseen tilaan sekä alueen elinvoimaan. Hankintojen avulla voidaan parhaimmillaan mahdollistaa uuden liiketoiminnan syntymistä alueelle ja samalla edistää markkinoiden kehittymistä sekä palvelujen parantumista. (Turun kaupunki 2021b.)

Turussa pyritään luomaan selkeämpiä ja yhdenmukaisempia hankinta-asiakirjoja, tehostamaan avointa viestintää sekä järjestämään enemmän markkinavuoropuheluja. Toimenpiteiden tavoitteena on kannustaa ja ohjata yrityksiä jättämään rohkeammin tarjouksia avoimiin kilpailutuksiin joko yksin tai yhteenliittymänä. Yrityksiltä on myös mahdollista saada tärkeää tietoa markkinatilanteesta ja kehitteillä olevista innovaatioista, joiden huomiointi voi olla hyödyllistä hankinnan valmistelussa. (Turun kaupunki 2021b.)

Onnistumista mitataan seuraamalla tietopyyntöjen, tarjousten ja tehtyjen valitusten määrää sekä sopimusten toimivuutta (Turun kaupunki 2021b).

5. Innovaatiot

Innovaatiomyönteisyys, markkinamuutosten seuraaminen ja uudenlaiset ratkaisumallit ovat avainasemassa hankintoja valmistellessa. Mahdollisuudet innovaatioiden syntymiseen tulee tunnistaa riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta hankinnassa voidaan huomioida esimerkiksi menettelytavan merkitys parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi. Innovaatiopotentiaalin tunnistaminen voi tapahtua eri tavoin. Vuorovaikutus, verkostojen hyödyntäminen ja erilaisten työkalujen ja -menetelmien käyttäminen edesauttavat lopputuloksen saavuttamista. (Turun kaupunki 2021b).

Turussa käytetään innovatiivisten hankintojen tiekarttaa, johon kerätään tietoa innovaatiomahdollisuuksista kaupungin tulevissa hankinnoissa ja hankkeissa. Toteutuvat hankkeet viedään palvelukokonaisuuksien hankintasuunnitelmiin ja niiden innovaatiopotentiaalia arvioidaan uudelleen hankintaprojektien käynnistyessä. Verkostomaisella työskentelytavalla saadaan tehokkaasti kerättyä tarvittavia tietoja analysointia varten. Innovatiivisten hankintojen määrää sekä innovatiivisia hankintoja edistävien hankintamenettelyjen osuuksia seurataan vuositasolla ja innovaatiopotentiaalin tunnistamiseen otetaan käyttöön erilaisia työkaluja. (Turun kaupunki 2021b).

6. Taloudellinen kestävyys

Hankintojen osalta taloudellisen kestävyden avaintekijöitä ovat harmaan talouden estäminen ja kokonaisvaltainen taloudellinen tehokkuus. Keskeisiä toimenpiteitä taloudellisen kestävyden edistämiseksi ovat hankintojen elinkaarilaskenta ja sen kehittäminen, ulkoisen rahoituksen mahdollisuuksien hyödyntäminen, volyymietujen hakeminen hyödyntämällä yhteishankintoja esimerkiksi seudullisesti sekä sopimusseurannan parantaminen. Sopimuksia aktiivisesti seuraamalla voidaan havaita mahdolliset epäkohdat tehokkaammin ja tehdä tarvittavat toimenpiteet nopeasti. Sopimuksissa otetaan laajasti käyttöön bonus-sanktiomalleja ja niiden seurantaan

kehitetään toimintamallit. Taloudellisen kestävyuden onnistumista mitataan mm. sopimusten hintakehityksen seurannalla, kateosto-oikeuden käytön määrällä sekä elinkaarimallien määrällä. (Turun kaupunki 2021b).

7. Sosiaalinen kestävyys

Sosiaalisen kestävyuden huomioidussa pyritään mm. ihmisoikeuksien, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden perusoikeuksien toteutumiseen sopimuksissa. Hankintasopimukseen kirjataan vaatimuksia vastuullisuudesta esimerkiksi toimitusketjun eettisyyteen ja ihmisoikeuksiin liittyen. Myös esteettömyys ja saavutettavuus huomioidaan hankinnoissa laajasti ja säädösten edellyttämällä tavalla. (Turun kaupunki 2021b).

Soveltuviin hankintoihin sisällytetään työllistämisehto, joka velvoittaa toimittajan työllistämään työttömiä ja joissain tapauksissa etenkin hankalasti työllistyviä henkilöitä. Työllistämisehtoa käyttämällä voidaan ehkäistä syrjäytymistä ja samalla edistää työllistettävien henkilöiden hyvinvointia. Sosiaalisen kestävyuden osalta pyrkimyksenä on myös mahdollistaa asukkaiden ja yritysten osallistuminen päätöksentekoon erilaisten sähköisten kanavien ja avointen markkinavuoropuhelutilaisuuksien puitteissa sekä laatimalla erityyppisiä riskianalyysijä. Onnistumista mitataan mm. työllistämisehdon käytön määrällä tarjouspyynnöissä sekä osallistamisen määrällä ja onnistumisella. (Turun kaupunki 2021b.)

8. Ekologinen kestävyys

Turun kaupungilla on kunnianhimoinen tavoite olla hiilineutraali vuonna 2029. Pyrkimyksenä on edistää uusiutuvien energiamuotojen käyttöä, resurssiviisautta sekä kehittää energiajärjestelmien älykkyyttä. Tavoitteen saavuttamisen tueksi tarvitaan myös kaupungin alueella toimivien yritysten, korkeakoulujen ja kansalaisten innovaatioita. (Turun kaupunki 2021e.)

Hankintatoimella on keskeinen rooli ekologisen kestävyuden edistämisessä. Turun kaupungin hankintojen laatukriteereissä painotetaan laajasti ympäristövaikutuksia, kiertotaloutta sekä elinkaarivaikutuksia. Hankintakategorioiden tunnistaminen ja niihin liittyvät ekologisen kestävyuden linjaukset sekä aktiivinen vaikuttaminen erilaisissa foorumeissa edesauttavat tavoitteiden toteutumista. Onnistumista mitataan mm. kategoriakohtaisilla mittareilla ja toimittajilta vaadittujen ympäristösuunnitelmien vähimmäisvaatimusten tiukentamisella. (Turun kaupunki 2021b.)

1.1.2 Kategorisointi

Hankintojen kategorisointi on tärkeässä osassa hankintojen analysoinnissa ja tiedolla johtamisessa. Kategorisointi on johtamisen työkalu, jolla voidaan ohjata hankintoja ja toimittajia siten, että organisaation tavoitteet voidaan saavuttaa (Pinni 2020). Kategorisoinnin avulla voidaan jakaa hankinnat erilaisiin ryhmiin esimerkiksi niiden strategisen merkityksen tai vaikuttavuuden perusteella.

Kategorisointi voidaan toteuttaa myös esim. Kraljicin matriisin avulla, jossa hankinnat on jaettu neljään osa-alueeseen. Osa-alueet ovat volyymihankinnat, strategiset hankinnat, rutiinihankinnat ja pullonkaulahankinnat. Volyymihankinnoissa hankinnan vaikutus ja euromäärät ovat suuria, strategisissa hankinnoissa vaikutus on suuri ja tarjontaa vähän, rutiinihankinnoissa on vähäinen vaikutus ja paljon tarjontaa, pullonkaulahankinnoissa vaikutus ja tarjonta ovat pieniä. (Logistiikan maailma 2021.)

Kategorisoinnin tarkoituksena on määritellä hankintakokonaisuudet, jotka ovat hallittavissa. Keskeisenä tavoitteena voidaan pitää tulosten parantamista olemassa olevilla resursseilla, eli kategorijaottelu tuleekin suunnitella siten, että syntyneiden kategorioiden hallinta on tehokasta. Hankintayksikön ei aina kannata kategorioida jokaista yksittäistä hankintaa, vaan keskittyä olennaiseen. (Pinni 2020.)

Turussa on käynnissä hankintojen kategorisointityö parhaillaan. Työ on aloitettu käyttämällä Kraljicin matriisia, jonka pohjalta tullaan muokkaamaan kategoriat Turun hankintatoimelle sopivaksi.

1.1.3 Innovatiivisten hankintojen tiekartta

Innovatiivisten hankintojen tiekartta ja sen kehittäminen kuuluvat olennaisena osana tähän tutkimukseen. Tiekarttaa käytetään työkaluna tulevien hankintojen innovaatiopotentialin tunnistamisessa ja sitä tehdään yhteistyötä kaupungin eri palvelukokonaisuuksien kanssa. Tiekarttaan kerätään kootusti tietoa kaupungin tulevista hankinnoista, käynnissä olevien ja tulevien hankkeiden tai projektien puitteissa tehtävistä hankinnoista sekä mahdollisista hankintatarpeista, joissa on innovaatiopotentialia (Turun kaupunki 2021a.)

Tiekartan käyttö ei nykymuodossaan anna parasta mahdollista tulosta ja se jää usein vajaaksi. Tiekarttaa tehdään Excel-taulukoiden ja Powerpointin avulla staattiseen muotoon, jolloin kaikki vastuu päivittämisestä jää hankintapalveluiden työksi. Tavoitteena on tuoda tiekartta sellaiseen muotoon, jossa esimerkiksi palvelukokonaisuuksien kehittämispäälliköt pääsisivät päivittämään tietoja sitä mukaa, kun niitä saadaan. Tällöin sekä kehittämispäälliköt että hankintapalvelut pysyisivät jatkuvasti ajan tasalla tulevista mahdollisista hankinnoista ja esimerkiksi alkavista ja päättyneistä projekteista. Reaaliaikainen päivittäminen helpottaa molemminpuolista resursointia, eikä verrattain kankeaa staattista päivitystä taulukoihin ja diaesityksiin enää tarvita. Yhtenä vaihtoehtona on siirtää toiminnot esimerkiksi Microsoftin Sharepoint -ympäristöön, joka on kaupungissa yleisesti käytössä ja jota voidaan hyödyntää Teams-alustalla.

1.1.4 Kilpailuttajan osaamispolku

Turun hankintapalveluissa tehdään edellä mainittujen lisäksi monia muitakin kehittämistoimenpiteitä. Parhaillaan käynnissä on esimerkiksi uusittu perehdyttämishjelma, kilpailuttajan osaamispolku, kilpailutuksia tekeville työntekijöille. Osaamispolun avulla käydään läpi käytännön asioiden ja työkalujen lisäksi

myös tulevaisuuden tavoitteita ja keinoja osaamistason kehittämiseksi. Osaamispolun tarkoituksena on laajentaa perehdytysohjelma jatkuvan oppimisen malliin, josta myös pidempään hankintoja tehneet työntekijät voisivat hyötyä. Osaamispolun tavoitteet on määritelty eri osaamistasoille, joita arvioidaan säännöllisesti tavoite- ja kehityskeskustelujen yhteydessä.

1.1.5 Viestintä

Oikeanlaisen viestinnän merkitys on tärkeässä asemassa hankintaprojektien onnistumisen kannalta. Oikeanlaisella ja -aikaisella viestinnällä saadaan informoitua markkinatoimijoita tehokkaasti ja tuloksena voidaan saada enemmän ja laadukkaampia tarjouksia sekä tiedottaa palvelujen tai tuotteiden käyttäjiä. Etenkin ennakoivan viestinnän merkitys hankinnan lopputulokseen on suuri, koska erilaisten vuoropuhelujen avulla voidaan saada ajantasaista tietoa markkinoiden käännteistä sekä uusista innovaatioista (Motiva 2020.) Turussa hankintapalveluiden viestintäsuunnitelman päivittäminen tehdään osana tätä kehittämistyötä ja viestinnän tehostamisella pyritään lisäämään hankintojen houkuttelevuutta markkinatoimijoiden näkökulmasta. Sisäisen viestinnän parantamiseksi on laadittu säännöllisesti ilmestyvä uutiskirje kaupungin työntekijöille ja ulkoisen viestinnän osalta on tarkoitus lisätä mm. sosiaalisen median avulla tehtävää tiedottamista, markkinavuoropuheluja sekä avoimempaa tiedottamista esimerkiksi kaupungin verkkosivuilla.

1.1.6 Hankintakäsikirja ja opas tarjoajalle

Sisäiseen käyttöön on laadittu hankintakäsikirja, joka on kattava opas kilpailuttajalle. Käsikirjaa päivitetään säännöllisesti ja siihen tuodaan kaupungin sisäisten prosessien lisäksi hankintalain muutokset ja toimintatapaohjeet eri tilanteissa.

Tarjoajille on suunnitteilla ohjeistus, jossa kerrotaan lyhyesti tärkeimmät tarjouksen jättämiseen liittyvät kohdat. Sen tarkoituksena on kertoa tarjoajille Turun

kaupungin hankintoihin liittyvistä toimintamalleista, aikatauluista ja ohjeistaa laatimaan tarjous oikein. Ohjeistus on tarkoitus liittää osaksi viestintäsuunnitelmaa ja julkaista se kaupungin verkkosivuilla.

1.2 Mittarit ja seuranta

Hankintayksiköiden toimintaa seurataan eri keinoin. Usein seuranta perustuu tehtyjen hankintojen määrään ja arvoon sekä toimitusketjun toimivuuteen ja kustannuksiin hankinnan toteutusvaiheessa (Aminoff ym. 2002).

Turun kaupungin tuoreessa hankintastrategiassa on määritelty seuranta-ajattelun mittaristo, jonka puitteissa tuloksia raportoidaan. Lähtötilanne on jo strategian laadinnan yhteydessä pääosin kartoitettu ja strategiaan on kirjattu tavoitteet. Turun kaupungissa pyritään toimimaan innovaatiomyönteisesti ja syventämään yhteistyötä yrittäjien ja yrittäjäjärjestöjen kanssa. Turussa on jo tehty paljon erilaisia kokeiluja kehittämissuunnitelmien yhteydessä ja kokeilukulttuuria pyritään tukemaan jatkossa entistä enemmän. Tarkoituksena on mm. lisätä markkinavuoropuhelujen ja tietopyyntöjen määrää sekä viestiä avoimemmin alueen yrityksille tulevista hankinnoista. (Turun kaupunki 2021a.)

Hankintastrategian toimenpiteitä seurataan kaupunkitasoisesti ja muiden kehittämistoimenpiteitä ja niiden edistymistä seurataan aktiivisesti erilaisissa hankintapalveluiden sisäisissä foorumeissa.

2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä käytettiin monimetodista lähestymistapaa, eli triangulaatiota, jossa tutkimusta tehdään monen menetelmän ja eri aineistojen avulla. Monimetodisessa tutkimuksessa voidaan yhdistää kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimusotteen lisäksi erilaisia aineistoja, kuten havainnointia, kyselyjä sekä tilastotietoa. (Vilkkä 2021a, 56–58.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa hyödynnetään esimerkiksi yksilön kokemuksia tai teemahaastatteluja tutkittavan aiheen

teemoista. Kvantitatiivinen tutkimus eli määrällinen tutkimus tarkoittaa numeeriksi muutettavaa asiaa, esimerkiksi prosenttiosuuksia tai muita suureita. Ihmistieteissä määrällinen metodi voi olla kyselyn toteuttaminen. (Metropolia 2021.)

Kysely soveltuu tiedonkeräämiseen hyvin silloin, kun halutaan saada tehokkaasti paljon tietoa isolta joukolta ihmisiä. Kyselyn etuna esimerkiksi haastatteleun verrattuna on etenkin sen nopeus ja usein parempi analysoitavuus. Kyselyn heikkoutena voidaan pitää joskus tiedollisesti pinnallisia vastauksia. (Ojasalo & Moilanen & Ritalahti 2015, 121–122.)

Kyselyn tausta on hyvä selvittää lomakkeen alussa, jotta vastaaja ymmärtää mihin on vastaamassa. Lisäksi lomakkeen alussa on hyvä kerätä taustatietoja vastaajasta, jotka toimivat lämmittelykysymyksinä ennen varsinaista vastaamista. Taustakysymysten avulla voidaan myös profiloida vastaajat esimerkiksi iän tai sukupuolen mukaan. Lomakkeen pituuden suhteen tulee käyttää harkintaa, jotta vastaaja jaksaa keskittyä jokaiseen kysymykseen. Mikäli kysymyksiä on paljon, niihin vastaamisen pitäisi olla mahdollisimman vaivatonta. (Valli 2018, Aineistonkeruu kyselylomakkeella.)

Tutkimuksen aikana tehtiin kolme erillistä verkkokyselyä, jotka kohdennettiin eri ryhmille. Kyselyiden avulla pyrittiin etsimään juurisyitä tutkimuskysymyksissä asetettuihin ongelmiin siten, että vastausten avulla saataisiin mahdollisimman laaja kokonaiskuva lähtötilanteesta tutkimuskysymysten ongelmista monelta eri kannalta katsottuna.

Kaikissa kyselyissä kysyttiin samoja asioita eri laajuuksissa. Laajin kysely laadittiin Turun kaupungin hankintoja toteuttaville henkilöille. Kyselyn avulla haettiin vastauksia ja taustatietoa kaikkiin tutkimuskysymyksiin. Turun kaupungissa kehittämistehtäviä tekeville henkilöille suunnatussa kyselyssä etsittiin syitä etenkin innovaatiopotentiaalin tunnistamiseen liittyviin haasteisiin sekä houkuttelevuuteen liittyviin asioihin. Yrityksille kohdennetussa kyselyssä haarukoitiin etenkin yritysten kiinnostusta osallistua innovatiivisten hankintojen toteuttamiseen.

Kyselyjen lisäksi kerättiin havaintoja erilaisista keskustelutilanteista ja muusta soveltuvasta materiaalista.

Tutkimusstrategiana käytettiin toimintatutkimusta, jossa tavoitteena on peilata työelämässä kohdattuja todellisia tilanteita sekä haasteita ja pyrkimys parantaa niitä. Keskeisinä asioina voidaan pitää ongelmien ratkaisua sekä toimintaa, jolla voidaan muuttaa organisaation toimintaa (Kallinen & Kinnunen 2021).

2.1 Toimintatutkimus

Toimintatutkimuksen määritelmä on kehitetty 1940-luvulla saksalaisen Kurt Lewinin toimesta. Lewin määritteli toimintatutkimuksen seuraavasti:

”Vertaileva tutkimus sosiaalisen toiminnan erilaisten muotojen olosuhteista ja vaikutuksista ja tutkimus, joka johtaa sosiaaliseen toimintaan.” (Kallinen & Kinnunen 2021).

Lewinin (1946) mukaan ensin on tunnistettava nykytilanne, jonka jälkeen on tunnistettava haasteet. Viimeisenä ja tärkeimpänä vaiheena on kysyttävä, mitä on tehtävä, jotta tavoitteeseen päästään (Lewin 1946, 34).

Käytännössä toimintatutkimuksen perusajatuksena on tunnistaa ja määritellä ongelma, jolle halutaan ratkaisu. Tutkimus on käytännönläheistä työtä, jossa ongelmakeskeisyys on tärkeässä osassa. Sekä tutkija että tutkittava kohde toimivat aktiivisina osina muutosprosessia ja jatkuvassa yhteistyössä (Kallinen & Kinnunen 2021; Kuula 2006.) Toimintatutkimus on syklinen prosessi, jota jatketaan niin pitkään, että ongelmaan löydetään ratkaisu. Prosessi on suoraviivainen ja lähtee ongelman tunnistamisesta ja päättyy seurantaan. Toimintaa reflektoidaan jatkuvasti ja sen avulla pyritään saamaan ymmärrys toiminnan kehittämiseen ja muutoksen aikaansaamiseen. (KAMK 2021.)

Tässä opinnäytetyössä toimintatutkimus on luonnollinen tapa tähdätä muutokseen, koska tavoiteltu kehitys kohdistuu koko työyhteisöön ja yksikön toimintaan. Innovatiivisten hankintojen lisääminen ja innovaatiokumppanuuksien hyödyntäminen on myös kaupunkitasolla tunnistettu tavoitetila.

Tutkimuksessa hyödynnettiin Turun kaupungin hankintapalveluiden, kehittämisselveluiden sekä yritysten kokemuksia kyselyjen, havainnoinnin ja keskustelujen avulla. Lisäksi hyödynnettiin laajasti päättyneitä hankintaprojekteja ja niistä tuotettua aineistoa alkutilanteen hahmottamisessa sekä tutkittiin markkinaoikeuden ratkaisuja pääasiassa innovatiivisiin hankintoihin liittyen.

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää syy innovatiivisten hankintojen pienelle määrälle ja keinot lisätä niiden osuutta kaikista hankinnoista. Toimintatutkimuksen periaatteiden mukaisesti tutkimus toteutettiin syklisesti nykytilanteen tunnistamisen, tavoitteiden asetannan ja ongelmien tunnistamisen kautta muutokset toteuttamiseen. Toteutuksen jälkeen nykytilannetta analysoidaan uudelleen ja kehitystyö alkaa uudelleen (Routio 2021.)

2.2 Ratkaistava ongelma, lähtötilanne ja tavoite

Tutkimuksen kohteena on Turun kaupungin innovatiivisten hankintojen kehittäminen, niiden määrän lisääminen ja potentiaalın tunnistaminen. Lisäksi pohditaan innovatiivisia hankintoja yritysnäkökulmasta.

Hankinta-Suomen syksyllä 2020 valmistuneeseen strategiassa tavoitteena on innovatiivisten hankintojen määrän kasvattaminen 10 prosenttiin kaikista hankinnoista (Valtiovarainministeriö 2020). Turun kaupungin hankintastrategia on uudistettu ja sen yhtenä osana on innovaatiot, jossa tärkeänä osana on innovatiivisten hankintojen tunnistaminen ja määrällinen lisääminen. Strategiassa tavoitteiksi on asetettu innovaatiomyönteisyyden vahvistaminen sekä innovatiivisten hankintojen osuuden lisääminen kaikissa hankinnoissa. Tämän tutkimuksen tavoitteet myötäilevät strategian tavoitteita ja näin ollen tukevat sen toteuttamista.

2.3 Ongelma

Ongelman kuvaus: emme pysty vastaamaan strategiassa asetettuihin tavoitteisiin innovatiivisten hankintojen osalta. Tarjoavat yritykset eivät koe julkisia innovatiivisia hankintoja houkutteleviksi.

2.3.1 Aikataulu

Turussa hankintapalvelut kilpailuttaa kaikki kaupungin kynnyksrajat ylittävät hankinnat lukuun ottamatta rakennus- ja infraurakoiden hankintoja. Toimeksiantoja tulee vuosisuunnitelmien perusteella, jolloin hankinnan kohteina ovat esim. päättyvien sopimusten uudelleenkilpailutus tai palvelukokonaisuuksissa esiintyneiden uusien tarpeiden mukainen kilpailutus. Lisäksi tulee toimeksiantoja, joita ei olla osattu ennustaa ja joilla on usein kova kiire.

Innovatiivinen hankinta on aikataulullisesti vaativampi kuin perinteinen avoin menettely. Innovatiivinen hankinta sisältää riskienhallintaa tavallista enemmän ja siitä syystä riskien tunnistamiseen on varattava riittävästi aikaa (Pianoo 2021). Vaikka avoimellakin menettelyllä toteutettu hankinta voi olla innovatiivinen, sen valmistelu määrittelyineen vie kuitenkin enemmän aikaa kuin ”normaali” hankinta. Ollakseen innovatiivinen, hankinnassa on oltava uutuusarvoa. Innovatiivisen hankinnan toteutuksessa tarvitaan myös markkinavuoropuhelua tavanomaista enemmän. Lisäksi on tavoiteltava parempaa lopputulosta kuin valmiina hankittu ratkaisu olisi. Aikataulusyistä hankintaa ei ole käytännössä useinkaan mahdollista toteuttaa innovatiivisena

2.3.2 Hankintaosaaminen

Hankintoja toteuttavien ja suunnittelevien henkilöiden osalta osaamisen taso innovatiivisten hankintojen osalta tulisi kehittää, jotta tavoitteisiin voidaan päästä. Kun verrataan innovatiivista hankintaa normaaliin hankintaprojektiin, jossa hankinnan kohteena on markkinoilta valmiina löytyvä ratkaisu, tarvitaan innovatiivisen hankinnan toteuttamisessa hankintayksiköltä parempaa osaamista (Pianoo 2021; Rothwell & Zegveld 1981). Toimeksiantajan tulisi substanssiosaajana pystyä määrittelemään hankinnan sisältö niin hyvin, että hankinnan kilpailuttaja pystyisi tunnistamaan mahdollisen innovaatiopotentialin hankinnasta. Käytännössä päävastuu innovaatiopotentialin tunnistamisesta jää usein

kilpailuttajan tehtäväksi, jolla ei ole joko hankinnan kohteen osalta tai hankintateknisesti riittävää osaamista innovatiivisen hankinnan toteutukseen. Silloin syystä tai toisesta valitaan nopein ja helpoin keino toteuttaa hankinta.

Hankintaosaamiseen liittyy vahvasti myös innovaatiopotentiaalin tunnistaminen hankinnassa. Innovaatiopotentiaalin hyödyntämiseen tulee kuunnella markkina-toimijoita, laatia tarjouspyynnöt innovaatiomyönteisesti ja huolehtia sopimuksessa sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta. (Casier 2018.)

2.3.3 Markkinatuntemus

Markkinavuoropuheluja järjestetään monien hankintojen yhteydessä ja niiden tarkoituksena on kuulla alalla toimivia yrityksiä ja kartoittaa mahdollisia uudenlaisia ratkaisumahdollisuuksia. Markkinavuoropuhelun tuloksena voidaan saada arvokasta tietoa tulevista ratkaisuista, joita voidaan hyödyntää hankinnan suunnittelussa. Lisäksi voidaan kartoittaa mahdollisuuksia esimerkiksi allianssimalliseen hankintasopimukseen. KEINOn (2021) tilannekatsauksen mukaan markkinavuoropuhelua on käyty tavarahankinnoissa 53 % hankintoja, kun palveluhankinnoissa markkinavuoropuheluja käytiin vain 38 % hankinnoista. Rakennusurakoissa vastaava osuus oli 23 %. Markkinavuoropuhelujen määrä on verrattain pieni siihen nähden, että sekä kansallisessa että useiden hankintayksiköiden strategioissa on asetettu tavoitteita innovatiivisten hankintojen määrälliseen lisäämiseen markkinavuoropuheluiden avulla (Valtiovarainministeriö 2021a, 9).

Markkinakartoitusta suunnitellessa tulisi ottaa huomioon innovaationäkökulmat, joita ei usein huomioida. Usein tausta-aineistona käytetään jonkin aiemman kilpailutuksen asiakirjoja ja markkinavuoropuhelun tuloksena saadaan samankaltainen ratkaisuehdotus.

Markkinavuoropuhelukutsussa tulisi kertoa, että haetaan innovatiivista ratkaisua, jolloin yritykset voisivat pohtia etukäteen mahdollisuuksia uuden ratkaisun kehittämiseen.

2.4 Lähtötilanne

Turussa on tehty erittäin vähän innovatiivisia hankintoja suhteessa hankintojen kokonaismäärään. Syitä innovatiivisten hankintojen pienelle määrälle on useita. Juurisyistä on keskusteltu ja niitä on tunnistettu hankintapalveluissa yhteistyössä kaupungin palvelukokonaisuuksien kehittämisyksiköiden kanssa.

Turussa on käynnissä hankkeita, joissa on valtava potentiaali innovatiivisten hankintojen toteuttamiselle ja lisäksi useissa muissakin hankinnoissa voisi olla potentiaalia innovaatioille. Vaikka potentiaali innovatiiviselle hankinnalle havaitaisiinkin, on aikataulu usein sellainen, että asiaan ei ehditä tarpeeksi perehtyä ja päädytään perinteiseen palveluun tai tuotteeseen.

Työn tavoitteena on tunnistaa haasteet innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa, selvittää ja suunnitella miten haasteet voitaisiin ratkaista ja arvioida suunnitelman toimivuutta. Muutos on kaupunkiorganisaatiossa hidasta, joten tavoitteena onkin saada muutos käynnistymään ja kehittää sitä myös tämän opinnäytetyöprosessin jälkeen.

Innovatiivisten hankintojen avulla voidaan parantaa hankintojen vaikuttavuutta sekä julkisten palvelujen laatua. Lisäksi niiden avulla voidaan edistää liiketoiminnan kehittymistä, vastuullisuusasioita sekä tuottavuutta. Tästä syystä innovatiivisten hankintojen osuuksien kasvattaminen nähdään tärkeäksi. (KEINO 2018.)

Turussa ylläpidetään innovatiivisten hankintojen tiekarttaa, johon kerätään säännöllisesti palvelukokonaisuuksien keräämiä tietoja esim. hankkeissa tehtävistä hankinnoista, joissa innovaatiopotentiaalia on havaittavissa. Usein tiedot jäävät kirjaamisen tasolle tai hankinnat toteutetaan pienhankintoina, jolloin hankintapalveluille ei saada tietoa mahdollisesta innovatiivisesta hankinnasta. Näin ollen kaupunkitasoinen raportointi ja hankintapalveluiden oman toiminnan mittaaminen ei ole luotettavaa.

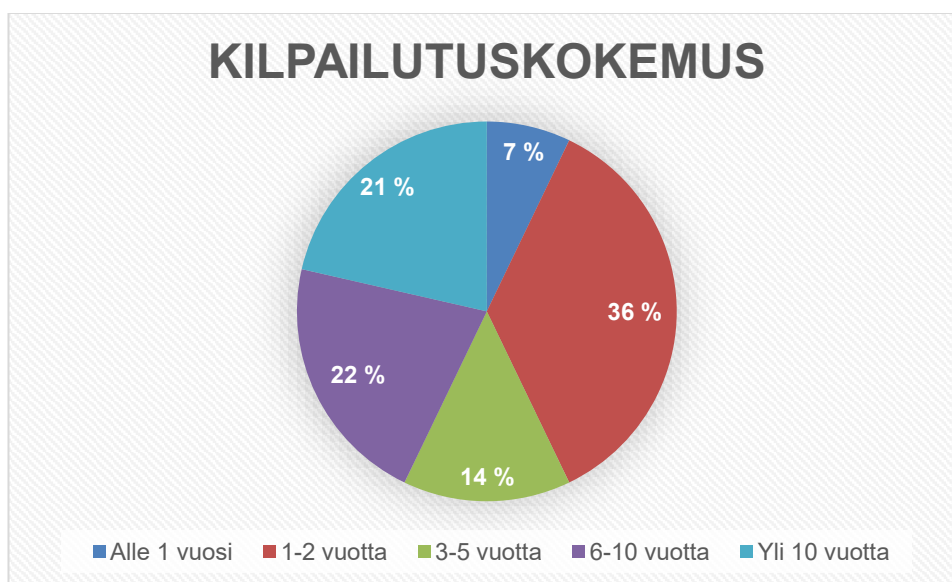
Markkinoiden kehittymisvauhtiin ei päästä mukaan, ellei opita tunnistamaan innovaatiopotentiaalia hankinnoissa. Lisäksi hankintaosaamisen taso ei kehity.

Hankintaosaamisen kehittäminen on tärkeää myös siksi, että esimerkiksi innovatiivisten hankintojen läpimenoprosessia saataisiin lyhennettyä, jolloin ne olisivat kiinnostavampia myös tarjoajien kannalta.

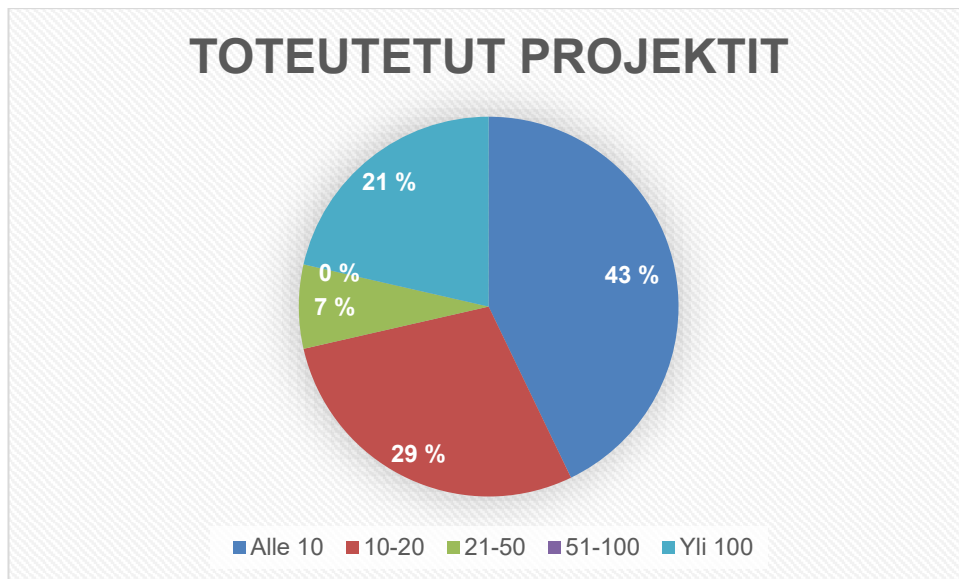
Lähtötilanteen kartoittamiseksi laadittiin kyselyjä Turun kaupungin hankintapalveluissa kilpailutustyötä tekeville, tarjoaville yrityksille sekä kaupungissa kehittämistyötä tekeville.

2.4.1 Kysely kilpailutustyötä tekeville

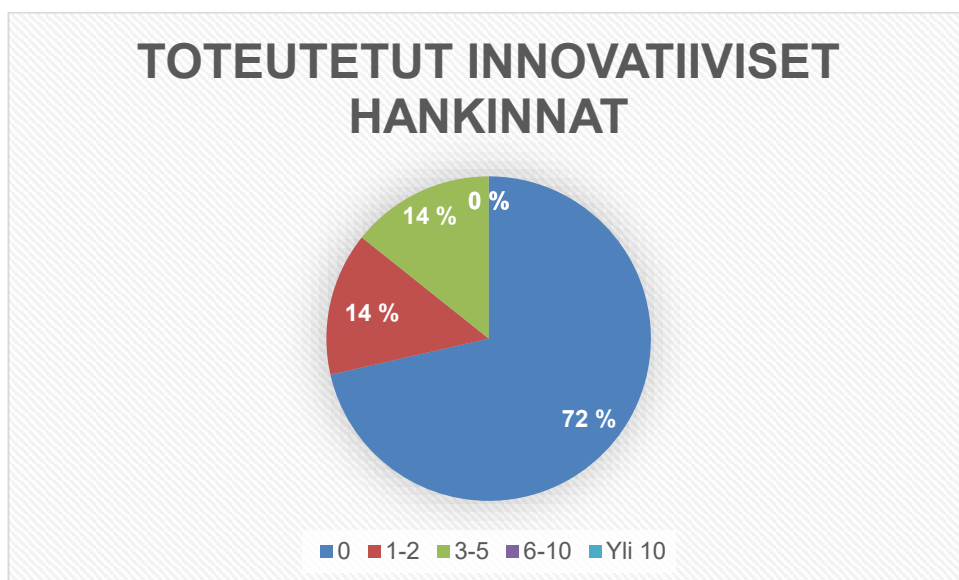
Kyselyn ensimmäisessä vaiheessa kartoitettiin kilpailuttajien kokemusta, osaamisen tasoa sekä heidän mielipiteitään esimerkiksi käytettävistä hankintamenetelyistä. Kysely toteutettiin kohdennettuna verkkokyselynä ja vastauksia saatiin yhteensä 14 kpl, eli lähes kaikki kilpailutustyötä tekevät henkilöt vastasivat kyselyyn. Alla olevissa kuvioissa 1–5 on esitetty kyselyn tuloksia.



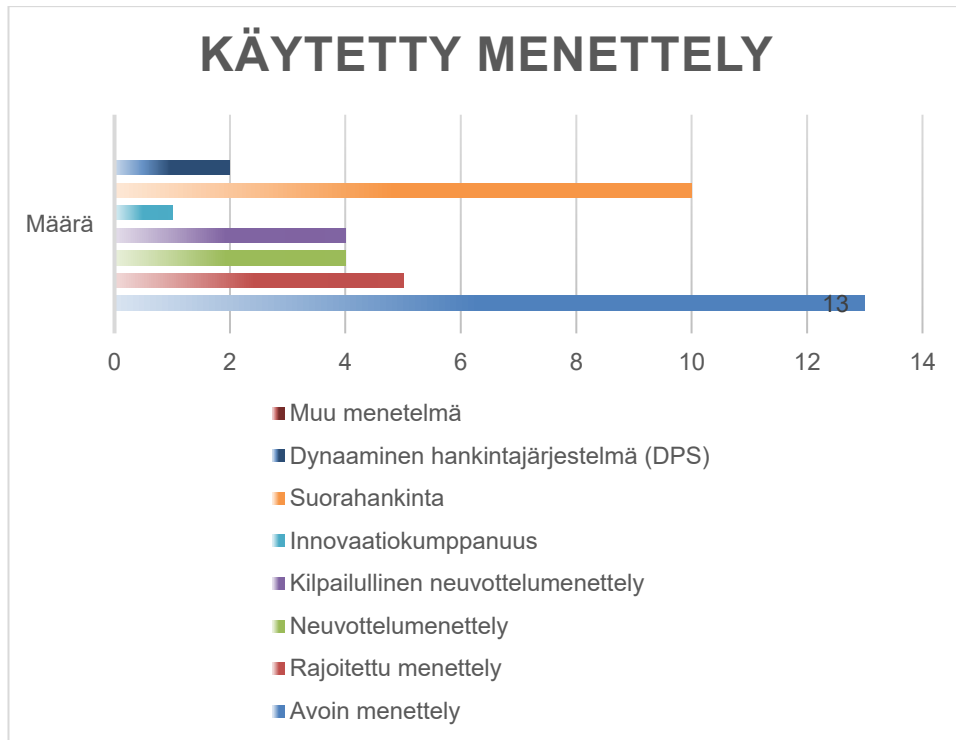
Kuvio 1. Kilpailuttajien kokemus julkisista hankinnoista.



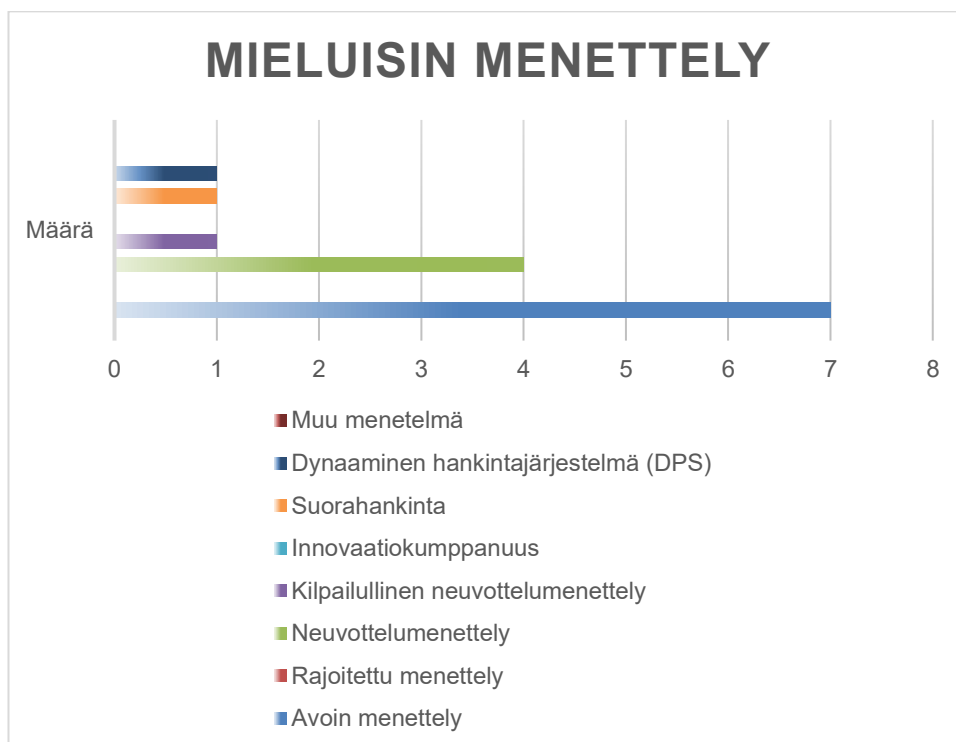
Kuvio 2. Toteutettujen hankintojen määrän jakauma kilpailuttajittain.



Kuvio 3. Toteutetut innovatiiviset hankinnat kilpailuttajittain.



Kuvio 4. Käytettyjen hankintamenettelyjen määrät kilpailuttajittain.

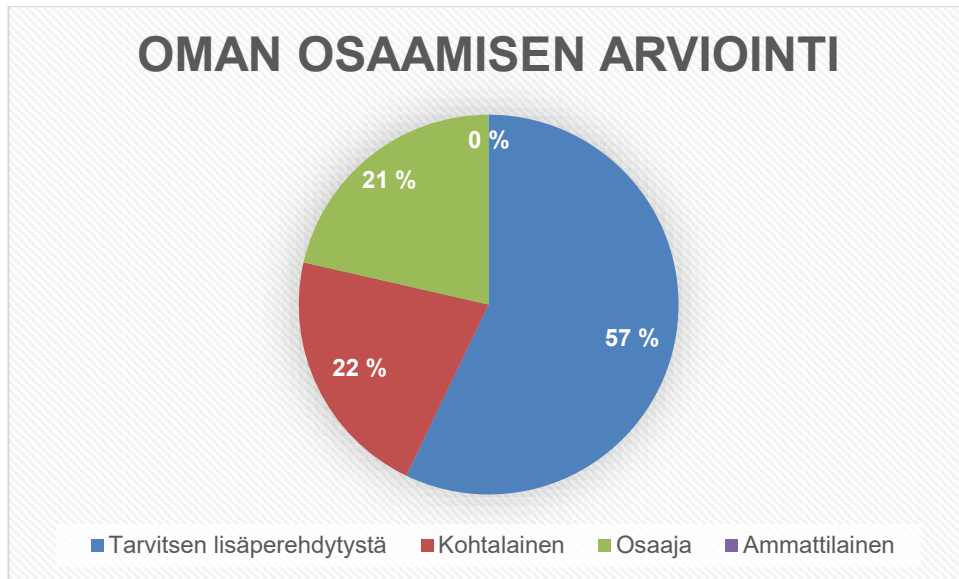


Kuvio 5. Mieluisin hankintamenettely kilpailuttajittain.

Kuten kuvioista 1–5 huomataan, kilpailuttajien kokemus Turussa on jakaantunut melko tasaisesti pitkään hankintoja tehneisiin sekä uransa alussa oleviin henkilöihin ja se näkyy myös toteutettujen hankintaprojektien määrissä. Iso osa kilpailuttajista on tehnyt vain vähäisen määrän hankintoja, jolloin pieni lukumäärä heijastuu myös innovatiivisten hankintojen vähäiseen määrään ja osaltaan myös muiden kuin avoimen hankintamenettelyn käyttöön hankinnoissa. Suurin osa alle kaksi vuotta työskennelleistä vastaajista on tehnyt ainoastaan avoimen menettelyn hankintoja. Innovaatiokumppanuusmenettelyä ei ole käyttänyt yksikään vastaajista.

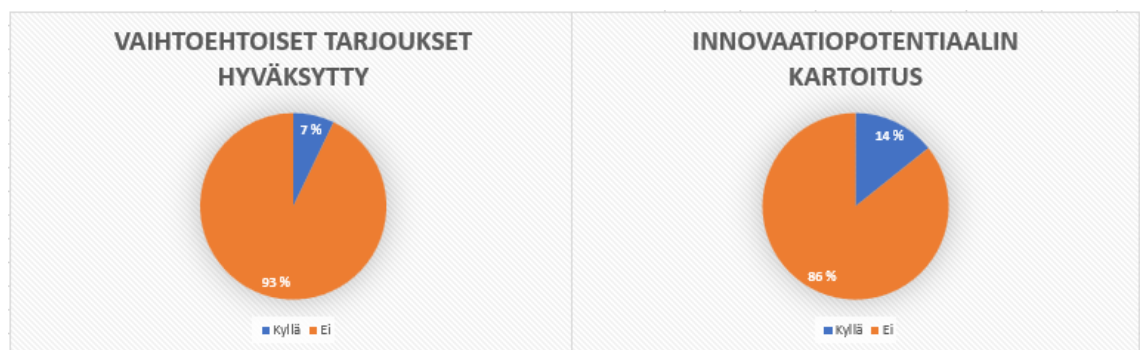
Mieluisimpana menettelytapana pidettiin avointa menettelyä, joka koetaan sopivimmaksi valtaosaan hankinnoista. Avoimen menettelyn käyttöä perusteltiin myös nopeudella, selkeydellä ja resurssien puutteella. Neuvottelumenettelyn osalta painotettiin mahdollisuutta käydä vuoropuhelua tarjoajien kanssa prosessin aikana, joka antaa mahdollisuuden huomioida paremmin tarjoajien ajatuksia ja innovaatioita. Neuvottelumenettelyä olisikin hyvä käyttää silloin, kun hankinnan kohdetta ei pystytä määrittelemään niin tarkasti, että se tulisi vastaamaan tilaajan todellisia tarpeita. Lisäksi neuvottelumenettelyn avulla voidaan hyödyntää markkinoiden osaamista huomattavasti avointa menettelyä tehokkaammin. (Palokangas & Korteso 2020.)

Kyselyn seuraavissa kysymyksissä haarukoitiin kilpailuttajien osaamisen tasoa innovatiivisten hankintojen osalta sekä syitä innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle. Kuvioissa 6 ja 7 on kuvattu innovaatioiden edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden jakautuminen ja kuvioissa 8–10 kilpailuttajien vastausten jakauma innovatiivisten hankintojen haasteisiin liittyvistä kysymyksistä.



Kuvio 6. Oman osaamisen arviointi innovatiivisten hankintojen toteuttamisesta.

Vastausten perusteella suurin osa kilpailuttajista on sitä mieltä, että hankinta-osaaminen ei vielä riitä innovatiivisten hankintojen läpivientiin ja kokee, että lisäperehdytystä tarvitaan. Kukaan vastaajista ei kokenut olevansa ammattilainen innovatiivisten hankintojen kohdalla. Vastauksista voidaankin päätellä, että lisäperehdytystä tarvitaan huomattavasti, jotta strategian tavoitteisiin päästään.



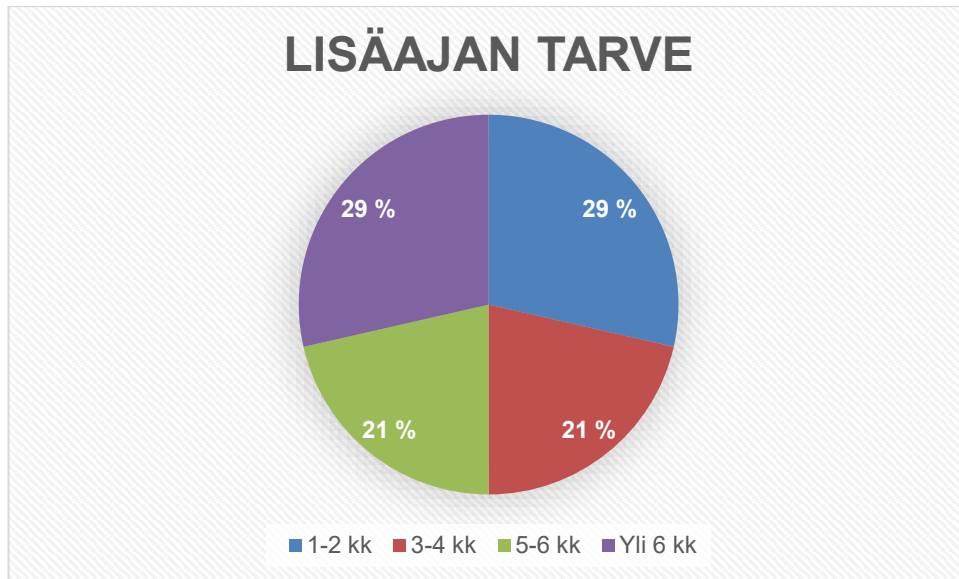
Kuvio 7. Vaihtoehtoisten tarjousten hyväksyminen innovaatioiden syntymiseksi ja innovatiopotentiaalin kartoitus hankintojen työryhmissä.

Seuraavissa kysymyksissä kysyttiin, onko kilpailutuksissa hyväksytty vaihtoehtoisia tarjouksia ja onko hankinnan työryhmässä keskusteltu innovaatioiden mahdollisuuksista hankinnassa. Sallimalla tarjoajien jättää varsinaisen tarjouk-

sensa lisäksi vaihtoehtoisia tarjouksia, voidaan edistää innovaatioiden syntymistä ja löytää uudenlaisia toteutusratkaisuja hankinnoissa (JHNY 2021g). Vaihtoehtoisia tarjouksia on voinut jättää ainoastaan yhden kilpailuttajan tarjouspyynnöissä. Perusteluina esitettiin vertailun hankaluutta vaihtoehtoisissa tarjouksissa. Innovaatiopotentialin kartoitusten osalta hankintatyöryhmän palaverissa ei ole yleisesti tehty selvityksiä mahdollisista uusista ratkaisuista. Suurimpana haasteena kartoitusten osalta pidettiin aikataulujen kireyttä sekä tarpeen tai työkalujen puutetta. Haasteet ovat sinänsä ristiriidassa keskenään, että vaikka tarpeet ovat tiedossa, ei välttämättä olla kartoitettu uudenlaisia ratkaisumahdollisuuksia hankinnan kohteeseen liittyen.

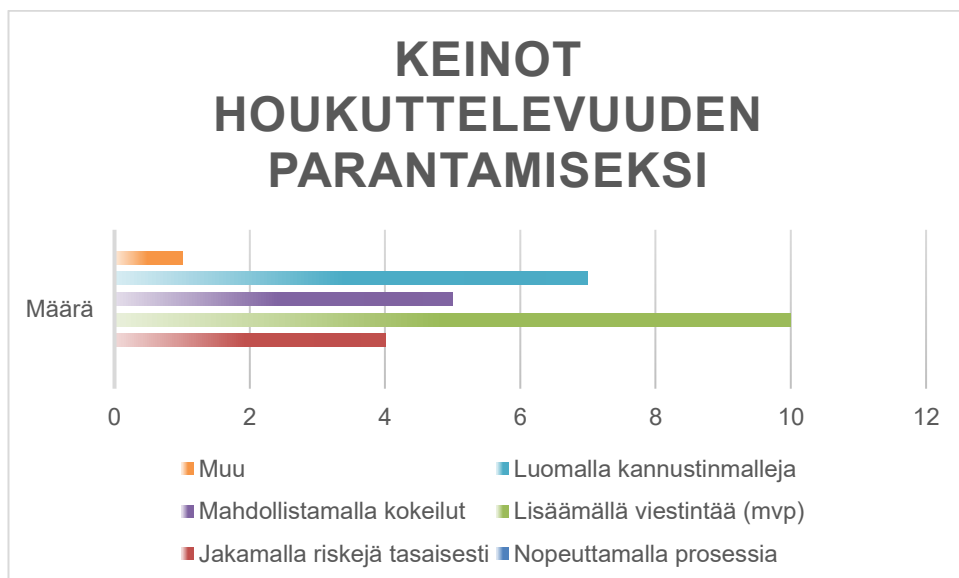


Kuvio 8. Tärkeimmät esteet innovatiivisten hankintojen toteutukselle kilpailuttajan näkökulmasta.



Kuvio 9. Lisäajan tarve hankinnan valmisteluun.

Kilpailuttajat näkivät suurimmat esteet innovatiivisten hankintojen toteutukselle aikatauluissa sekä osaamisessa. Lisäksi koettiin, että hankintaprojektit eivät sovellu innovaatioille tai työryhmä ei ole valmis innovaatiopotentialin selvittämiseen. Lisäajan osalta kaikki vastaajat totesivat, että lisäaikaa tarvitaan hankinnan valmisteluun, mikäli innovaationäkökohdat huomioidaan hankinnassa. Toisaalta markkinatuntemus on koettu olevan melko hyvällä tasolla. Kuitenkin kuviossa 10 viestinnän ja markkinavuoropuhelujen lisääminen koettiin tärkeimmäksi tavaksi edistää innovatiivisten hankintojen houkuttelevuutta yrityksille.



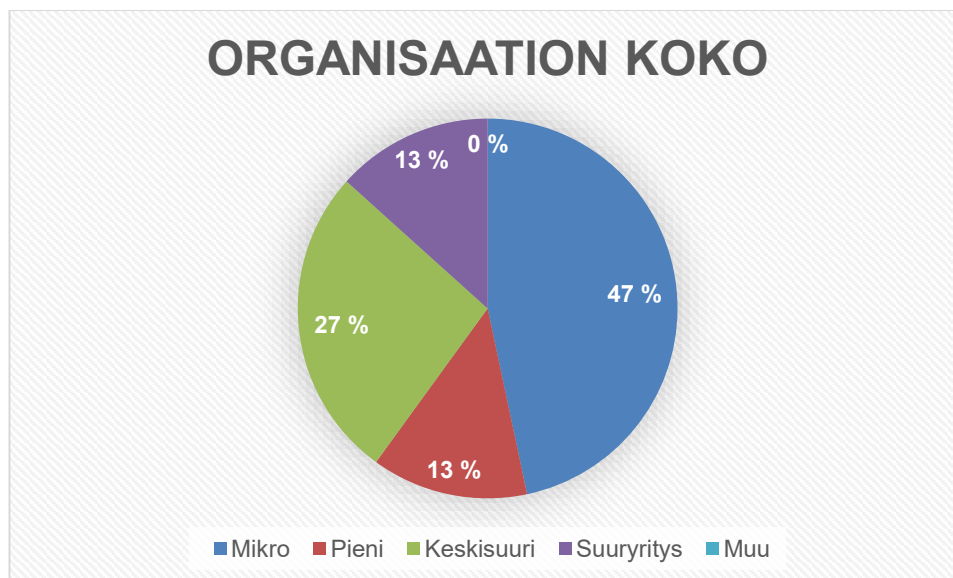
Kuvio 10. Kilpailuttajien näkemys siitä, miten innovatiiviset hankinnat saataisiin houkuttelevammiksi yritysten näkökulmasta.

Tärkeinä seikkoina houkuttelevuuden osalta koettiin myös kannustin- ja riskienjakomallit, joissa tilaaja ja toimittaja jakavat riskejä tasaisesti sekä kokeilukulttuurin edistäminen.

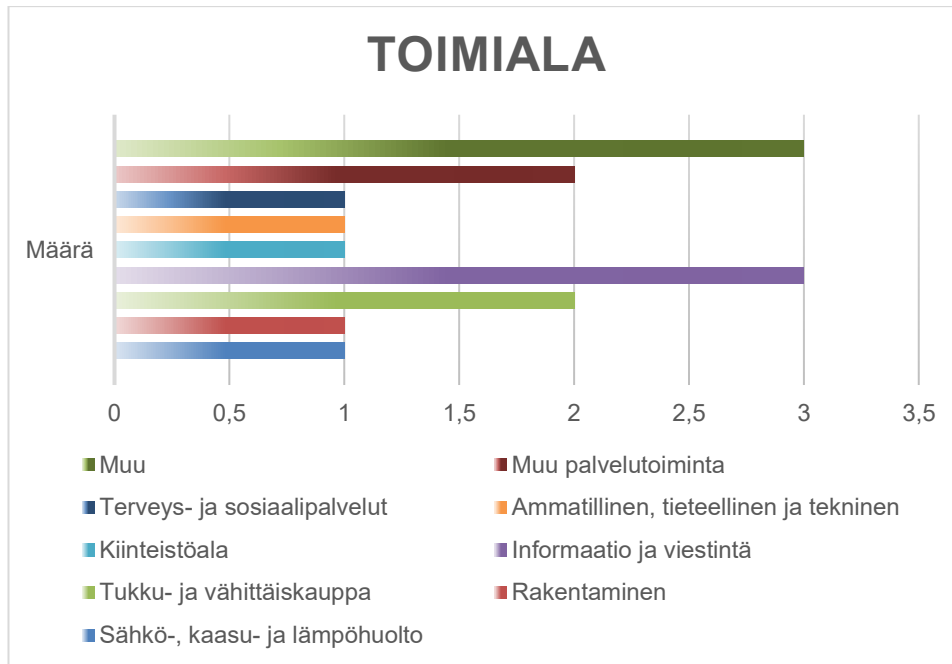
2.4.2 Kysely yrityksille

Yrityksille suunnattu kysely julkaistiin sosiaalisen median eri kanavissa, joissa se tavoitti tuhansia lukijoita valtakunnallisesti. Kyselyssä selvitettiin yritysnäkökulmia innovatiivisiin julkisiin hankintoihin. Kyselyyn pystyi vastaamaan n. kahden viikon ajan, mutta muistutuksista huolimatta kyselyyn vastasi ainoastaan 15 yritystä.

Kaikki kyselyyn vastanneet yritykset olivat osakeyhtiömuotoisia ja n. puolet mikroyrityksiä. Kuvioissa 11 ja 12 on nähtävillä vastanneiden yritysten koot ja toimialat. Yritysten kokoluokittelu ja toimialaluokat ovat Tilastokeskuksen (2008; 2021) ohjeistuksen mukaisia.

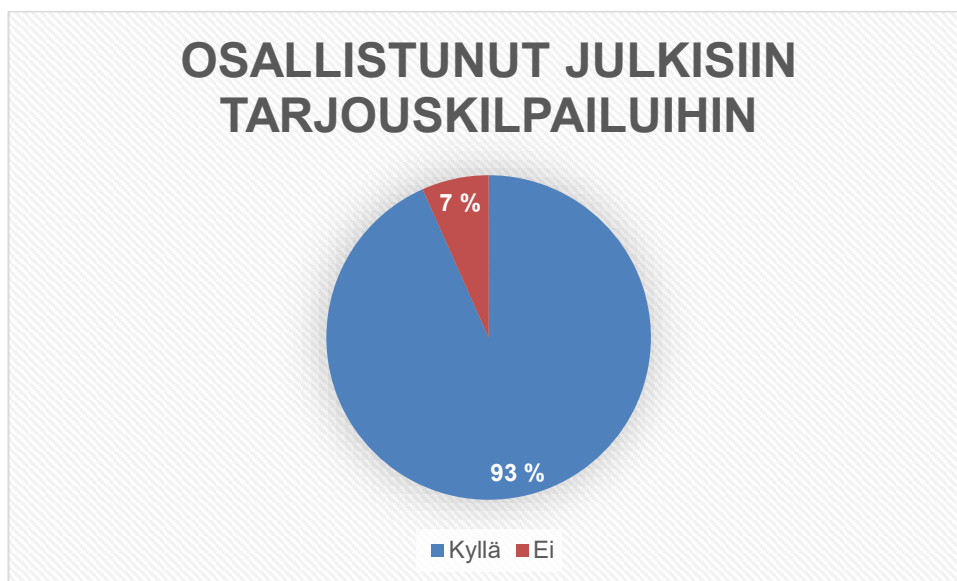


Kuvio 11. Vastanneiden yritysten kokojakauma.



Kuvio 12. Vastanneiden yritysten toimialajakauma.

Seuraavissa kysymyksissä kysyttiin, onko vastaaja ollut mukana julkisissa tarjouskilpailuissa ja jos on, niin millaisia kokemuksia julkisiin tarjouspyyntöihin vastaamisesta on saatu. Mikäli vastaaja ei ole ollut mukana tarjoamassa, kysyttiin siihen tärkeimpiä syitä. Kuvioissa 13 ja 14 nähdään osallistumisten määrä sekä vastanneiden kokemukset julkisesta hankintaprosessista.



Kuvio 13. Vastanneiden yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin.



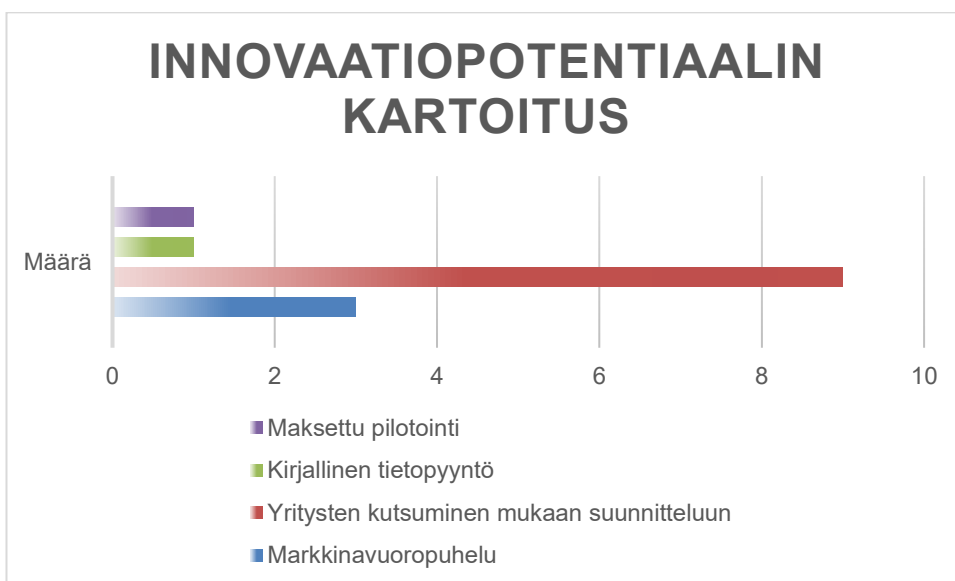
Kuvio 14. Tarjoajan kokemukset julkisista hankinnoista.

Lähes kaikki vastaajat ovat osallistuneet yhteen tai useampaan tarjouskilpailuun ja kaikki vastaajat ovat kokeneet prosessin olevan joko huono tai kohtalainen. Suurimpia yksittäisiä syitä heikoille kokemuksille olivat epäselvät ja työläästi täytettävät tarjouspyynnöt, liian tiukat soveltuvuusstandardit tarjoavalle yritykselle sekä hankinnan kohteen määrittely siten, ettei innovaatioita voida huomioida vertailussa. Lisäksi useampi vastaaja moitti hankintayksiköiden heikkoa osaamisen tasoa. Siihen, ettei tarjouskilpailuun osallistuttu lainkaan, annettiin syiksi yrityksen koko- ja referenssivaatimusten kohtuuttomuus sekä mahdottomuus tarjota innovatiivista ratkaisua.

Kyselyn seuraavassa vaiheessa selvitettiin, miten julkisista hankinnoista saadaan houkuttelevampia, miten hankintayksikkö voisi kartoittaa innovaatiopotentiaalia hankinnan suunnitteluvaiheessa ja millainen sopimustyyppi riskienhallinnan kannalta olisi paras innovaatioiden syntymisen näkökulmasta. Lisäksi tiedusteltiin mahdollisen lisäajan tarvetta tarjouksen laadintaan, mikäli kyseessä on innovatiivinen hankinta.



Kuvio 15. Miten julkisista hankinnoista saadaan houkuttelevampia yrityksille?



Kuvio 16. Miten innovaatiopotentiaali voidaan huomioida jo suunnitteluvaiheessa?

Kuvioissa 15 ja 16 nähdään yritysten näkemys siitä, miten julkisista hankinnoista saadaan houkuttelevampia ja miten hankintayksikkö voisi huomioida in-

novaatiopotentialin hankintaa suunnitellessa. Viestinnän lisääminen lisää selvästi myös houkuttelevuutta osallistua tarjouskilpailuihin. Samoilla keinoilla voidaan tunnistaa myös innovaatiopotentiali hankinnan kohteessa jo suunnitteluvaiheessa. Kokeiluista ja piloteista ollaan myös kiinnostuneita, mutta niiden tulisi johtaa hankintasopimukseen tai olla maksettuja. Markkinavuoropuhelujen merkitys ja yritysten osallistaminen ovat tärkeimpiä huomioita kyselyn tuloksissa.

Sopimustyyppin valinnalla on myös vaikutus houkuttelevuuteen. Suurin osa vastaajista piti mieluisimpana sopimustyyppinä kannustinperusteista sopimusmallia, jossa riskit on jaettu kaikkien osapuolten kesken.

Lisääjän tarve tarjouksen tekemiselle koettiin hieman eri tavalla tarjoajien kesken. Yli puolet vastaajista koki, etteivät tarvitse lisääaikaa, mutta osa vastaajista koki, että mikäli innovaatioita halutaan edistää, pitäisi tarjouksen tekemiselle antaa reilusti enemmän aikaa kuin lain säätämä minimiaika.

Vastausten kommentteissa toistui usein liiallinen hinnan painotus, tiukat kriteerit, viestinnän ja vuoropuhelun heikko taso sekä toimittajalle epäedullinen riskienjakomalli.

2.4.3 Kysely kaupunkikehittäjille

Kaupunkikehittäjille suunnatun kyselyn tarkoituksena oli haarukoida kaupungin sisäistä kehitystyötä tekevien henkilöiden kokemuksia innovatiivisista hankinnoista ja niihin liittyvistä mahdollisuuksista tai haasteista. Kysely lähetettiin kaupungin kehittäjille Teams-kanavien kautta, jossa se saavutti suuren osan kehittäjästä tekevistä henkilöstä. Tästä huolimatta kyselyyn saatiin ainoastaan kaksi vastausta annetussa ajassa. Kyselyn tulokset eivät ole pienen vastaajamäärän vuoksi luotettavia, joten niitä ei analysoida tarkemmin. Kuitenkin molemmat vastaajat olivat sitä mieltä, että yritysyhteistyötä tulisi lisätä huomattavasti innovaatioiden edistämiseksi ja sopimusmallit pitäisi luoda siten, että myös pienemmällä yrityksellä olisi mahdollisuus osallistua innovaatioiden luomiseen. Lisäksi kokeiluja tulisi vastaajien mielestä lisätä hankinnoissa.

2.4.4 Yhteenveto kyselyistä

Kyselyjen tulokset toivat esiin samankaltaisia epäkohtia sekä kilpailuttajien, kehittäjien että tarjoajien kesken. Viestinnän, markkinavuoropuhelujen ja yritysyritys yhteistyön lisääminen korostui kaikkien kyselyjen tuloksissa. Lisäksi hankintaosaaminen vaatisi lisää perehdytystä etenkin innovatiivisten hankintojen osalta.

Turussa on tehty hankintoja eniten avoimella menettelyllä. Lisäksi puolet vastaajista koki avoimen menettelyn mieluisimmaksi tavaksi toteuttaa hankintoja. On selvää, että avoin menettely on selvästi nopein ja helpoin keino toteuttaa hankinta, mutta kyseinen menettelytapa johtaa harvemmin innovaatioihin.

Kyselyjen tulokset ovat hyvin samankaltaisia kuin työ- ja elinkeinoministeriön innovatiivisten hankintojen lisäämisen suunnitelmassa. Ministeriön julkaisussa todetaan, että muutosten läpiviemiseksi tarvitaan mm. hankintaosaamisen parantamista julkisissa hankintayksiköissä, yritysyritys yhteistyön ja kumppanuusmallien lisäämistä sekä strategista toimintatapaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, 11.)

2.4.5 Haastattelut

Kyselyjen tueksi tehtiin kirjallinen haastattelu sähköpostitse muutamille julkisten hankintojen asiantuntijoille. Haastattelussa kysyttiin seuraavia asioita:

- Mitkä ovat tärkeimpiä syitä siihen, että julkiset hankinnat eivät ole houkuttelevia yrityksille/miksi tarjouksia ei jätetä?
- Mitkä ovat tärkeimpiä syitä siihen, että innovatiiviset julkiset hankinnat eivät ole houkuttelevia yrityksille?
- Miten innovaatiopotentiaali tulevasta hankinnasta saataisiin mahdollisimman hyvin selville?
- Miten sopimus tulisi laatia, jotta se olisi houkuttelevampi? Miten riskit pitäisi jakaa?
- Kun hankinnat jaetaan osakokonaisuuksiin, kuinka suuri tai pieni yhden osakokonaisuuden tulisi olla?
- Muita huomioitavia asioita innovatiivisiin hankintoihin liittyen?

Haastatteluun saatiin vastaukset Varsinais-Suomen Yrittäjät ry:n hankinta-asiamies Jorma Saarikedolta, VTT Oy:n senior scientist Ville Valovirralla sekä KEI-NO:n muutosagentti Riikka Leskiseltä, joiden vastaukset tukevat hyvin kyselyistä saatuja tuloksia.

Julkiset hankinnat nähdään yritysten näkökulmasta hankalina ja hankintailmoitukset ovat valitettavan usein niin laajoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia, että monet pienemmät yritykset eivät koe tarkoituksenmukaiseksi osallistua tarjouskilpailuun. Myös resurssien puute saattaa estää pienten yrittäjien osallistumisen. Hankinnan kohteen soveltuvuusvaatimukset ja muut kriteerit on usein asetettu niin vaativiksi, että osallistuminen on joko mahdotonta tai se on niin riskialtista mahdollisten sopimussanktioiden tai vastaavien osalta, ettei se kannata. Hintaa painotetaan liikaa ja laadun osalta kilpailutilannetta ei aina synny.

Innovatiivisten hankintojen osalta julkiset hankinnat koetaan vielä haastavammaksi. Niihin liittyy usein esimerkiksi liikesalaisuuksien käsittelyä, joita ei haluta kilpailijoiden tai suuren yleisön tietoon vielä kehitysvaiheessa. Ongelmana on myös hankintayksiköiden ja yritysten väliset käsityserot innovaatioiden hankinnasta. Tarjoavalle yritykselle riskinä on myös hankinnan tuloksena syntyneen tuotteen tai palvelun oikeudet, joita ei aina voida hyödyntää liiketoiminnassa sopimusteknisistä syistä. Yritykset tarjoavat mielellään omia ratkaisujaan, mutta tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi kilpailutus on toteutettava aina julkisena. Tämä saattaa aiheuttaa tarjoajassa turhautumista etenkin, kun prosessi on yleensä pidempi kuin tavallisen hankinnan kohdalla. Innovatiivisten hankintojen kohdalla markkinavuoropuhelun merkitys kasvaa yhä, jotta saadaan paras mahdollinen tieto hankinnan kohteesta ja sen ratkaisumalleista. Innovatiivisen hankinnan lähtökohtana voidaan pitää kumppanuusajattelua, jossa ratkaisua kehitetään yhdessä ja joustavasti. Tarjoajan kannalta on tärkeää, että se saa julkisen referenssin toimituksestaan, joka pitäisi huomioida myös hankintasopimuksessa.

Innovaatiopotentialin selvittäminen on jo lähtökohtaisesti hankalaa. Tarpeen ja tavoitteiden huolellinen määrittäminen on lähtökohta potentiaalın havaitsemiselle. On selvitetävä, onko olemassa valmis tai lähes valmis ratkaisu, jolla tavoitteisiin voitaisiin päästä tai tarve täyttää. Mikäli vastaus on ei, hankinnassa on innovaatiopotentialia. Muuttuvaa markkinaa pitäisi seurata, keskustella asiantuntijoiden kanssa ja kuunnella loppukäyttäjien kommentteja todellisesta tarpeesta. Innovaatiopotentialin huomioimiseen tarvitaan hankintatarpeen määrittelyä siten, että innovaatioiden syntymiseen on mahdollisuus. Lisäksi markkinoiden kyvykkyyden suhteuttamista tarpeisiin. On myös olemassa erilaisia tarkastuslistoja potentiaalın tunnistamiseen, mutta yksinään ne eivät riitä. Kun innovaatiopotentialia on havaittu, siihen pitäisi uskaltaa tarttua.

Sopimusksymyksessä korostui jälleen vuorovaikutuksen tärkeys hankintaprosessissa. Innovaatioihin sisältyy kehittämistä ja kokeilemistä. Kokeilut voivat myös epäonnistua ja sen pitäisi olla hyväksyttävää. Myös allianssimalli on koettu hyväksi malliksi soveltuvissa hankinnoissa. Allianssimallissa konsortio on yhteisvastuussa tavoitteiden saavuttamisesta, jolloin kaikki toimijat tavoittelevat parasta mahdollista lopputulosta. Mikäli sopimusmallista halutaan joustava, siihen pitää sisältää riskienjakomalli siten, että myös hankintayksikkö on valmis kantamaan riskejä. Riskien jaossa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, millaiset edellytykset osapuolilla on niitä kantaa. Innovatiivisessa hankinnassa riski on usein epävarmuustekijä lopputuloksesta ja sen soveltuvuudesta tilaajan käyttöön. Tällaista teknologista riskiä voidaan pienentää esimerkiksi kokeilujen ja pilottien avulla, monivaiheisella hankintamenettelyllä tai käyttämällä ulkopuolista asiantuntija-apua. Sopimuksen sisällöstä on hyvä keskustella jo markkinavuoropuheluvaiheessa ja esille pitäisi ottaa myös immateriaalioikeuksien jakaminen.

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016). Eli hankinta tulisi jakaa osiin, kun se on tarkoituksenmukaista. Osiin jakamisella tavoitellaan pienten yritysten mahdollisuutta osallistua kilpailuun. Osiin jakamisella voidaan myös tavoitella innovaatiota normaalin hankinnan puitteissa. Esimerkiksi tavallisessa

saneeraushankkeessa voidaan toteuttaa jokin yksittäinen osakokonaisuus innovatiivisena. Hankintayksikön kannalta osiin jakaminen on yleensä työläämpi tapa, koska tuloksena on useampia vertailtavia tarjouksia ja myös sopimushallinta vaatii enemmän työtä kuin yhden kokonaisuuden hallinta. Sopiviin palasiin ositettu hankinta voi kuitenkin tuottaa paremman lopputuloksen ja olla hankintayksikölle jopa helpompi tapauksesta riippuen.

Innovatiivinen hankinta on käsitteenä monialainen ja myös hieman epämääräinen. Moni hankinta on innovatiivinen, vaikka sitä ei ole sellaiseksi tunnistettu ja toisaalta moni ei-innovatiivinen hankinta on luokiteltu innovatiiviseksi, vaikkei se sitä olisikaan.

2.4.6 Tavoite

- Innovatiivisten hankintojen määrää lisätään suhteessa kaikkiin toteutettuihin hankintoihin.
- Innovaatiopotentiaalia ja innovatiivisia elementtejä haarukoidaan jo hankinnan suunnitteluvaiheessa siten, että hankinnan toimeksiantajan on pohdittava innovaatioelementtejä hankintaesitystä laadittaessa sekä yhteishankinnoissa kilpailuttaja huolehtii innovaatiopotentiaalinn tunnistamisesta yhdessä palvelukokonaisuuksien edustajien kanssa. Samassa yhteydessä hankintaosaamista kehitetään innovatiivisiin hankintoihin liittyen.
- Innovatiivisten hankintojen läpimenoaikaa saadaan lyhennettyä, kun innovaatioelementit on huomioitu suunnittelussa ja hankintaosaaminen niiden suhteen on parantunut mm. yhteisen ohjeistuksen ja työkalujen myötä.
- Innovatiivisten hankintojen houkuttelevuutta yrityksille parannetaan nopeuttamalla prosessia, luomalla riskienjakomalli sekä tiedottamalla yrityksiä prosessin kulusta ja sisällöstä. Lisäksi edistetään kokeilukulttuuria mahdollistamalla innovaatiokokeiluja.

Yleistavoitteeksi on asetettu koko strategian toimeenpanon toteuttamisen tukeminen innovaatioiden avulla sekä hallinnollisen tehokkuuden parantaminen etenkin innovatiivisten hankintojen prosessien läpiviennissä.

2.5 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymykset pyrkivät vastaamaan tunnistettuihin ongelmiin.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Miten innovatiivisten hankintojen määrää voidaan lisätä?

Innovatiivisten hankintojen määrää voidaan lisätä useilla eri tavoilla. Myös niiden potentiaalin tunnistaminen tulisi tehdä jo suunnittelun alkussa. Hankintayksikkö on isossa roolissa asian edistämisessä.

- Miten innovaatiopotentiaali voidaan havaita paremmin?

Monessa hankinnassa on innovaatioelementtejä, joita ei välttämättä tunnisteta. Mahdolliset elementit pitäisi oppia tunnistamaan hankinnan suunnitteluvaiheessa, jotta innovaationäkökulma voidaan ottaa huomioon hankinnan toteutusvaiheessa.

- Miten innovatiivisten hankintojen läpimenoaikaa voitaisiin nopeuttaa?

Haasteena on usein hankinnan kireä aikataulu, jolloin kilpailuttajalle jää ainoaksi vaihtoehdoksi viedä prosessi läpi mahdollisimman helposti. Kun innovaatiopotentiaalia punnitaan jo suunnitteluvaiheessa, jää enemmän aikaa huomioida asia valmistelussa.

- Miten innovatiiviset hankinnat saadaan houkuttelevimmiksi yrityksille?

Etenkin pk-yritysten tietoisuus julkisista hankinnoista yleensä ja erityisesti innovatiivisten hankintojen toteutustavoista on osin puutteellista. Markkinakartoitusten ja -vuoropuheluiden avulla voidaan tutustua markkinoiden kehitykseen sekä antaa tietoa yrityksille julkisiin hankintoihin liittyvistä erityispiirteistä.

2.6 Tutkimuksen rajaus

Tutkimus rajattiin innovatiivisten hankintojen piiriin ja toimintaympäristöksi rajattiin Turun kaupungin hankintapalvelujen toteuttamat hankintaprojektit sekä tietyt projektit, joissa Turun kaupunki on ollut jollain tavalla osallisena. Tutkimuksen aikana kehitettiin myös innovatiivisten hankintojen tiekarttaa, jota käytetään Turun kaupungin sisäisesti innovaatiopotentiaalin omaavien tulevien hankintojen suunnittelussa.

Tutkimuksessa keskityttiin innovatiivisiin hankintoihin eri hankintamenettelyissä sekä niiden haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Lisäksi keskityttiin keskeisiin seikkoihin, joiden vuoksi innovatiivisia hankintoja jää toteuttamatta joko hankintayksikön tai tarjoavien yritysten vuoksi. Myös menetelmiä innovatiivisten hankintojen tunnistamiseen ja lisäämiseen tutkittiin.

2.7 Tutkimuksen tulosten mittaus ja hyödyllisyyden arviointi

Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään strategian jalkauttamisessa sekä innovatiivisten hankintojen kehittämisessä Turun kaupungissa.

Tavoitteiden toteutumista mitataan seuraavasti:

- Innovatiivisten hankintojen määrän prosentuaalinen muutos vuositasolla.
- Innovatiivisten hankintojen läpimenoaikojen muutos vuositasolla.
- Innovaatiopotentiaalin tunnistamiseen laadittua ohjeistusta/työkalua on käytetty kaikkein soveltuvien hankintojen valmisteluvaiheessa. Käyttöastetta mitataan suhteessa kaikkiin hankintoihin.

Lisäksi mitataan hallinnollisen tehokkuuden parantumista läpimenoaikojen osalta. Tutkimuksen tuloksina mitataan myös mahdollisten uusien kehittämiskohteiden määrää.

Turussa ylläpidetään innovatiivisten hankintojen tiekarttaa, johon kerätään säännöllisesti palvelukokonaisuuksien keräämiä tietoja esim. hankkeissa tehtävistä hankinnoista, joissa innovaatiopotentiaalia on havaittavissa. Usein tiedot jäävät kirjaamisen tasolle tai hankinnat toteutetaan pienhankintoina, jolloin hankintapalveluille ei saada tietoa mahdollisesta innovatiivisesta hankinnasta. Näin ollen emme voi kaupunki-tasoisesti raportoida luotettavia lukuja päättäjille, jolloin tavoitteisiin ei päästä.

Markkinoiden kehittymisvauhtiin ei päästä mukaan, ellei opita tunnistamaan innovaatiopotentiaalia hankinnoissa. Lisäksi hankintaosaamisen taso ei kehity.

Hankintaosaamisen kehittäminen on tärkeää myös siksi, että esimerkiksi innovatiivisten hankintojen läpimenoprosessia saataisiin lyhennettyä, jolloin ne olisivat kiinnostavampia myös tarjoajien kannalta.

2.8 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti

Tutkimuksen validiteetti eli pätevyys tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa mitataan tarkoituksenmukaisia asioita. Pätevässä tutkimuksessa tutkimukseen osallistuneet tahot ovat ymmärtäneet kysytyt asiat samalla tavalla tutkijan kanssa. Pätevyyden mittarina voidaan pitää sitä, miten hyvin teoria vastaa empiiristä sisältöä. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta eli tulosten tarkkuutta ja toistettavuutta. Luotettavuuteen vaikuttaa mm. käytettyjen lähteiden laatu ja niiden kriittinen lukutaito. (Vilkkä 2021a, 150–156; Vilkkä 2021b, 130–137.)

Tässä tutkimuksessa mittausmenetelmänä käytettiin kyselyitä, haastatteluja sekä toimintaympäristön havainnointia. Kyselytutkimusten otannat olivat verrattain pieniä yrityksille ja kehittäjille suunnatuissa kyselyissä, mutta saadut tulok-

set olivat linjassa keskenään. Lisäksi tehdyt haastattelut tukivat kyselyjen tuloksia. Havainnointi perustui asiantuntijayhteisön sisällä tapahtuvaan havainnointiin, sosiaalisessa mediassa ja erilaisissa ammattilaisverkostoissa tehtyihin havaintoihin. Kyselyjen tulokset, haastatteluvastaukset sekä tehdyt havainnot ovat linjassa myös teoriapohjan kanssa, joten voidaan todeta, että kyselyjen piireistä otannasta huolimatta tulokset ovat luotettavia ja tukevat teoreettista viitekehystä.

3 Julkiset hankinnat ja hankintamenettelyt

Hankintalainsäädäntö ja siinä määritellyt hankintamenettelyt ohjaavat innovatiivisten hankintojen toteuttamista. Tästä syystä on tärkeää ymmärtää lainsäädännön asettamat reunaehdot hankintaprojektien toteutuksessa ja sen vuoksi tässä luvussa esitellään hankintaprosessin toteuttamisen kannalta tärkeitä seikkoja. Innovatiivinen hankinta voidaan toteuttaa millä tahansa hankintamenettelyllä, joskin tietyt useampivaiheiset menettelyt soveltuvat toteutukseen paremmin. Innovatiiviset hankinnat ovat vaativia kokonaisuuksia, joiden yhteydessä hankintayksikön tulee huomioida riskit esimerkiksi muutoksenhakuprosessiin joutumisen osalta. Huolellinen valmistelu ja avoin viestintä ovatkin avainasemassa hankintaprojektin onnistumisen kannalta.

3.1 Julkinen hankinta

Julkinen hankinta on hankinta, jossa palveluiden, urakoiden tai tuotteiden hankintaan käytetään julkisia varoja. Julkisia hankintoja tekeviä tahoja kutsutaan hankintayksiköiksi. Hankintayksiköitä voivat olla valtion, kuntien ja kuntayhtymien lisäksi esimerkiksi sairaanhoitopiirit sekä kuntien omistamat osakeyhtiöt. Julkisten hankintojen vuosittainen euromääräinen arvo Suomessa on n. 35 miljardia euroa, joka on lähes viidennes Suomen bruttokansantuotteesta. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2021.)

Julkisilla hankinnoilla pyritään avoimeen ja tehokkaaseen julkisten varojen käyttöön, joka perustuu syrjimättömyyden periaatteeseen. Tavoitteena on edistää

markkinaa tasapuolisesti ja mahdollistaa yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin. Perusperiaatteet ovat syrjimättömyys, tasapuolisuus, avoimuus ja suhteellisuus. Käytännössä periaatteet voidaan kiteyttää siten, että hankintailmoitukset tulee laatia niin, että vaatimukset asetetaan mahdollisimman syrjimättömiksi esimerkiksi tarjoajan sijainnin tai kansallisuuden suhteen, kaikilta tarjoajilta vaaditaan samat asiat, hankintailmoitukset julkaistaan kaikkien saataville ja hankinnan vaatimukset asetetaan oikeassa suhteessa hankinnan luonteeseen nähden. (Nieminen 2016, 11.1.)

Julkisilla hankinnoilla voidaan myös edistää innovaatioita, vähähiilisyyttä ja kestävän kehityksen teemoja. Monella hankintayksiköllä on kunnianhimoisia ilmastoj- ja strategisia tavoitteita, joiden onnistumista voidaan tukea huomioimalla hankinnoissa innovaatiot ja kestävän kehityksen näkökulmat. Sosiaalisilla kriteereillä voidaan luoda uusia työpaikkoja, taloudellisilla kriteereillä voidaan varmistaa hankinnan elinkaarikustannukset ja innovaatiot huomioimalla voidaan luoda uudenlaisia ratkaisuja. Hyvin suunnitelluilla kestäville hankinnoilla saadaan luotua vaikuttavuutta julkisiin hankintoihin. (Eskola & Kiviniemi & Krakau & Ruohoniemi 2017, luku 1; Nieminen 2016, 11.1; Motiva 2020b.)

Hankintalainsäädäntö on saanut osakseen myös kritiikkiä niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin puolelta. Vaikka hankintayksiköllä on laaja hankintavalta hankintojen suhteen, joskus säädökset pakottavat valitsemaan vaihtoehdon, joka ei aina ole paras mahdollinen. Mikäli hankinnan suunnittelu tai valmistelu ei ole onnistunut halutulla tavalla, voidaan joutua tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista tehdä hankintasopimusta yhdenkään tarjoajan kanssa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun saadut tarjoukset eivät vastaa haluttua lopputulosta tai arvioitu budjetti ei riitä hankinnan toteuttamiseen. Tällainen tilanne johtaa yleensä hankinnan keskeyttämiseen. Epäselvissä tapauksissa voidaan joutua muutoksenhakuprosessiin. Joka tapauksessa hankintaprosessi on epäonnistunut, jos se ei johda tyydyttävään lopputulokseen. (Eskola ym., luku 1; Nieminen 2016, luku 11.2.)

Tarjoajien osalta kritiikkiä tulee etenkin tarjouspyyntöjen monimutkaisuudesta, byrokratiasta ja hitaasta prosessista. Lisäksi useat yritykset kokevat julkiset hankinnat vain hintakilpailuksi, joissa laatuksiteerit jäävät pienempään arvoon. Etenkin pienemmät yritykset kokevat usein, että soveltuvuusvaatimukset ovat usein liian tiukat ja mahdolliseen hankintasopimukseen pitäisi asettaa resursseja, vaikka hankintayksikkö ei sopimuksessa sitoudu tiettyyn volyymiin. Hankintayksikön asenteissa löytyisi korjattavaa (Petäjäniemi-Björklund.) Yrityksille kohdennetussa kyselyssä saatiin samankaltaisia tuloksia (ks. luku 2.4.2).

3.2 Hankintalainsäädäntö

Julkisilla toimijoilla on velvollisuus kilpailuttaa hankintansa, jotta voidaan varmistua julkisten varojen asianmukaisesta käytöstä. Samalla annetaan kaikille eurooppalaisille yrityksille mahdollisuus osallistua kohdemaan tarjouskilpailuihin EU-kynnysrajan ylittävien hankintojen osalta. Sääntely pyrkii myös edistämään taloudellisuutta hankinnoissa. (Eskola ym. 2017, luku 1; Nieminen 2016, 11.1.)

Julkisten hankintojen toteuttamista ohjaavat useat säädökset ja asetukset. Hankintayksiköiden toimintaa ohjaavat kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista eli hankintalaki (1397/2016), laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista eli erityisalojen hankintalaki (1398/2016), laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (puolustus- ja turvallisuushankintojen hankintalaki) (1531/2011), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (30/2013) sekä arvonlisäverolaki (1501/1993). Edellä mainittujen lakien lisäksi tietyntyyppisissä hankinnoissa tulee huomioida hankinnan kohteena olevan tuotteen tai palvelun erityispiirteet. Esimerkiksi ajoneuvohankinnoissa tulee huomioida laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011) ja koulukuljetuksissa mm. perusopetus-, joukkoliikenne-, tieliikennelait. (Valtiovarainministeriö 2017, 17–18; Turun kaupunki 2021a.)

3.2.1 Kynnysarvot

Julkisiin hankintoihin on asetettu hankintayksikkökohtaiset sekä hankinnan kohteen mukaiset kynnysarvot, joiden perusteella hankintalakia sovelletaan.

Kansallisen kynnysarvon määrittää kansallinen lainsäädäntö. EU-kynnysarvot perustuvat Euroopan komission asetukseen sekä Maailman kauppajärjestön, WTO:n, julkisten hankintojen sopimukseen, GPA:n. EU-kynnysarvot tarkistetaan kahden vuoden välein (JHNY 2021a). Suomi on liittynyt GPA-sopimukseen vuonna 1994 ETA-jäsenyyden yhteydessä. GPA-sopimuksen soveltaminen hankinnoissa edellyttää, että muistakin kuin EU:n jäsenmaista tullutta tarjousta on käsiteltävä yhdenvertaisesti muiden tarjoustensa kanssa. (Eskola ym. 2017.)

Valtion keskushallintoviranomaisten toteuttamissa hankinnoissa kynnysrajat ovat osin pienemmät kuin muiden hankintayksiköiden hankinnoissa. Valtion keskushallintoviranomaisiksi luetaan mm. ministeriöt ja niiden alaiset toimielimet sekä valtioneuvoston kanslia (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010).

Lakia julkisista puolustus- ja turvallisuuspalveluista sovelletaan hankinnoissa, joissa valtion keskeiset turvallisuusedut saattaisivat vaarantua.

3.2.2 Muutoksenhakukeinot

Hankintayksikön tekemään hankintapäätökseen on mahdollista hakea oikaisua hankintayksiköstä tai siitä voi valittaa markkinaoikeuteen. Oikaisuvaatimus tehdään hankintayksikölle, jossa viranomainen käsittelee sen ja tekee päätöksen mahdollisesta hankintapäätöksen kumoamisesta, muuttamisesta tai hankintamenettelyn keskeyttämisestä. (JHNY 2021f.) Esimerkiksi Turun kaupungissa oikaisuvaatimukset käsitellään kaupunginhallituksessa tai lautakunnissa.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on yleensä huomattavasti nopeampaa kuin markkinaoikeuskäsittely. Oikaisuvaatimus käsitellään usein muutamissa viikoissa, kun markkinaoikeuden päätöstä voi joutua odottamaan jopa yli vuoden. Vireillä

olevan oikaisuvaatimuksen tai markkinaoikeusvalituksen aikana hankintayksikkö ei saa tehdä varsinaista hankintasopimusta. Tällöin hankinta voidaan toteuttaa väliaikaisjärjestelyin siihen saakka, kunnes muutoksenhakuun on saatu ratkaisu. (JHNY 2021f.) Markkinaoikeuden tavoitteelliseksi käsittelyajaksi hankinta-asiassa on asetettu noin 3–6 kuukautta. On todettu myös, että pitkät käsittelyajat johtunevat resurssien puutteesta markkinaoikeuden sisällä sekä valitusasioiden haastavuuden kasvamisella. (Halila 2021, 118; HE 190/2009 vp.)

Oikaisuvaatimuksen tai valituksen voi tehdä kilpailutukseen osallistunut taho tai muu asianosainen. Asianosaisasemassa voidaan katsoa olevan myös kiinnostunut potentiaalinen tarjoaja (Ukkola, 2018, 5). Päätökseen voi hakea muutosta esimerkiksi epäselvästä tarjouspyynnöstä tai tarjousten tarjouspyynnön mukaisuudesta. Muutosta ei voi hakea hankinnan valmisteluun liittyvistä asioista eikä siitä, että kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena on käytetty halvinta hintaa tai kustannuksia. Muutoksenhaku on pääsääntöisesti tehtävä 14 päivän sisällä hankintapäätöksen tiedoksiannosta joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Markkinaoikeuden määräämä mahdollinen seuraamus on usein hankintapäätöksen kumoaminen ja velvoite korjaamaan virheellinen menettely. (JHNY 2021f; Laki julkisista hankinnoista 1397/2016.)

Myös kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV, voi esittää markkinaoikeudelle seuraamusten määräämistä, jos hankintayksikkö on tehnyt perusteettoman suorahankinnan ja siihen liittyvän hankintasopimuksen (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016).

Joissain tapauksissa markkinaoikeus voi käsittelyn aikana ottaa jonkin asian käsiteltäväksi virkansa puolesta, vaikka ko. kohdasta ei olisi valitettu asianomaisen toimesta. Tällainen asia voi olla esimerkiksi väärän lomakkeen käyttäminen hankintailmoituksessa tai liiallisten selvitysten vaatiminen tarjouspyynnössä. Markkinaoikeus on menetellyt näin esimerkiksi ratkaisuisaan MAO: 563/20 ja 564/20. (Björklund 2021.)

Markkinaoikeuden ratkaisusta voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoin sovelletaan hallintolainkäyttölakia. (JHNY 2021f.)

3.3 EU-hankintamenettelyt

EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen toteutuksiin on laadittu yksityiskohtaiset säännökset hankintadirektiiveihin hankintamenettelyiden osalta (Eskola ym. 2017, 217).

Euroopan unionissa on käytössä yhteinen hankintasanasto, CPV (Common Procurement Vocabulary), joka määrittää hankinnan kohteen. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2195/2002/EY mukaiset CPV-koodit ovat samat kaikilla EU:n hankintayksiköillä. (SIMAP 2021; JHNY 2021b.)

Hankinnan kohde, luonne ja laatu määrittävät, mitä hankintamenettelyä on tarkoituksenmukaista käyttää hankinnan toteutuksessa. Kaikissa hankinnoissa voidaan käyttää avointa ja rajoitettua menettelyä, mutta muiden menettelytapojen osalta on arvioitava menettelyn käyttöedellytyksiä jo hankinnan valmisteluvaiheessa. (JHNY 2021b.)

EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa eli kansallisissa hankinnoissa ei määritellä menettelytapoja samaan tapaan kuin EU-hankintamenettelyjen osalta. Laki julkisista hankinnoista toteaa luvussa 11 ja pykälässä 100 seuraavaa:

Hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Suorahankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016.)

Vastaavaa ohjetta sovelletaan myös ns. sote-hankinnoissa (sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat sekä muut erityiset palveluhankinnat eli hankintalain liitteen E mukaiset hankinnat), mikäli kynnysarvo ylittyy.

Hankintalain liitteessä E on lueteltuna CPV-koodit, joita käytetään sote-hankinnoissa.

Kaikkiin EU-hankintamenettelyihin on asetettu määräajat, jotka määrittelevät kuinka pitkään hankintailmoituksen tulee olla nähtävillä ennen tarjouksen jättöajan päättymistä. Määräaikojen tarkoituksena on varmistaa, että tarjoajat ehtivät laatia tarjouksensa huolellisesti, kysyä tarkentavia kysymyksiä tarjouspyyntöön liittyen ja saada kysymyksiin vastaukset siten, että niihin jää aikaa reagoida. Etenkin haastavissa, paljon materiaalia sisältävissä hankintailmoituksissa tulisi tarkastella tarjousajan riittävyyttä myös tarjoajan näkökulmasta. (Holma & Sammalmaa 2018, 59–61.) Määräajat vaihtelevat menettelytavan mukaan.

Hankintayksikkö voi halutessaan nopeuttaa tarjousaikoja julkaisemalla ennakoilmoituksen vähintään 35 päivää ennen hankintailmoituksen julkaisemista, jolloin tarjouksenjättöaikaa on mahdollista lyhentää 15 päivään (JHNY 2021e).

Joissain tapauksissa on myös mahdollista käyttää perustellusta syystä nopeutettua hankintamenettelyä, joka on esimerkiksi suorahankintaa avoimempi menettely. Perusteena voi olla esimerkiksi kiiretilanne, jossa tavallisten menettelytapojen määräajat olisivat liian pitkät. (JHNY 2021b.)

EU-hankinnasta on aina tehtävä jälki-ilmoitus, joka julkaistaan HILMA-ilmoituskanavassa, EU:n virallisen lehden täydennysosassa sekä TED-tietokannassa. Jälki-ilmoituksessa kerrotaan kenen tai keiden kanssa hankintasopimukset on tehty, hankinnan keskeyttämisestä tai tehdystä ennakoilmoituksesta, josta ei ole julkaistu hankintailmoitusta. Jälki-ilmoitus tulee julkaista 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen teosta. (JHNY 2021c.)

Seuraavissa kappaleissa on esitelty lyhyesti EU-hankintamenettelyt ja niiden käyttöedellytykset.

3.3.1 Avoin menettely

Avoimen menettelyn käyttö on yleisin tapa toteuttaa julkisia hankintoja, koska kyseessä on yksivaiheinen menettely, joka saadaan vietyä läpi suhteellisen nopealla aikataululla. Usein avoimen menettelyn käyttöön päädytään sen helppouden ja muita menettelyjä nopeamman läpimenon vuoksi. Käytännössä avoin menettely tarkoittaa sitä, että hankintailmoitus julkaistaan kaikkien nähtäville HILMA-ilmoituskanavaan, josta ne lähetetään Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosaan (S-sarja) sekä TED-tietokantaan (Tender Electronic Daily) ja kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksen kyseessä olevaan hankintaan. (JHNY 2021b; Eskola ym. 2017, 217–219.)

Avoimen menetelmän käyttämisen etuna on siis sen nopeus ja avoimuus sekä suhteellisen helppo toteutus. Sitä käytetään usein, vaikka jokin toinen menetelmä saattaisi tuottaa tilaajan kannalta laadullisesti parempia lopputuloksia. Haasteina avoimen menettelyn tapauksissa on joissain tapauksissa tarjousten tarkastaminen ja vertailu etenkin, jos tarjouksia tulee runsaasti. Hankintayksikön on tarkastettava kaikkien tarjoajien osalta tarjousten soveltuvuus hankinnan kohteeseen sekä tarjousten tarjouspyynnönmukaisuus. Nykyiset kilpailutusjärjestelmät helpottavat automaatioillaan jonkin verran tarjousten soveltuvuusarvioita. (Eskola ym. 2017, 217–219.)

3.3.2 Rajoitettu menettely

Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen menettely, jossa julkaistaan osallistumispyyntö ennen varsinaisen tarjouspyynnön julkaisua. Rajoitetun menettelyn tavoitteena on rajoittaa tarjousten määrää karsimalla tarjoajien määrää jo ennen tarjouspyynnön julkaisua. Rajoitettua menettelyä käytetään usein sellaisissa hankinnoissa, joissa avoimen menettelyn tuloksena olisi mahdollista tulla suuri määrä tarjouksia tai tarjontaa on erittäin vaihtelevaa. (Eskola ym. 2017, 219). Rajoitetussa menettelyssä ei ole mahdollisuutta neuvotella ehdokkaiden kanssa.

Rajoitetussa menettelyssä ehdokkaita on valittava riittävä määrä, jotta kilpailuasetelma säilyisi. Ehdokkaita on oltava vähintään viisi kappaletta. Mikäli osallistumispyyntöjä tulee vähemmän kuin viisi, on kaikki soveltuvat ehdokkaat valittava mukaan tarjouskilpailuun. Soveltuvuutta voidaan arvioida vähimmäisvaatimusten ja esimerkiksi referenssien perusteella. (Eskola ym. 2017, 220–221; JHNY 2021b.)

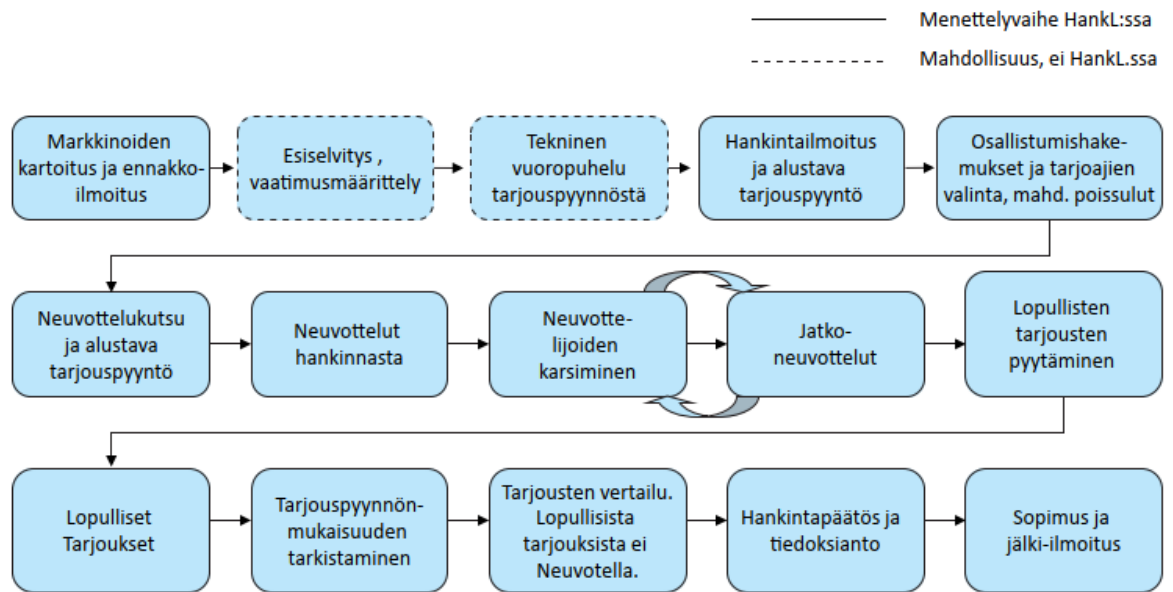
Rajoitetun menettelyn etuna on siis mahdollisuus rajata tarjoajien määrää ja tehdä varmistua, että tarjoukset saadaan soveltuvilta tarjoajilta. Haasteena menettelyssä on kaksivaiheisuuden aiheuttama pitkä määräaika sekä mahdollisesti useampi valituskelpoinen päätös (Eskola ym. 2017, 219).

3.3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettely on kaksi- tai useampivaiheinen hankintamenettely, jossa soveltuvien tarjoajaehdokkaiden kanssa neuvotellaan tarjouspyynnön tai hankintasopimuksen sisällöstä. Neuvottelumenettelyn voidaan käyttää silloin, kun ns. valmista ratkaisua ei ole markkinoilla saatavana, hankintaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja tai hankinnan luonne on muulla tavoin monimutkainen eikä siinä voida viitata tunnettuihin standardeihin. Neuvottelumenettelyn käyttämiseen voidaan myös siirtyä suoraan silloin, kun avoimen tai rajoitetun menettelyn tuloksena ei ole saatu tarpeeseen soveltuvia tarjouksia. (Eskola ym. 2017, 223–225; JHNY 2021b.)

Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö pyytää ensin osallistumishakemuksia julkisella hankintailmoituksella. Osallistumishakemusten perusteella valitaan neuvotteluihin soveltuvuusvaatimukset ja asetetut valintaperusteet täyttävät ehdokkaat. (Valtiovarainministeriö 2017, 141–142.) Kuviossa 17 on esitetty neuvottelumenettelyn vaiheet prosessikaavion avulla.

Neuvottelumenettelyn prosessikaavio



Kuvio 17. Neuvottelumenettelyn prosessikaavio (Valtiovarainministeriö 2017, 142).

Neuvottelumenettelyssä voidaan karsia ehdokkaiden määrää neuvottelujen aikana, joskin ehdokkaita tulee hankintalain mukaan olla vähintään kolme, jotta kilpailutilanne säilyy. Enimmäismäärää ei ole säädelty, mutta hankintailmoituksessa tulee kertoa, mikäli enimmäismäärää rajoitetaan. (Eskola ym. 2017, 226.)

Neuvottelumenettelyn etuina ovat mm. mahdollisuus keskustella tilaajan tarpeita ja toimittajan tarjoamista ratkaisuksista ennen lopullisen tarjouspyynnön laadintaa, saada molemmin puolin parempi ymmärrys vaatimuksista ja sopimusehdoista sekä mahdollisuus muokata tai tarkentaa kilpailutusasiakirjoja. Onnistuneessa neuvottelumenettelyssä lopputulos on usein parempi kuin esim. avoimessa menettelyssä. Haasteina voidaan pitää mm. hankintaprosessin pidempää kestoajaa sekä menettelyn vaativampaa hallintaa ja mahdollisia kustannusvaikutuksia. (Eskola ym. 2017, 226; Korteso 2021.)

3.3.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullinen neuvottelumenettely eroaa tavallisesta neuvottelumenettelystä siten, että kun neuvottelumenettelyssä neuvotteluissa tähdätään tarjousten parantamiseen, kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tähdätään parhaan ratkaisun löytämiseen. (Kortesuo 2021; Valtiovarainministeriö 2017, 144.)

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn prosessi on hyvin samankaltainen neuvottelumenettelyn kanssa ja käyttöedellytykset ovat samat, joskin kilpailullinen neuvottelumenettely on hieman joustavampi (Kortesuo 2021; Valtiovarainministeriö 2017, 144).

Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä haetaan parasta mahdollista kokonaistaloudellisesti edullisinta ratkaisua, josta neuvotellaan ehdokkaiden kanssa ennen lopullisen tarjouspyynnön julkaisua. Neuvotteluissa voidaan neuvotella kaikista hankinnan näkökulmista ja ratkaisujen määrää voidaan rajoittaa vaiheittain. Kun hankintayksikön kannalta sopivimmat ratkaisut on selvillä, voidaan pyytää valituilta ehdokkailta tarjoukset ko. ratkaisujen toteuttamisesta. Tarjousvertailun jälkeen on vielä mahdollisuus neuvotella voittavan tarjoajan kanssa hankinnan ehdoista, mikäli se ei ole syrjivää. (Valtiovarainministeriö 2017, 144–145.)

3.3.5 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on suhteellisen uusi hankintamenettely, joka perustuu vuoden 2014 hankintadirektiiviin. Innovaatiokumppanuusmenettelyn voidaan käyttää silloin, kun hankintayksikkö tavoittelee kokonaan uudenlaista lopputulosta, jota markkinoilla ei ole sellaisenaan saatavilla edes prototyyppinä (Aho 2017, 3; Eskola ym. 2017, 238–239). Nimensä mukaisesti lopputuloksena tavoitellaan kumppanuusmallia, jossa osapuolet yhteistyössä kehittävät tuotetta tai palvelua sen koko elinkaaren ajan. Menettelyn avulla voidaan varmistaa, että hankintayksikkö pääsee ostamaan myös lopputuotoksen kehitystyötä tehneeltä

taholta. Innovaatiokumppanuudessa on siis mahdollista ostaa kehitystyötä tehneen tahon lopputuotos kilpailuttamatta sitä. (Aho 2017, 3; Eskola ym. 2017, 238–239.)

Innovaatiokumppanuuden käyttöedellytykset on lainsäädännössä melko rajattu ja sen käyttöedellytykset ovat vaativat. Innovaatiokumppanuuteen sisältyy käytännössä aina tutkimus- ja kehitystoimintoja, joiden tarkoitus on tuottaa tilaajaa tyydyttävä ratkaisu. Innovaatiokumppanuus mahdollistaa kehitetyn tuotteen suora-hankinnan, mikäli se vastaa ennalta sovittuja kriteerejä hinnan ja laadun osalta. (Pesu 2018, 10.)

Innovaatiokumppanuus on prosessina vastaavanlainen neuvottelumenettelyn kanssa. Osallistumispyyntövaiheessa määritellään hankinnan tarve ja tavoitteet sekä vähimmäisvaatimukset. Osallistumispyyntöjen perusteella valitaan soveltuvat ehdokkaat, joiden kanssa käynnistetään neuvottelut. Ehdokkaiden valinnassa arvioidaan myös ehdokkaiden edellytyksiä innovointi-, tutkimus- ja kehittämistyöhön. Tuloksena voidaan valita yksi tai useampia kumppaneita. (Eskola ym. 2017, 240–241; Valtiovarainministeriö 2017, 145–146.)

Haasteina menettelyssä voidaan pitää epävarmuustekijöitä mm. lopputuloksen suhteen, hankintamenettelyn vaatimien resurssien riittävyttä sekä tarpeiden kuvauksen riittävää tarkkuutta oikeiden kumppanien löytämiseksi. Ehdokkaiden puolelta haasteina on usein yritysten halukkuus osallistua pitkäkestoiseen kumppanuusmalliin, jossa ei ole täyttä takuuta hankinnan syntyisestä. Lisäksi menettely on etenkin pk-yritysten näkökulmasta melko tuntematon, joka vaatii ennen menettelyn aloittamista yritysten perehdyttämistä itse menettelyyn. (Aho 2017, 5–6.)

3.3.6 Dynaaminen hankintajärjestelmä, DPS

Dynaaminen hankintajärjestelmä muistuttaa puitejärjestelyä, mutta on joustavampi menettely, jossa osallistumishakemuksia voi lähettää koko sen keston ajan. Järjestelmä rakentuu kahdesta vaiheesta, perustamisvaihe ja hankinta-

vaihe. Käytännössä kaikki soveltuvat tarjoajat hyväksytään järjestelmään toimittajiksi. Järjestelmän sisällä tehdään kilpailutukset mukana olevien toimittajien kesken. (Hansel 2021; Valtiovarainministeriö 2017, 151–152.)

3.3.7 Suorahankinta

Suorahankinta tarkoittaa hankintaa, jota ei kilpailuteta. Hankintayksikkö valitsee yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa neuvotellaan mahdollisesta hankintasopimuksesta. Suorahankinta voidaan tehdä esimerkiksi silloin, kun kilpailutuksessa ei ole saatu soveltuvia tarjouksia, markkinoilla ei ole vaihtoehtoisia ratkaisuja tai hankintaan taideteoksia. Lisäksi äärimmäisessä kiireessä voidaan toteuttaa suorahankinta. Suorahankinnasta voi valittaa hankinnan kohteen toimialalla toimiva taho, joka esim. kokee, että olisi voinut tarjota vastaavaa tuotetta tai palvelua. (Eskola ym. 2017, 243–250.)

3.3.8 Menettelytekniikat

Hankintamenettelyissä on erilaisia menettelytekniikoita, joilla hankinta voidaan toteuttaa.

Puitejärjestelyssä hankintayksikkö tekee yhden tai useamman toimittajan kanssa sopimuksen, jossa on määriteltynä hinnat, suunnitellut määrät ja muut mahdolliset sopimusehdot (JHNY 2021d). Hankintalain 42 § säättää, että:

Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyyn valittujen toimittajien ja sellaisten hankintayksiköiden kesken, jotka on selkeästi ilmaistu puitejärjestelyn kilpailutuksen hankinta-asiakirjoissa.

Puitejärjestely voi kestää enintään neljä vuotta ja sen keston aikana ehtoihin ei voi tehdä olennaisia muutoksia. (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016, 42 §.)

Sähköinen huutokauppa on nimensä mukaisesti huutokauppa, jossa tarjoajat voivat esittää alennettuja hintoja tai muita tarjouksessa olleita parametrejä. Sähköistä huutokauppaa käytettäessä hankintailmoitus on laadittava niin tarkasti,

että arviointi voidaan tehdä automaattisesti ilman hankintayksikön omaa arviota. Sähköisen huutokaupan käyttämisestä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. (JHNY 2021d.)

Sähköinen luettelo tarkoittaa tapaa antaa tarjous. Sähköisen luettelon käyttö edellyttää, että tiedonvaihto käydään sähköisesti lain vaatimusten mukaisesti. Puitejärjestelyn sisällä kilpailutukset voidaan tehdä esimerkiksi pyytämällä tarjoajia päivittämään sähköiset luettelonsa. (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016, 53 §.)

Suunnittelukilpailua käytetään esimerkiksi rakennusalaalla arkkitehtuurikilpailu- tuksissa. Suunnittelukilpailussa on pätevä tuomaristo, joka valitsee kilpailun voittajan. Suunnittelukilpailun ratketessa hankintaan sovelletaan suorahankin- nan palveluhankintaperusteita. (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016, 54 §; Huotelin 2006.)

3.4 Innovatiivinen hankinta

Kun kehitetään uudenlainen palvelu, tuote, kehitys- tai liiketoimintaprosessi, on syntynyt innovaatio. Innovaatioita tarvitaan vauhdittamaan talouskasvua ja te- hostamaan tavaroiden ja palvelujen tuotantoa. Julkisen sektorin merkitys inno- vaatioiden syntymisessä on vielä pientä, mutta tulevaisuudessa sen vaikutus tu- lee kasvamaan. Julkisella sektorilla voidaan osoittaa varoja tutkimus- ja kehittä- mistoimintaan ja huomioida innovaatioiden syntymismahdollisuudet hankintojen suunnittelussa. (Euroopan keskuspankki 2017; PwC; Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, 7.)

Innovatiivinen hankinta voidaan toteuttaa millä tahansa hankintamenettelyllä, eli hankinta voi olla innovatiivinen myös muissa menettelytavoissa kuin innovaa- tiokumppanuudessa. Työ- ja elinkeinoministeriö määrittelee innovatiivisen han- kinnan seuraavasti:

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan uuden tai merkittä- västi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, jolla parannetaan

julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, 7.)

Innovatiivisuutta arvioidessa tulee huomioida hankintayksikön näkökulman lisäksi markkinanäkökulma. Markkinanäkökulmassa hankinnan kohteen tuottaminen edellyttää innovoimista, eikä valmiita ratkaisuja ole olemassa. Hankintayksikön kannalta hankinta voidaan katsoa innovatiiviseksi myös silloin, kun ratkaisu on esimerkiksi toimialalle uudenlainen ratkaisu, vaikka se olisi käytössä jo toisilla toimialoilla tai ulkomailla käytössä oleva ratkaisu otetaan kansallisesti käyttöön uutena ratkaisuna. Uuden ratkaisun lisäksi innovatiivisen hankinnan tulisi olla entistä parempi ratkaisuna esimerkiksi laadun tai kustannustehokkaan parantuuessa. Myös käytetty hankintamenettely voi olla innovatiivinen esimerkiksi silloin, kun menettelyn aikana otetaan käyttöön uudenlaisia toimintatapoja (KEINO 2018; Pesu 2018, 6–7.)

Innovatiivisia hankintoja voidaan analysoida eri tavoilla. Hankinta voi olla esimerkiksi täysin uuden ratkaisun hankinta, jollaista ei ole vielä markkinoilla, esikaupallinen hankinta, jossa toteutetaan uuden ratkaisun kehitystyötä tai diffuusiota edistävä hankinta, jossa ratkaisu on käytössä jossain muualla, mutta hankintayksikölle ratkaisu on uusi ja se pyrkii edistämään omilla toimillaan ratkaisun käyttöönottoa. (KEINO 2019.)

Sanna Marinin hallitusohjelman luvussa 3.4. Elinvoimainen Suomi on asetettu kansallisia tavoitteita ja toimenpiteitä innovatiivisiin hankintoihin liittyen. Tavoitteissa on mm. innovatiivisten hankintojen määrän lisääminen 10 prosenttiin kaikista julkisista hankinnoista, julkisen hankintaosaamiseen panostaminen, vastuullisuusasioiden laajempi huomioiminen ja riskien hallinta innovatiivisissa hankinnoissa. Toimenpiteitä on myös luotu tukemaan tavoitteiden saavuttamista. Toimenpiteiden tarkoituksena on esimerkiksi uuden liiketoiminnan syntyminen, turvata, vahvistaa ja tunnistaa kehitysmahdollisuudet isojen kaupunkien alueilla, edistää kokeilukulttuuria ja digitalisaatiota sekä korjata hankintalain puutteet. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, 9; Valtioneuvosto 2021.) Tällä hetkellä innovatiivisten hankintojen seurantaan ei ole tehty yksityiskohtaisia mittareita eikä

esimerkiksi Hilma-portaali kerää systemaattisesti tietoa innovatiivisten hankintojen määrästä. Innovatiivisten hankintojen määrä on Suomessa pieni ja oikeasti uusia ratkaisuja tehdään huomattavasti vähemmän kuin muualla kehitettyjä, hankintayksikölle uusia ratkaisuja. (Moilanen 2021.)

Innovatiivisten hankintojen avulla voidaan edistää erilaisia vastuullisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä seikkoja. Kaupungeissa voidaan edesauttaa hiilineutraaliustavoitteita mahdollistamalla uudenlaisten teknologioiden kehittämisen osana hankintoja. Uusilla digitaalisilla ratkaisuilla voidaan parantaa palvelujen saatavuutta ja tehokkuutta ja luoda myös uutta liiketoimintaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, 7.)

3.4.1 Haasteet ja mahdollisuudet

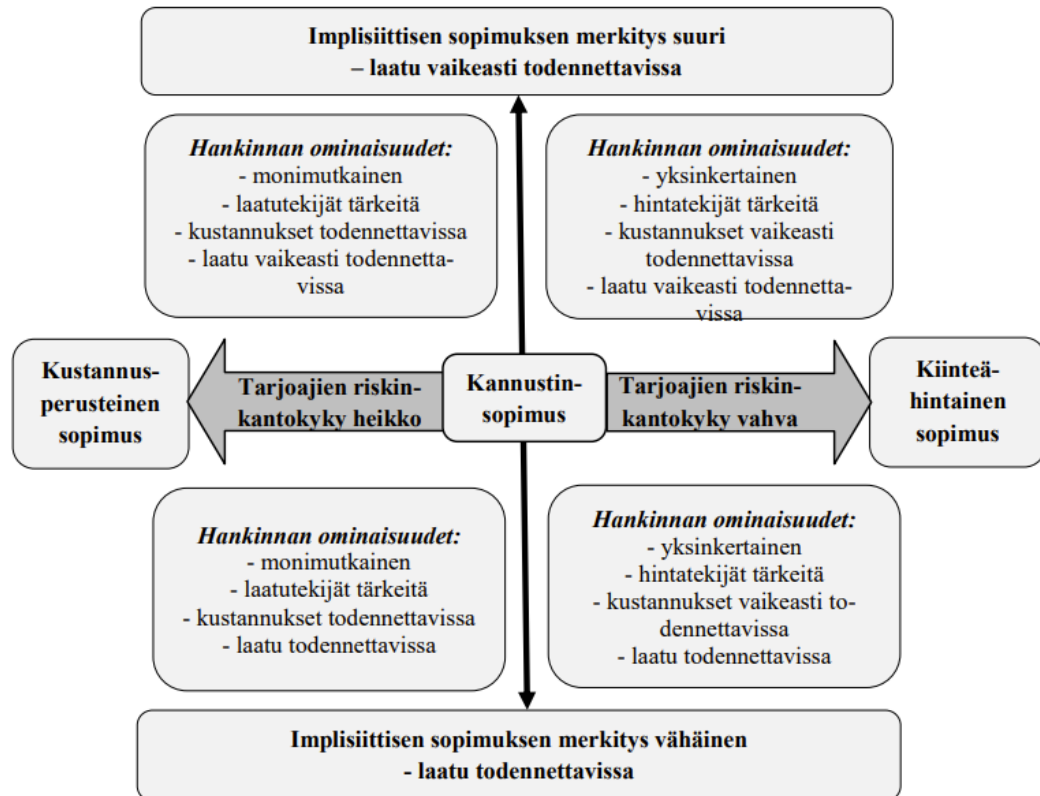
Innovatiivisen hankinnan toteuttamiseen liittyy useita haasteita sekä toimittajan että hankintayksikön näkökulmasta. Toisaalta kun haasteet on tunnistettu, saadaan hankintaprosessi usein vietyä loppuun ilman isoja yllätyksiä.

Riskien tunnistaminen ja välttäminen on yksi merkittävä haaste innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa. Julkishallinnossa päätöksenteon on oltava avointa ja päätöksentekoon liittyy tiettyjä velvoitteita. Riskienhallinnan onnistuminen edellyttää riskien tunnistamista ja arviointia koko hankintaprosessin ajalta suunnittelusta sopimusseurantaan. (HM Treasury 2005; DIUS 2008.)

Riskienhallinnan oleellinen osa on sopimusstrategia, jolla hankintaa lähdetään toteuttamaan. Sopimusstrategiat jaetaan eksplisiittisiin ja implisiittisiin strategioihin. Eksplisiittisellä strategialla tarkoitetaan kustannusten jakamisesta sopimuskauden aikana. Implisiittisellä strategialla tarkoitetaan kannustinmallista strategiaa. Sopimusstrategisilla valinnoilla voidaan toteuttaa riskienjakoa tilaajan ja toimittajan kesken. Riskien kasaantuessa toimittajalle on vaarana, että toimittajalla ei ole riittävästi motivaatiota tuottaa palvelua kustannustehokkaasti tai toimittaja joutuu tinkimään laadusta. Esimerkiksi ns. ranskalaisessa urakassa, eli kiinteähintaisessa sopimuksessa toimittajan vastuulla käytännössä kaikki riskit,

mutta voi hyötyä mahdollisista kustannussäästöistä projektin aikana. Kustannusperusteisessa sopimuksessa tilaaja sitoutuu maksamaan kiinteän korvauksen lisäksi mahdolliset muut kustannukset, jotka projektin aikana toteutuvat. Kustannusperusteisessa sopimuksessa toimittajalla ei ole motivaatiota toimia mahdollisimman kustannustehokkaasti, jolloin riski kulujen karkaamisesta on tilaajalla. Laatua tosin voidaan toimittajan puolelta parantaa, kun kustannukset eivät ole toimittajan vastuulla. (Pesu & Suhonen 2016, 532–535.)

Kiinteähintaisen ja kustannusperusteisen sopimuksen välimuotona pidetään kannustinsopimusta, jossa ennalta sopimattomat kustannukset jaetaan sovittuun suhteeseen tilaajan ja toimittajan välillä. Tässä sopimusmallissa toimittajalla on korkea motivaatio tehdä kustannussäästöjä ja pitää yllä korkeaa laatua, kun tilaajalla on harkintavalta esimerkiksi mahdollisen optiosopimuksen käytöstä. Kuviossa 18 on kuvattu ominaisuuksia, joiden avulla voidaan arvioida sopimusstrategian valintaa. (Pesu & Suhonen 2016, 532–537.)



Kuvio 18. Erilaisten sopimusstrategioiden merkitys innovatiivisille hankinnoille (Pesu & Suhonen 2016, 537).

Kannustinmallia voidaan käyttää myös rajaamalla tarjouskilpailun osallistujamäärää kaksivaiheisella menettelytavalla. Tällöin yksittäisen yrityksen mahdollisuudet pärjätä kilpailutuksessa paranevat ja hinnan merkitys kokonaisuudessa voi olla pienempi ja laatutekijöitä voidaan painottaa avoimen menettelyn kilpailua enemmän. (Pesu & Suhonen 2016, 538.)

Hankintoihin liittyviin riskeihin voidaan varautua monilla keinoilla. Organisaatio- tasolla johdon tulisi hyväksyä hallittu riskinotto ja luoda ilmapiiri, jossa uudenlaisten ratkaisujen kokeileminen ja käyttöönotto on vastaanottavainen. Riskienhallinnassa tärkeänä osana on hankinnan huolellinen suunnittelu, jossa kuunnellaan riittävästi tulevan ratkaisun käyttäjiä ja ratkaisun mahdollisia toimittajia. Lisäksi hankintasopimukseen tulisi sisällyttää ehtoja riskien jakamisesta tilaajan

ja toimittajan kesken esimerkiksi bonus- ja sanktioehdoilla tai muilla kannustimilla. (VTV 2017, 39–44.)

VTV:n (2017, 44–45) tarkastuskertomuksen mukaan oikeudellisia riskejä on toteutunut joissain innovatiivisissa hankinnoissa. Tarkastuskertomuksessa kuitenkin todetaan, että esimerkiksi joskus markkinaoikeuskäsittely saattaa olla myös etu hankintayksikölle, koska se pakottaa harkitsemaan hankinnan toteuttamista toiselta kantilta. Casier (2018) toteaa artikkelissaan, että julkiset hankintayksiköt pelkäävät liian intensiivisten markkinavuoropuhelujen käymistä yksittäisten yritysten kanssa siinä pelossa, että avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet eivät täytyisi lainsäätäjän näkökulmasta. Tämä pelko on ainakin osittain todellinen ja joskus esimerkiksi innovaatiopotentiali jää havaitsematta, koska markkinavuoropuhelut halutaan järjestää avoimina yhteistilaisuuksina ajan säästämiseksi. Yhteistilaisuuksissa yritykset eivät yleensä kerro tuotekehityksestään tai innovaatioistaan, jolloin hankintayksikkö ei voi asiaa huomioida tarjouspyynnön laadinnassakaan. Yksittäiset markkinavuoropuhelut useiden yritysten kanssa ovat raskaita ja aikaa vieviä, joskin niiden avulla voidaan saavuttaa parempi lopputulos hankintaprosessissa.

Haasteena voidaan nähdä myös innovatiivisen hankinnan kustannusten kasvu verrattuna aiempaan ratkaisuun. Elinkaarikustannusten laskennassa tulisikin huomioida kokonaishyödyt hankinnan kohteesta. Usein uuden innovaation hankintahinta on korkeampi, mutta kokonaiskustannukset sopimuskauden aikana voi kuitenkin olla edullisemmat innovaation säästämisen työajan tai muun hyödyn ansiosta. Olisikin tärkeää tuoda päätöksentekijöille tietoon elinkaarikustannus ja mahdollinen säästö uudenlaisen ratkaisun toteuttamisesta. (Casier 2018.)

3.4.2 Innovatiivisen hankinnan toteutustapoja

Innovatiivisen hankinnan suunnittelussa tulee huomioida lainsäädännön edellytykset tietyn menettelyn käytölle. Vaikka hankinnan innovatiivisuus ei ole riippuvainen menettelytavasta, on suurempi todennäköisyys saada haluttu lopputulos

neuvottelumenettelyjen tai innovaatiokumppanuusmenettelyn turvin. Käytännössä yksivaiheisella menettelyllä saadaan harvoin todellisia innovaatioita, koska hankinnan kriteerit on jouduttu laatimaan hyvin pitkälti hankintayksikön toimesta (Pesu 2018, 9). Neuvottelumenettelyssä tai innovaatiokumppanuusmenettelyssä hankinnan sisällöstä voidaan neuvotella ehdokkaiden kanssa prosessin edetessä, jolloin hankintayksikkö saa paremmat edellytykset asettaa raamit lopulliseen tarjouspyyntöön ja saa näin ollen suuremmalla todennäköisyydellä haluamansa lopputuloksen (ks. luvut 3.2.3 ja 3.2.5).

Innovatiivisen hankinnan kohteen määrittelyssä tulee huomioida halutun lopputuloksen saavuttaminen. Se, miten lopputulokseen päästään, ei ole olennaista. Toteutukselle ole yhtä oikeaa tapaa. (KEINO 2019.) Käytännön toteutuksen osalta on hyvä muistaa hankinnan tarve ja tavoitteet, ennakoitavuuden merkitys, skaalautuvuus markkinanäkökulmat investointien osalta sekä yhteistyö eri hankintayksiköiden välillä (Moilanen 2021).

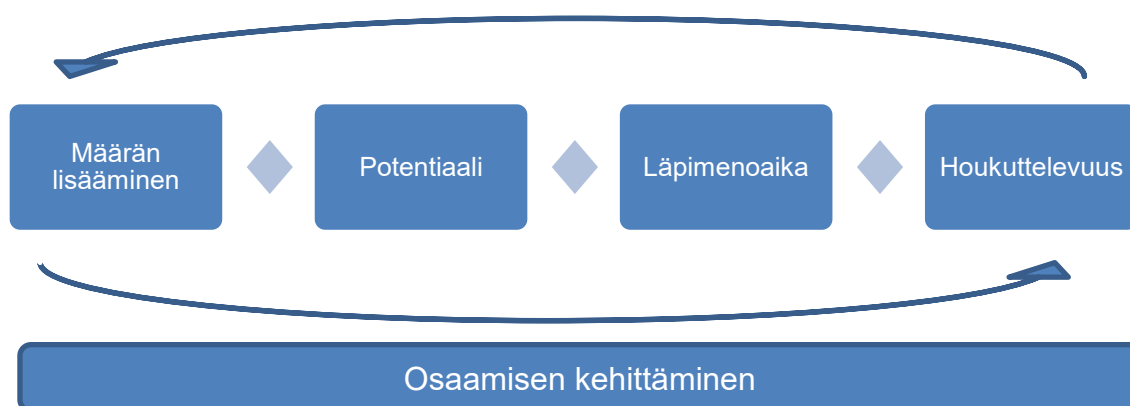
Eräs hyvä, mutta vähemmän käytetty keino hankkia innovatiivinen ratkaisu on kokeilun mahdollistaminen osana hankintaa. Kokeilut voivat olla eri laajuisia ja niiden luonne voi olla hankinnasta riippuen erilainen. Kokeilut edistävät kuntien vaikuttavuutta ja niiden avulla voidaan päästä parempaan lopputulokseen sekä hankintayksikön, toimittajan että loppukäyttäjienkin osalta. (Jäppinen & Pekola-Sjöblom 2020, 14; Motiva 2020a, 2.) Turussa on käynnissä EU-rahoitteinen 6Aika: Kasvun ekosysteemit KESY 2 – kaupunki kokeilualustana -hanke, jonka tavoitteena on luoda toimintamalli, jossa kaupungit voivat koota tarjoamansa TKI-yhteistyömahdollisuudet helposti saataville. Yritykset ovat kokeneet, että tietoa on niukasti saatavilla tai se on hankalasti tavoitettavaa, jonka vuoksi on tarkoitus luoda kokeilualusta kokeilujen mahdollistamiseksi. (6Aika 2021.) Myös julkisella sektorilla kohtalaisen vähän käytetty Hackathon-tilaisuus on hyvä tapa mahdollistaa innovaation hankinta. Hackathoneissa kehittäjät pääsevät kokeilemaan ratkaisujaan tilaajan tiloissa ja luomaan ratkaisuja annettuihin haasteisiin. Usein tilaisuuteen liittyy kilpailutilanne, jossa paras ratkaisu palkitaan, mutta kehittäjät näkevät tilaisuuden yleensä mahdollisuutena verkostoitua ja luoda jatkomahdollisuuksia. (Arpola & Heiskanen 2020; Kajala 2015, 3.)

KEINO (2021a) on listannut sivuillaan paljon esimerkkejä innovatiivisten hankintojen toteutuksista.

4 Muutos

Tutkimuksen tavoitteena oli vastata asetettuihin tutkimuskysymyksiin kehittämällä ja muokkaamalla organisaation toimintaa siten, että tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista. Ennen kehittämisprosessin aloittamista tehtiin kolme verkkokyselyä eri kohderyhmille, haastatteluja hankinta-alalla toimiville asiantuntijoille sekä laaja-alaista havainnointia eri kanavissa. Kyselyihin ja haastatteluihin saatujen vastausten perusteella havaittiin, että innovatiivisten hankintojen suurimpina esteinä ovat osaamisen taso, markkinakartoitusten pieni määrä sekä aikataulujen kireys hankintaprojekteissa. Lisäksi on havaittu, että ulkoisen viestinnän taso on heikkoa hankintapalveluissa ja sen kehittäminen on yksi keino lisätä hankintojen houkuttelevuutta.

Kehittämisessä painopisteet ovat innovatiivisten hankintojen potentiaalin tunnistamisen parantamisessa, hankintaosaamisen parantamisessa innovatiivisten hankintojen osalta sekä viestinnän, markkinakartoitusten ja yritysyhteistyön lisäämisessä. Kehittämisen toimenpiteet tähtäävät toimintakulttuurin muutokseen organisaatiossa siten, että innovaatiot huomioidaan jatkossa paremmin.



Kuvio 19. Riippuvuudet.

Kuviossa 19 on visualisoitu riippuvuussuhteita tutkimuskysymysten välillä. Kuten huomataan, kaikki kysymykset ovat jollain tavalla suhteessa toisiinsa. Jotta innovatiivisten hankintojen määrää voitaisiin lisätä, tulee potentiaali tunnistaa, läpimenoaikaa lyhentää ja houkuttelevuutta parantaa. Jotta houkuttelevuus lisääntyisi, tulisi läpimenoaikaa lyhentää. Jotta potentiaali tunnistettaisiin paremmin ja läpimenoaikaa saataisiin lyhennettyä, tulisi osaamista kehittää. Osaamisen kehittäminen kulkee prosessissa mukana alusta loppuun ja tähtää jatkuvan oppimisen malliin.

Muutostoimenpiteet tehtiin osa-alueittain siten, että tavoitteet tukivat toisiaan kaikissa osa-alueissa.

4.1 Innovaatiopotentialin tunnistaminen

Jotta innovatiivisten hankintojen määrää voitaisiin lisätä, tulee hankintaosaamista kehittää laajalti ja pitkäjänteisesti koko innovatiivisen hankinnan prosessin osalta (Alhola & Valovirta 2018). Hankintaosaamisen myötä paranee mahdollisuus tunnistaa innovaatiopotentiali jo hankinnan suunnittelu tai valmisteluvaiheessa. Potentialin tunnistaminen vaatii perehtyneisyyttä kilpailuttajalta ja vuoropuhelua sekä kilpailuttamistyöryhmän että markkinatoimijoiden ja muiden hankintayksiköiden kanssa. Innovaatiopotentialin tunnistamiseksi on luotu erilaisia kyselylomakkeita ja niistä valittiin kehitystyön pohjaksi KEINOn (2018a) asiantuntijoiden laatima lomake. KEINO on verkostomainen osaamiskeskus, jonka konsortiossa on eri rooleissa mukana Motiva Oy, Suomen Kuntaliitto, Hansel Oy, VTT, SYKE ja Business Finland (KEINO 2020). Lomakkeiden täyttäminen ja saatujen tulosten analysointi on havaintojen ja keskustelujen perusteella koettu hankalaksi. Jotta potentialin tunnistaminen helpottuisi, tulokset saataisiin heti näkyviin ja tunnistuksesta saatua dataa voitaisiin helposti vertailla, kehitettiin työkalu potentialin tunnistamisen helpottamiseksi.

Innovaatiopotentialin tunnistamiseen on aiemmin luotu raskas ja vaikeakäyttöinen työkalu, jota ei ole juurikaan hyödynnetty viimeisten vuosien aikana. Työ-

kalu on ollut osa innovatiivisten hankintojen tiekarttaa, johon innovatiivisia hankintoja kerätään palvelukokonaisuuksista. Nykyinen potentiaalin tunnistamiseen tarkoitettu kuviossa 20 näkyvä työkalu on Powerpoint-diasarja, jossa on aiheeseen liittyviä kysymyksiä, mutta vastausten antaminen, analysointi ja vertailu on hankalaa. Myös kysymysten asettelu vaatii jonkin verran päivittämistä tai tarkentamista. Tiekarttaan päätynyt tieto perustui yksittäisten henkilöiden sekä Turun kaupungin projektihallintajärjestelmän, Thinking Portfolion, kirjauksista saatuihin arvioihin, mutta varsinaista potentiaalin tunnistusta ei aina tehty.



Kuvio 20. Vanha innovatiivisten hankintojen tunnistamiseen laadittu työkalu.

Thinking portfolion osalta aloitettiin kehitystyö, jossa tavoitteena on, että siihen lisättäisiin erillinen kohta projektin aikana tehtävistä hankinnoista. Projektien raportoinnista vastaavat henkilöt tekisivät innovaatiopotentialin arvioinnin tulevien projekteissa tehtävien hankintojen osalta, jolloin data saataisiin hankintapalveluille hyvissä ajoin prosessoitavaksi.

Ensimmäisessä vaiheessa potentiaalin tunnistamiseen tarkoitettun työkalun käytettävyyttä parannettiin. Kysyttävät kysymykset laadittiin KEINOn (2018a) laatiman arviointilomakkeen kysymyksiä mukaillen. Kysymysten sisältöä, vastausvaihtoehtoja, tulosten skaalausta sekä tulosten esittämisen malleja tarkennettiin VTT Oy:n senior scientist Ville Valovirran (2022) ja Hansel Oy:n johtavan konsultin Pekka Alahuhdan (2022) kanssa käydyn keskustelun perusteella. Pilottivaiheen jälkeen kysymyksiä muokataan vastaamaan Turun kaupungin tarpeita.

Työkalu rakennettiin sovellusmuotoon Microsoft Power Apps -työkalulla. Kuviossa 21 on esitetty työkalun rakennetta.

The image shows a screenshot of a Microsoft Power Apps application for assessing innovation potential. The interface is organized into several panels:

- INNOVAATIO-POTENTIAALIN ARVIOINTI**: The main title and logo for the assessment tool.
- Perustiedot**: A section for entering basic information, including 'Arvioijan nimi' (Reviewer name), 'Hankinnan nimi' (Purchase name), and 'Diaari' (Diary).
- Hankittavan ratkaisun innovatiivisuus tilaajaorganisaation näkökulmasta**: A section for assessing the innovation of the solution from the client's perspective, with questions about the possibility of using the solution and its benefits.
- Hankittavan ratkaisun innovatiivisuus markkinoiden näkökulmasta**: A section for assessing the innovation of the solution from a market perspective, with questions about the possibility of using the solution and its benefits.
- Hankittavan ratkaisun innovatiivisuus loppuasiakkaan näkökulmasta**: A section for assessing the innovation of the solution from the end customer's perspective, with questions about the possibility of using the solution and its benefits.
- Hankintaprosessin innovatiivisuus**: A section for assessing the innovation of the procurement process, with questions about the possibility of using the process and its benefits.
- Tulokset**: A section for displaying the results of the assessment, including a total score of 2 points and a 'Lopeta' (End) button.

Kuvio 21. Innovatiivisten hankintojen potentiaalinen arviointiin tehty työkalu.

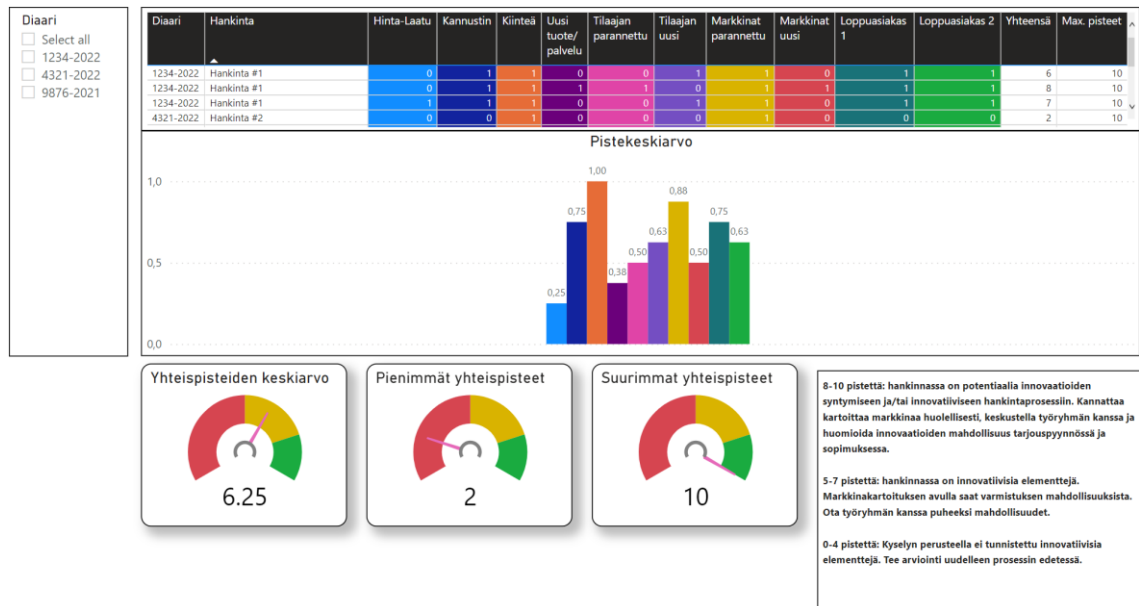
Potentiaalia arvioidaan hankintaprosessin, tilaajan, markkinoiden ja loppuasiakkaan näkökulmista ja jokainen kysymys pisteytetään liukusäätimellä asteikolla 0–10. Annetut pisteet lasketaan yhteen ja kokonaispisteistä muodostuu ohjeellinen lausunto hankinnan innovaatiopotentialista. Mitä suuremmat kokonaispisteet sitä suurempi innovaatiopotentiali. Pisteiden perusteella kilpailuttaja saa ennakkokäsityksen siitä, onko hankinnan osalta syytä tarkastella innovaatioiden syntymismahdollisuuksia tarkemmin. Pisteiden skaalaus on tämän opinnäytetyön kirjoittajan oma näkemys siitä, miten potentiali jakautuu ja missä vaiheessa lähempi tarkastelu tulisi suorittaa. Kysymysten asettelua sekä tulosten skaalausta tullaan muokkaamaan tarpeita vastaavaksi, kun kokemuksia on saatu riittävästi. Kerätystä datasta muodostetaan normaalijakauma, jonka perusteella voidaan muodostaa todennäköisyys innovatiivisten hankintojen tule-

vasta määrästä esimerkiksi hankinnan kohteen, kategorian tai käytetyn menetelyn perusteella. Normaalijakauma esittää suurimman havaintomäärän käyrän keskelle ja keskiarvosta poikkeavat arvot tasaisesti molemmille puolille. (Teikari 2004.)

Sovellusmuotoinen työkalu on helppokäyttöinen, nopea ja siitä kerätty data saadaan kerättyä automaattisesti yhteen paikkaan vertailua ja analyysia varten. Data kerätään MS Sharepoint Onlineen ja se analysoidaan MS Power BI:lla. Kuviossa 22 on ote työkalun tuottamasta datasta ja kuviossa 23 nähdään datasta muodostuva raporttiesimerkki.

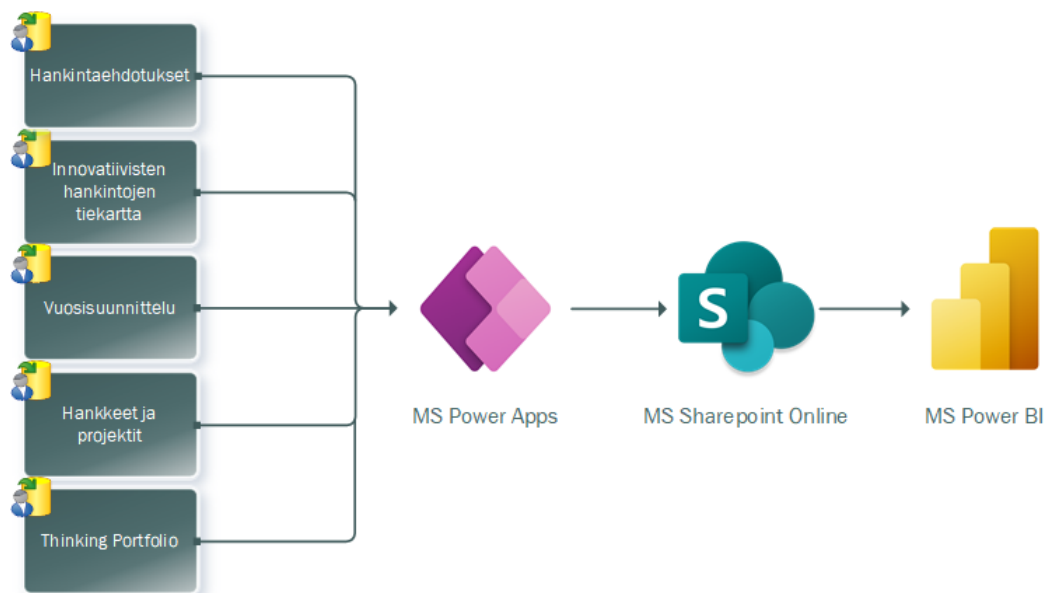
Otsikko ▾	Hankinta ▾	Diari ▾	HintaLaatu ▾	Kiin
Terhi Testaaja	Hankinta #1	1234-2022	1	1
Heikki Hankkija	Hankinta #2	4321-2022	0	1
Onerva Ostaja	Hankinta #3	9876-2021	0	1
Kerkko Kehittäjä	Hankinta #1	1234-2022	0	1
Kaisa Kilpailuttaja	Hankinta #1	1234-2022	0	1
Työryhmän jäsen	Hankinta #2	4321-2022	0	1
Kansalainen 1	Hankinta #2	4321-2022	1	1
Antti Arvioija	Hankinta #3	9876-2021	0	1

Kuvio 22. Ote työkalun tuottamasta datasta.



Kuvio 23. Automaattisesti muodostuva raportti työkalun tuottamasta datasta.

Kuviossa 24 on työkalun yksinkertaistettu prosessi, jossa käyttäjä syöttää hankinnan taustatiedot sovellukseen, joka kerää tiedot Sharepoint-alustalle ja josta muodostuu automaattinen raportti. Raportin avulla voidaan vertailla samaan hankintaan saapuneita vastauksia, esimerkiksi hankintatyöryhmän jäsenten tekemiä arviointeja voidaan helposti verrata keskenään.



Kuvio 24. Innovatiivisten hankintojen potentiaalin tunnistamisen prosessikuvaus.

Lisätietoa potentiaalista saadaan myös yritysjärjestöltä yritysvaikutusten arvioinnin avulla. Tällöin myös ns. perushankinnoista voidaan löytää innovatiivisia elementtejä ja voidaan huomioida kehittämissuunnitelmissa tehtävät hankinnat, joissa on usein innovatiivisia elementtejä. Tavoitteena on, että työkalua käytettäisiin jatkossa järjestelmällisesti jokaisen hankinnan kohdalla. Silloin saadaan vertailtua potentiaalin kartoituksen tuloksia innovatiivisten hankintojen toteutuneeseen määrään ja kehitettyä työkalua edelleen. Työkalua voidaan hyödyntää myös yritysvaikutusten arvioinnissa arvioijan toimesta, jolloin saadaan useampi vertailtava näkökulma samaan hankintaan.

Innovaatiopotentiaalin tunnistamisessa on myös pohdittu markkinavuoropuhelujen lisäksi kuntalaisten osallistamista hankinnan suunnitteluun. Esimerkiksi vapaamuotoiset kyselyt kuntalaisille palvelujen nykytilasta ja kehittämissuunnitelmista saattavat tuottaa mielenkiintoisia ideoita ja käyttökelpoista dataa hankinnan lopputuotokseen tai menettelyyn liittyen. Kuntalaisten osallistaminen tukee myös Turun kaupungin hankintastrategiaa, jossa ko. kohta yhtenä mittarina (Turun kaupunki 2021b, 19).

4.2 Prosessin läpimenoajan lyhentäminen

Innovatiivisten hankintojen hankintaprosessin läpimenoajan lyhentäminen on riippuvainen mm. kilpailuttajan ja kilpailutustyöryhmän osaamisen tasosta sekä markkinatilanteesta. Nykytila-analyysissä huomattiin, että osaamisen parantamiseen vaaditaan lisää perehdytystä ja koulutusta erilaisten innovatiivisten hankintojen tai hankintamenettelyjen käyttöön. On myös tunnistettu, että suuri syy perinteisten menetelmien käyttöön on hankinnan kireä aikataulu ja hankintaan osallistuvien substanssiasiantuntijoiden varovaisuus uudenlaisia ratkaisuja kohtaan. Toisaalta useat tulevat hankinnat ovat tiedossa jopa vuosia ennen prosessin alkamista, jolloin valmistelu, markkinakartoitukset ja innovaatiopotentiaalin kartoitus on mahdollista aloittaa hyvissä ajoin. Osaamistason parantamisella saadaan prosessi sujuvammaksi, jonka seurauksena valmisteluun ja suunnitteluun kuluva aika lyhenee. Lisäksi hankintataitojen kehittyessä voidaan ehkäistä

valitusriskiä, koska hankintailmoituksissa on osattu huomioida mahdolliset epäkohdat, jotka voisivat johtaa valituksiin tai oikaisuvaatimuksiin. Valitukset ja oikaisuvaatimukset vaikuttavat suoraan hankintaprosessin läpimenoaikaan ja saattavat estää hankinnan toteutuksen kokonaan.

Osaamisen parantamiseksi järjestettiin perehdytyksiä innovatiivisten hankintojen menettelytapoihin ja potentiaalın tunnistamiseen. Hankintayksikkö osallistui myös KEINOn Innovaatioakatemiaan, jonka puitteissa osaamisen taso kasvoi ja potentiaalın tunnistamiseen laadittua työkalua sekä innovatiivisten hankintojen tiekarttaa kehitettiin. KEINO on kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus.

Hankintaprosessin sisäiseen tehostamiseen voitaisiin soveltaa esimerkiksi yksityisen sektorin suosimaa lean-ajattelua, jossa pyritään suoraviivaistamaan prosessia karsimalla turhat vaiheet tai toiminnot pois, optimoimaan resursseja sekä tehdä jatkuvaa kehittämistä ja keskittyä arvon tuottamiseen. (Airila 2021.) Nykyinen hankintaprosessi tulisi kuvata huolellisesti kaikkine vaiheineen, jonka jälkeen voidaan pohtia sen osien tehostamista ja näin ollen vaikuttaa prosessin tehokkuuteen. On selvää, että aina tietyn prosessiosan tehostaminen ei ole julkishallinnossa mahdollista esimerkiksi byrokratian takia, mutta tehokkaalla projektinhallinnalla kokonaisuuteen voidaan vaikuttaa. Turussa voitaisiin tehostaa prosessia esimerkiksi saapuneen hankintaehdotuksen käsittelyssä automatisoimalla toimintoja ja siirtämällä kaikki toiminnot samaan järjestelmään. Samaan järjestelmässä voidaan integroida innovaatiopotentialın tunnistamiseen laadittu työkalu, joka kerää datan samaan alustaan.

4.3 Houkuttelevuuden lisääminen

Yritysten näkökulmasta julkiset hankinnat eivät ole houkuttelevia, koska hankintaprosessi on byrokraattinen, tarjousten jättäminen on hankalaa ja yritysten näkökulmia ei huomioida hankinnan valmistelussa tarvittavissa määrin. Houkuttelevuutta voidaan lisätä monella tapaa. Kun havaitaan, että hankintaan sisältyy

innovatiivisia elementtejä, voidaan olla suoraan yhteydessä toimittajiin. Tällainen toimintamalli lisää yritysten mielenkiintoa tarjota ja saattaa samalla lisätä luottamusta julkisten hankintojen osalta. Viestinnän merkitys on siis isossa osassa houkuttelevuuden lisäämisessä. Viestinnän keinolla ei ole välttämättä merkitystä, kunhan sitä tehdään ja varmistetaan sen tasapuolisuudesta (Euroopan komissio 2021, 27–28.)

Turussa laadittiin uusi hankintojen viestintäsuunnitelma, joka tähtää viestinnän lisäämiseen, tehostamiseen ja suunnitelmallisuuteen. Hyvän viestinnän avulla voidaan tehokkaasti pienentää hankintaan liittyviä riskejä sekä saada vastavuoroisesti arvokasta markkinatietoa uudeltaisista ratkaisuksista. Myös hankinnan tulosten viestinnällä saadaan kaupungin hankinnat läpinäkyviksi suuren yleisön tietoon. (Motiva 2020.) Suunnitelmassa eri viestintätoimet on aikataulutettu ja vastuut on määritelty siten, että tarjoajat pysyvät tietoisina sekä meneillään olevista että tulevista kilpailutuksista. Lisäksi kaupungin verkkosivuille tuotiin kuvaus hankintaprosessista aika-arvioineen sekä yksinkertainen ohjeistus tarjouksen laatimisesta.

Turussa on linjattu (Kh 5.3.2012 § 105), että isommissa hankinnoissa pyydetään yrittäjäjärjestöltä ja kauppakamarilta lausunto hankinnan mahdollisista yritysvaikutuksista. Hankintojen yritysvaikutusten arvioinnin lausuntopyyntölomakkeeseen tehtiin muutoksia, jossa pyritään hakemaan entistä enemmän yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia hankintastrategian tavoitteisiin peilaten. Aiemmin yritysvaikutusten arviointi keskittyi hankintamenettelyyn ja toteutuksen arviointiin, jotka eivät sinällään antaneet tietoa todellisista yritysvaikutuksista. Uudella arviointilomakkeella pyritään huomioimaan yritysvaikutukset hankinnan toteutuksessa siten, että esimerkiksi pienten yritysten osallistumismahdollisuudet paranevat. Pienempien yritysten edellytykset osallistua kilpailutuksiin kasvavat esimerkiksi hankinnan osiin jakamisella, riskienjakomallien avulla ja paremmalla tiedottamisella.

Valitsemalla innovatiiviseen hankintaan soveltuvan sopimusstrategian siten, että sen toteuttaminen ei tuota merkittäviä riskejä toimittajalle, hankinta saadaan houkuttelevammaksi ja todennäköisesti laadukkaita tarjouksia saadaan enemmän. On todettu, että kannustinmallisessa sopimuksessa toimittajalla on korkeampi motivaatio suoriutua laadukkaasti pienemmillä kustannuksilla. (Pesu & Suhonen 2016, 532–537.) Riskienjakomalleja ja sopimusstrategioita on esitelty aiemmin kappaleessa 3.3.1.

Innovaatiomyönteisyys on myös avainasemassa houkuttelevuuden lisäämisessä. Turun kaupungin (2021b, 14–15) hankintastrategiassa on mainittu yhtenä painopisteenä innovaatiomyönteisyyden lisääminen kehittämällä vuorovaiikutusta ja kokeilukulttuuria. Myös kansallinen hankintastrategia painottaa innovaatiomyönteisyyttä. Myönteisesti innovaatioihin suhtautuva kumppani on houkuttelevampi myös tarjouksia laativien yritysten näkökulmasta, koska innovaatioiden huomiointi ja mahdollistaminen hankinnoissa edistää yhteistoiminnan lisäksi yritysten kehittämistoiminnan sopimuskauden aikana. (Valtioneuvosto 2020.)

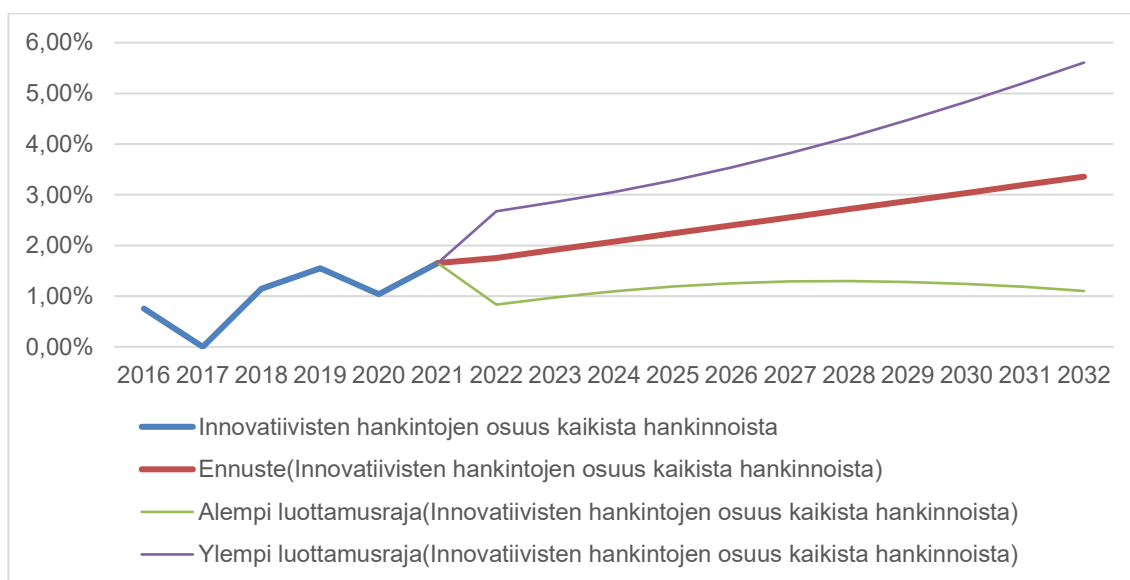
4.4 Määrän lisääminen

Innovaatiopotentiaalin tunnistamisen kehittäminen, läpimenoaikojen lyhentäminen sekä houkuttelevampi hankinta edesauttavat innovatiivisten hankintojen määrän kasvua. Yritykset voivat itse edesauttaa innovatiivisten hankintojen määrään kasvamista tarjoamalla aktiivisesti tietoa hankintayksiköille uusista ratkaisuista, seuraamalla ennakoilmoituksia ja tietopyyntöjä sekä osallistumalla markkinavuoropuheluihin (Moilanen 2021). On kuitenkin havaittu, että yritykset harvemmin seuraavat Hilma-kanavaa tai muutenkaan julkisia hankintailmoituksia, jolloin tullaan taas viestinnän merkitykseen myös määrän kasvattamisessa.

Määrän lisäämiseksi voidaan käyttää myös palvelujen käyttäjiä osallistavia menetelmiä hankinnan suunnittelussa. Turussa on käytössä Kerrokantasi-palvelu,

jonka avulla voidaan kartoittaa esimerkiksi palvelujen loppukäyttäjien eli asukkaiden mielipiteitä hankinnan kohteesta ja siitä, miten ko. palvelu tulisi toteuttaa ja viestiä tuloksia edelleen yrityksille. (Kerrokantasi 2021.)

Määrän lisääminen tapahtuu vähitellen ja se vaatii myös innovatiivisiksi hankinnoiksi soveltuvia projekteja. Luodun ennusteen perusteella määrä tulee lisääntymään seuraavan kymmenen vuoden aikana maltillisesti. Ennuste perustuu Turun kaupungin hankintapalveluiden kilpailuttamiin toteutuneisiin innovatiivisiin hankintoihin sekä arvioon tulevan hyvinvointialueen puitteissa tuleviin muutoksiin hankintaprojektien määrässä yleisesti. Kuviossa 25 nähdään ennuste luottamusväleinen.



Kuvio 25. Ennuste Turun kaupungin innovatiivisten hankintojen kehittymisestä.

Todennäköisesti 2020-luvun loppupuolella ollaan lähempänä ylemmän luottamusvälin lukemia, kun hankintastrategian toimenpiteet ovat olleet käynnissä pidempään ja innovatiiviset hankinnat ovat tulleet osaksi perustoimintaa hankintayksikössä.

5 Seuranta ja kehitysehdotukset

Tulosten seurantaan varten muokattiin ja vietiin olemassa oleva Excel-muotoinen hankintapalveluiden sisäinen kilpailutuskalenteri uudelle alustalle, johon saadaan kerättyä kootusti tiedot innovatiivisista hankinnoista ja samalla myös hankintastrategian mittareihin liittyvää dataa. Kalenterin data analysoidaan ja raportoidaan Power BI -työkalulla, josta saadaan helposti vertailukelpoista tietoa halutulla tasolla. Raporttien avulla voidaan tunnistaa kehitystarpeet ja reagoida niihin nopeasti. Innovatiivisten hankintojen osalta raportissa seurataan innovatiivisten hankintojen tiekartan perusteella toteutuneita hankintoja sekä muulla tavalla syntyneitä innovatiivisia hankintoja. Lisäksi seurataan kaikkien hankintaprojektien läpimenoaikaa sekä markkinakartoituksiin osallistuneiden yritysten määrää. Läpimenoajan seurannalla voidaan tehdä vertailuja siitä, miten innovaatiot hankinnassa vaikuttavat koko projektin kestoon ja miten ko. aika korreloi yritysten ja kilpailuttajien näkemyksiin. Markkinakartoitusten osalta voidaan todeta teoriatasolla esim. kirjallisen tietopyynnön ja suullisesti käytävän markkinavuoropuhelun erot innovaatiopotentialiin syntymiseen sekä saatujen tarjousten määrään. Teoriatasolla siksi, että hankintaprojektit ovat erilaisia ja niitä ei voida aina suoraan verrata keskenään. Houkuttelevuuden lisäämisen onnistumisen mittarina seurataan ilmoitukseen tutustuneiden yritysten määrää sekä saatujen tarjousten määrää.

Toimenpiteiden kehitys tehdään syklisesti siten, että tietyin väliajoin kootaan yhteen seurantaraporteista saadut havainnot ja niiden perusteella käynnistetään tarvittavat kehitystoimenpiteet. Esimerkiksi henkilöstön kouluttamisen suunnittelun pohjaksi voidaan ottaa raportista tiettyjä kohtia tarkasteluun ja pohtia tarpeita, vaikka innovatiivisten hankintojen osaamisen kehittämiseksi. Toimenpiteiden valmistuttua käynnistetään seurantajakso uudelleen.

Seuranta ja raportointia on syytä kehittää jatkuvasti markkinoiden ja esim. hyvinvointialueiden tuomien muutosten mukaan. Hyvinvointialueiden syntyminen myötä osa hankinnoista siirtynee tulevan hyvinvointialueen hankintayksikköön, jolloin raportoinnissa on huomioitava projektien pienentynyt kokonaismäärä.

Jatkossa innovaatiopotentialin tunnistamiseen toteutettua työkalua voitaisiin laajentaa myös vaikuttavuuden tunnistamiseen. Silloin kysymykset ja palaute tulisi laatia siten, että niiden avulla voidaan tunnistaa mahdolliset ekologiset, taloudelliset tai sosiaaliset vaikutukset hankinnoissa. Esimerkiksi mahdollisuuksia käyttää työllisyyssehtoa tai tiettyjä ympäristövaatimuksia hankinnassa.

Innovatiivisten hankintojen mahdollistamiseksi tulisi painottaa yritysten mahdollisuutta kokeilla ja kehittää ratkaisujaan aidossa ympäristössä. Onnistuneiden ja hyödyllisten kokeilujen tai pilottien jälkeen tulisi myös varmistaa, että kaupungilla on mahdollisuus hankkia lopputuotos käyttöönsä joko suoraan tai kilpailutamalla riippuen menettelystä.

Innovatiivisten hankintojen tiekarttaa tulisi kehittää dynaamisemmaksi, eli sen voisi toteuttaa siten, että tiekartalle olisi mahdollista lisätä kohteita muulloinkin kuin erikseen pyydettyä. Kehittämispäälliköillä ja projektityöntekijöillä olisi mahdollisuus kerätä tiekartan yhteyteen ns. ideapankkia, joka käytäisiin esimerkiksi puolivuositain läpi yhteisesti. Ideapankin ja tiekartan yhdistäminen tasaisi työmäärää sekä ehkäisisi mahdolliset unohdukset ja kiireelliset hankintatoimeksiannot. Tiekartan ideapankkeineen voisi toteuttaa esimerkiksi samoilla työkaluilla ja alustalla innovaatiopotentialin arviointityökalun kanssa.

6 Pohdinta

Tutkimuksen aikana saatiin hyvä kokonaiskuva innovatiivisten hankintojen kokonaistilanteesta ja tavoitteista Suomessa. Tutkimus onnistui vastaamaan asetettuihin kysymyksiin, joskin tulosten saamisen haasteena on hankintaprosessien hitaus. Koska yksittäinen projekti voi viedä jopa vuoden, ei konkreettisia tuloksia ole tiedossa vielä tutkimuksen valmistumisajankohtana.

Käytetty tutkimusmenetelmä toimi hyvin tämänkaltaisessa toimintatutkimuksessa. Kaupunkiorganisaatiossa kehittäminen on usein hidasta ja byrokraattista. Syklinen toimintamalli mahdollistaa muutosten toteuttamisen ketterästi ja

pienissä erissä, joskin tapahtuneiden muutosten todentaminen tapahtuu vasta myöhemmässä vaiheessa.

Lähtötilannetta kartoittavien kyselyjen perusteella saatiin kattava kuva kilpailuttajien näkemyksistä ja osaamisen tasosta liittyen innovatiivisiin hankintoihin sekä yritysten ajatuksia julkisia hankintoja koskien. Kyselyjen tuloksia tukivat hyvin myös asiantuntijahaastattelut, kirjallisuus sekä muut tehdyt havainnot tutkimuksen aikana.

Tutkimuksen aikana syntyi innovaatiopotentialin tunnistamiseen käytettävä työkalu, viestintäsuunnitelma sekä raportointia helpottava taustajärjestelmä. Lisäksi kehitettiin kilpailutuskalenteria ja sen avulla tapahtuvaa hankintastrategian mittareiden seuranta. Innovaatiopotentialin tunnistamiseksi toteutetun työkalun kehittämistyötä jatketaan mm. lisäämällä siihen mahdollisuus tutkia hankinnan vaikuttavuutta sekä mahdollisesti myös muita relevantteja asioita. Työkalu pyritään julkaisemaan avoimesti kaikkien saataville, kun se on saatu sopivaan vaiheeseen ja testattua.

Tutkimuksen edetessä havaittiin innovatiivisiin hankintoihin kohdistuva epäietoisuus käytännössä kaikkien ryhmien osalta. Kilpailuttajat osaltaan karttavat ajatusta toteuttaa innovaatioita, koska osaaminen ei välttämättä riitä ja prosessi mielletään hyvin raskaaksi ja valitusherkäksi. Tosiasiassa havaittiin, että hankinta voi olla innovatiivinen jo pienistäkin syistä eikä se aina vaadi suurta panostelua. Lisäksi huomattiin, että jo toteutettujen hankintojen joukosta tunnistettiin useita innovatiivisia elementtejä sisältäviä hankintoja, joiden potentiaalia ei ollut huomattu hankinnan valmisteluvaiheessa.

Lopputulena voidaan todeta, että innovatiivisten julkisten hankintojen lisäämiseksi tehdään koko ajan töitä eri foorumeissa ja työn tuloksia on nähtävissä lähivuosien aikana. Kansallisen hankintastrategian jalkauttaminen on vielä kesken ja Turun kaupungin hankintastrategian toimeenpanosuunnitelma vasta tekeillä. Jotta päästäisiin hallitusohjelmassa ja strategioissa asetettuihin tavoitteisiin, tulisi havaintojeni ja näkemykseni mukaan hankintalakia muuttaa siten, että

se mahdollistaisi innovatiivisten hankintojen toteuttamisen ketterämmin esimerkiksi onnistuneen pilottikokeilun jälkeen. Tässä työssä syntyneen toimintamallin puitteissa voidaan jatkossa tunnistaa innovaatiopotentiaali hankinnoissa jo aikaisessa vaiheessa ja edesauttaa innovaatioiden syntymistä huomioimalla potentiaali hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheissa paremmin.

Lähteet

- 6Aika 2021. Kasvun ekosysteemit 2 – kaupunki kokeilualustana. <https://6aika.fi/project/kasvun-ekosysteemit-2-kaupunki-kokeilualustana/>. Luettu 18.1.2022.
- Aho, Tuomas 2017. Innovaatiokumppanuus – Kehitystyö osana julkista hankintaa. Tekesin katsaus 339/2017. Helsinki.
- Airila, Marika 2021. Mitä on lean? Leanisti kohti sujuvampaa työtä. <https://talentree.fi/konsultointi/mita-on-lean/>. Luettu 8.12.2021.
- Alahuhta, Pekka 2022. Johtava konsultti. Hansel Oy. Keskustelu 21.1.2022.
- Alhola, Katriina & Valovirta, Ville 2018. Innovatiiviset julkiset hankinnat: vaikutukset ja hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy brief 16/2018. <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/16-2018-Innovatiiviset+julkiset+hankinnat/a4e88af2-f421-4ea9-8302-03ad649535c2>. Luettu 19.1.2022.
- Aminoff, Anna & Hyppönen, Risto & Pajunen-Muhonen, Hanna 2002. Hankintatoiminnan seuranta ja mittaaminen -tutkimusraportti. VTT.
- Arpola, Tiina & Heiskanen, Jukka 2020. Pikaopas: Hackathon -tapahtuman järjestäminen. Tulevaisuuden osaajia. <https://www.tulevaisuudenosaajia.fi/esimerkkeja/pikaopas-hackathon-tapahtuman-jarjestaminen/>. Luettu 24.1.2022.
- Björklund, Anne 2021. Viran puolesta tutkiminen markkinaoikeudessa. Päivitetty 25.2.2021. <https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/finland/fi/Viran-puolesta-tutkiminen-markkinaoikeudessa>. Luettu 02.09.2021.
- Casier, Liesbeth 2018. Three Key Challenges to Innovative Public Procurement. The International Institute for Sustainable Development (IISD). <https://www.iisd.org/articles/three-key-challenges-innovative-public-procurement>. Luettu 2.10.2021.
- DIUS 2008. Innovation nation. Department for Innovation, Universities and Skills, London.
- Elinkeinoelämän keskusliitto 2021. Julkiset hankinnat. <https://ek.fi/tavoitteemme/yrityslainsaadanto/julkiset-hankinnat/>. Luettu 10.09.2021
- Eskola, Saira & Kiviniemi, Eeva & Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erko 2017. Julkiset hankinnat. Helsinki: Alma Talent.

Euroopan keskuspankki 2017. Miten innovaatiot vauhdittavat talouskasvua? Päivitetty 27.6.2017. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/growth.fi.html>. Luettu 18.1.2022.

Euroopan komissio 2021. Ohjeita innovaatiohankintoihin. Komission tiedonanto. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.267.01.0001.01.FIN&toc=OJ%3AC%3A2021%3A267%3AFULL. Luettu 26.11.2021.

Halila, Leena 2021. Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen. Selvityshenkilön raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:47. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163447/VM_2021_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 18.1.2022.

Hansel 2021. Mikä on dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS)? Verkkosivu: <https://www.hansel.fi/tietoa-meista/yhteishankinnat/mika-on-dynaaminen-hankintajarjestelma/>. Luettu 06.09.2021.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163447/VM_2021_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 18.1.2022.

HM Treasury 2005. Cox Review of Creativity in Business: building on the UK's strengths. London: HM Treasury. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Cox_review-foreword-definition-terms-exec-summary.pdf. Luettu 15.10.2021.

Holma, Anne-Maria & Sammalmaa, Johanna 2018. Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet. Vaasan yliopiston tutkimuksia 306. <https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7786/978-952-476-843-6.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Luettu 18.1.2022.

Huotelin, Paula 2006. Rakennusalan suunnittelukilpailujen periaatteet. Suomen Arkkitehtiliitto.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021a. Kynnysarvot. Päivitetty 31.12.2019. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>. Luettu 12.09.2021.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021b. EU-hankintamenettelyt. Päivitetty 23.12.2016. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt>. Luettu 12.09.2021.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021c. Hankinnasta ilmoittaminen. Päivitetty 13.1.2021. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/jalki-ilmoitus> Luettu 12.09.2021.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021d. Menettelytekniikat. Päivitetty 21.12.2016. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat>. Luettu 12.09.2021.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021e. Määräaikataulukko. Päivitetty 14.10.2020. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/vahimmaismaaraajat-jamaaraaikojen-laskeminen/maaraaikataulukko>. Luettu 12.09.2021.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021f. Muutoksenhaku. Päivitetty 16.1.2020. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/muutoksenhaku>. Luettu 12.09.2021.

JHNY Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2021g. Innovaationäkökohdat. Päivitetty 9.6.2021. <https://www.hankinnat.fi/sisallon-maarittely/innovaationa-kohdat>. Luettu 2.11.2021.

Kajala, Jussi 2015. Innovatiiviset julkiset hankinnat: Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajeesta? Impulsseja - syyskuu 2015. Kalevi Sorsa säätiö. <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2020/01/Kajala-Innovatiiviset-julkiset-hankinnat.pdf>. Luettu 18.1.2022.

Kallinen, Timo & Kinnunen, Taina 2021. Etnografia. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>. Luettu 1.10.2021.

KAMK 2021. Toimintatutkimus. <https://www.kamk.fi/fi/opari/Opinnayte-tyopakki/Teoreettinen-materiaali/Tukimateriaali/Toimintatutkimus>. Luettu 09.09.2021.

KEINO 2018. Mikä innovatiivinen hankinta? Päivitetty 10.8.2018. <https://www.hankintakeino.fi/fi/kestavyys-ja-innovatiivisuus/mika-innovatiivinen-hankinta>. Luettu 2.9.2021.

KEINO 2018a. Hankinnan innovaatiopotentialin arviointi. https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Hankintojen-innovaatiopotentialin-arviointihje_muokattava_liite-2.pdf. Luettu 30.11.2021.

KEINO 2019. Hankinnan kohteen määrittely. Päivitetty 3.7.2019. <https://www.hankintakeino.fi/fi/hankintaosaamisen-kehittaminen/miten-tehda-kestava-ja-innovatiivinen-hankinta/miten-tehda-innovatiivinen-hankinta/hankinnan-kohteen-maarittely>. Luettu 8.11.2021.

KEINO 2020. Mikä osaamiskeskus? Päivitetty 13.1.2020. <https://www.hankintakeino.fi/fi/mika-osaamiskeskus/keino-konsortion-organisaatiot-ja-roolit>. Luettu 17.11.2022.

KEINO 2021. Innovatiiviset ja kestävät julkiset hankinnat Suomessa 2020 – Tilannekatsaus. https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Innovatiiviset-ja-kestavat-JHt_2020_raportti_010621_1.pdf. Luettu 1.10.2021.

KEINO 2021a. Keinokkaat esimerkit. <https://www.hankintakeino.fi/fi/keinokkaat-esimerkit>. Luettu 8.11.2021.

Kerrokantasi 2021. Tietoa Kerrokantasi.turku.fi –palvelusta. <https://kerrokantasi.turku.fi/info?lang=fi>. Luettu 1.2.2022.

Kideve 2021. Mitä hankintalailla tavoitellaan? <https://www.kideve.fi/hankintapopas/kuntapaattaja/julkisten-hankintojen-tavoitteet-ja-periaatteet/mita-hankintalailla-tavoitellaan/>. Luettu 17.1.2022.

Korteso, Merja 2021. Neuvottelumenettelyn läpivienti käytännössä. Turun kaupungin sisäinen koulutusmateriaali. PTCServices Oy.

Kuula, Arja 2006. Toimintatutkimus. Luku 5.4. kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus>. Luettu 28.08.2021.

Jäppinen, Tuula & Pekola-Sjöblom, Marianne 2020. Kokeilukulttuuri ja kokeilut innovaatiotoiminnan edistäjinä kunnissa ja kuntayhtymissä vuosina 2016–2018. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laki julkisista hankinnoista 1397/2016 2016. Hankintalaki. Päivitetty 29.12.2016. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>. Luettu 06.09.2021.

Leskinen, Riikka 2021. Muutosagentti. KEINO-osaamiskeskus. Haastattelu 18.11.2021.

Lewin, Kurt 1946. Action Research and Minority Problems. *Journal of Social Issues* 2:4.

Logistiikan maailma 2021. Hankintastrategiat ja ostoportfolio. <https://www.logistiikanmaailma.fi/osto-ja-myynti/hankintatoimi-ja-ostotoiminta/hankintastrategiat-ja-ostoportfolio/>. Luettu 15.9.2021.

Mehtonen, Mikko 2021. Vaikuttavuus. Päivitetty 2.2.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/tuloksellisuus/vaikuttavuus>. Luettu 09.09.2021.

Metropolia AMK 2021. Tutkimusmenetelmät eli metodit. https://wiki.metropolia.fi/download/attachments/30249206/Opinnayte_ja_metodit_osa_2.pptx?version=1. Luettu 27.08.2021.

Moilanen, Piia 2021. Business Finland Oy. Impakt Oy:n aamukahvit 22.4.2021. https://www.youtube.com/watch?v=OmNI52_IS3k&t=2s. Viitattu 4.12.2021.

Motiva 2020. Hankkijan viestintäopas. Päivitetty 7.8.2020. https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/kestavat_julkiset_hankinnat/hyvan_hankinnan_abc/hankkijan_viestintaopas. Luettu 15.9.2021.

Motiva 2020b. Kestävät julkiset hankinnat. Päivitetty 7.8.2020. https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/kestavat_julkiset_hankinnat. Luettu 17.1.2022.

Motiva 2020a. Kokeilujen ja julkisten hankintojen välinen tie kaipaa tasoitusta. https://www.motiva.fi/files/18146/Kokeilujen_ja_julkisten_hankintojen_valinen_tie_kaipaa_tasoitusta.pdf. Luettu 8.11.2021.

Nieminen, Sanna 2016. Hyvä hankinta – parempi bisnes. Alma Talent Oy, Helsinki.

Ojasalo, Katri & Moilanen, Teemu & Ritalahti, Jarmo 2015. Kehittämistyön menetelmät – Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3.–4. painos. Sanoma Pro Oy, Helsinki.

Palosuo, Jarkko & Korteso, Merja 2020. Neuvottelumenettely osaksi julkisten hankintojen työkalupakkia. PTC Services Oy. Päivitetty 28.5.2020. <https://ptcs.fi/neuvottelumenettely-osaksi-julkisten-hankintojen-tyokalupakkia/>. Luettu 22.10.2021.

Pesu, Jarkko 2018. Innovaation käsite hankintalainsäädännössä ja valtiontukisäädöksissä. Referee-artikkeli. <https://www.edilex.fi/artikkelit/18627>. Luettu 2.10.2021.

Pesu, Jarkko & Suhonen, Niko 2016. Sopimusstrategiset valinnat innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa: Cleantechhankintojen analysointi. Oikeus 2016:4.

Petäjaniemi-Björklund, Anne. Pääsevätkö PK-yritykset aiempaa paremmin mukaan julkisiin hankintoihin? Credita. <https://julkisethankinnat.fi/hankintatieto/blogi/1018/>. Luettu 17.1.2022.

Pianoo 2021. Getting started with PPI. <https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement/spp-themes/public-procurement-innovation/getting-started-ppi>. Luettu 1.10.2021.

Pinni, Kalle 2020. Kategoriajohtaminen. KEINO-akatemian materiaali 30.10.2020.

PwC. Innovaatiot ja yrittäjyys. <https://www.pwc.fi/fi/palvelut/omistajayrittajapalvelut/innovaatiot-ja-yrittajyys.html>. Luettu 18.1.2022.

Rothwell, Roy & Zegveld, Walter 1981. Government regulations and innovation—industrial Innovation and Public Policy. *Industrial Innovation and Public Policy*. London: Frances Pinter. 116–147.

Routio, Pentti 2021. Toimintatutkimus. Tuotetiede. Taideteollisen korkeakoulun virtuaaliyliopisto. http://www.uiah.fi/virtu/materiaalit/tuotetiede/html_files/153_ohjaava.html#toimutk. Luettu 30.11.2021.

Saariketo, Jorma 2021. Hankinta-asiamies. Varsinais-Suomen Yrittäjät ry. Haastattelu 10.11.2021.

SIMAP 2021. Koodit ja nimikkeistöt. https://simap.ted.europa.eu/fi_FI/web/simap/cpv. Luettu 10.09.2021.

Teikari, Ismo 2004. Gaussin käyrä keksittiin puoli vuosisataa ennen Gaussin syntymää. Tilastokeskus. Päivitetty 4.7.2004. https://www.stat.fi/tup/tietoaika/ti-laajat/ta_06_04_teikari.html. Luettu 24.1.2022.

Tilastokeskus 2008. Toimialaluokitus. <https://www.stat.fi/fi/luokitukset/toimiala/>. Luettu 3.11.2021.

Tilastokeskus 2021. Käsitteet. <https://www.stat.fi/meta/kas/index.html>. Luettu 3.11.2021.

Turun kaupunki 2021a. DoTku - Turun kaupungin dokumentinhallintajärjestelmä. Sisäinen verkkosivu. Luettu 28.08.2021.

Turun kaupunki 2021b. Turun kaupungin hankintastrategia 2021. <https://ah.turku.fi/kh/2021/1025026x/Images/2029019.pdf>. Turku.

Turun kaupunki 2021c. Turun kaupungin verkkosivusto. <https://www.turku.fi>. Luettu 28.08.2021.

Turun kaupunki 2021d. MeTku - Turun kaupungin intranet. Sisäinen verkkosivu. Luettu 29.08.2021.

Turun kaupunki 2021e. Turun kaupunkistrategia. https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia_2018.pdf. Luettu 28.08.2021.

Turun kaupunki 2021f. Pormestariohjelma. <https://www.turku.fi/paatoksen-teko/pormestariohjelma>. Luettu 10.9.2021.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2010. Ohjeellinen lista valtion keskushallintoviranomaisista. Päivitetty 12.2.2010. <https://tem.fi/documents/1410877/2132242/OH->

JEELLINEN_LISTA_VALTION_KESKUSHALLINTOVIRANOMAI-
SISTA_08022010.pdf/d431d902-d8d5-43e5-b2c3-a385dec237fd. Luettu
11.09.2021.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2021. Julkiset hankinnat yhteiskunnan tärkeiden ke-
hitystavoitteiden toteutuksessa – Suunnitelma innovatiivisten julkisten hankinto-
jen käytön lisäämiseen, palvelujen kehittämiseen sekä kestäväan kasvuun. Työ-
ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:34.

Ukkola, Markus 2018. Julkisten hankintojen sisältövaatimuksista valittaminen.
Edilex. <https://www.edilex.fi/artikkelit/18502>. Luettu 18.1.2022.

Valli, Raine (toim.) 2018. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1 – Metodien valinta ja ai-
neistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. 5. uudistettu painos. PS-Kustan-
nus, Jyväskylä.

Valovirta, Ville 2021. Senior Scientist. VTT Oy. Haastattelu 10.12.2021.

Valovirta, Ville 2022. Senior Scientist. VTT Oy. Keskustelu 21.1.2022.

Valtioneuvosto 2020. Kansallinen julkisten hankintojen strategia.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>. Luettu 8.12.2021.

Valtioneuvosto 2021. Hallitusohjelma. [https://valtioneuvosto.fi/marinin-halli-
tus/hallitusohjelma/elinvoimainen-suomi](https://valtioneuvosto.fi/marinin-halli-
tus/hallitusohjelma/elinvoimainen-suomi). Luettu 23.9.2021.

Valtiovarainministeriö 2017. Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministe-
riön julkaisu – 29/2017.

Valtiovarainministeriö 2021. Suomen julkiset hankinnat lukuina. [https://vm.fi/do-
cuments/10623/15348578/Infograafit.pdf/380b62ec-9591-314a-8f0e-
a2bbaa2376ca/Infograafit.pdf?t=1633517562741](https://vm.fi/do-
cuments/10623/15348578/Infograafit.pdf/380b62ec-9591-314a-8f0e-
a2bbaa2376ca/Infograafit.pdf?t=1633517562741). Luettu 29.10.2021.

Valtiovarainministeriö 2021a. Hankinta-Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavam-
miksi. <https://vm.fi/hankinta-suomi>. Luettu 29.08.2021.

Vilka, Hanna 2021a. Näin onnistut opinnäytetyössä. PS-Kustannus, Jyväskylä.

Vilka, Hanna 2021b. Tutki ja kehitä. 5. päivitetty painos. PS-Kustannus, Jyväskylä.

VTV 2017. Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit. Tuloksellisuustar-
kastuskertomus 08/2017. [https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/22110259/jul-
kisten-hankintojen-innovatiiviset-toimintamallit-8-2017.pdf](https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/22110259/jul-
kisten-hankintojen-innovatiiviset-toimintamallit-8-2017.pdf). Luettu 1.10.2021.

Kysely innovatiivisista hankinnoista

Tämän kyselyn tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat suurimmat haasteet innovatiivisten hankintojen toteuttamiselle Turun kaupungin hankintapalveluissa.

Kysymyksissä haarukoidaan tunnistettujen ongelmien juurisyitä kilpailuttajan näkökulmasta.

Pyydän vastaamaan kyselyyn **Turun kaupungin** hankintojen osalta, eli peilaa suoraan omaan työhösi. Kysely on anonyymi, eikä vastauksia voida liittää yksittäiseen henkilöön.

Vastaamalla kyselyyn hyväksyt tietosuojaselosteen (<http://www.turku.fi/tietosuoja>) ja vastausten tallentamisen. (<http://www.turku.fi/tietosuoja>)

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan:

- uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, jolla parannetaan julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta
- ratkaisu on esimerkiksi toimialalle uudenlainen ratkaisu, vaikka se olisi käytössä jo toisilla toimialoilla
- ulkomailla käytössä oleva ratkaisu otetaan kansallisesti käyttöön uutena ratkaisuna
- hankintamenettely voi olla innovatiivinen esimerkiksi silloin, kun menettelyn aikana otetaan käyttöön uudenlaisia toimintatapoja.

Eli hankintamenettely voi olla mikä tahansa, kunhan siinä täyttyy jokin em. kriteereistä.

Nykyisessä hallitusohjelmassa on asetettu tavoite, jossa innovatiivisten hankintojen määrää tulisi kasvattaa 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

Tutkimusten mukaan innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle on useita syitä. Suurimmat yksittäiset syyt ovat aikataulu, hankintaosaaminen, riskienhallinta ja markkinatuntemus. Lisäksi innovaatiopotentiaalia ei aina havaita.

* Pakollinen

1. Kokemukseni julkisista hankinnoista? *

	Alle 1 vuotta	1-2 vuotta	3-5 vuotta	6-10 vuotta	Yli 10 vuotta
Kuinka pitkään olet toiminut julkisten hankintojen parissa?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. Toteutettujen hankintojen määrä? *

	Alle 10	10-20	21-50	51-100	Yli 100
Kuinka monta hankintaprojektia olet toteuttanut Turun kaupungin palveluksessa?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. Olen käyttänyt hankintaprojekteissani seuraavia menettelytapoja: *

- Avoin menettely
- Rajoitettu menettely
- Neuvottelumenettely
- Kilpailullinen neuvottelumenettely
- Innovaatiokumppanuus
- Suorahankinta
- Dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS)

Muu

4. Miten määrittelisit oman osaamisesi innovatiivisten hankintojen osalta? *

	Ammattilainen	Osaaja	Kohtalainen	Tarvitsen lisäperehdytystä
Osaamiseni taso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Mikäli sinulla olisi rajaton valta päättää menettelytavasta, eikä aikataulu olisi este, minkä menettelyn valitsisit mieluiten valtaosaan hankinnoistasi? *

- Avoin menettely
- Rajoitettu menettely
- Neuvottelumenettely
- Kilpailullinen neuvottelumenettely
- Innovaatiokumppanuus
- Suorahankinta
- Dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS)

Muu

6. Miksi juuri valitsemasi menettely? *

7. Kilpailutuksissani on yleensä ollut mahdollisuus antaa vaihtoehtoisia tarjouksia? *

Kyllä

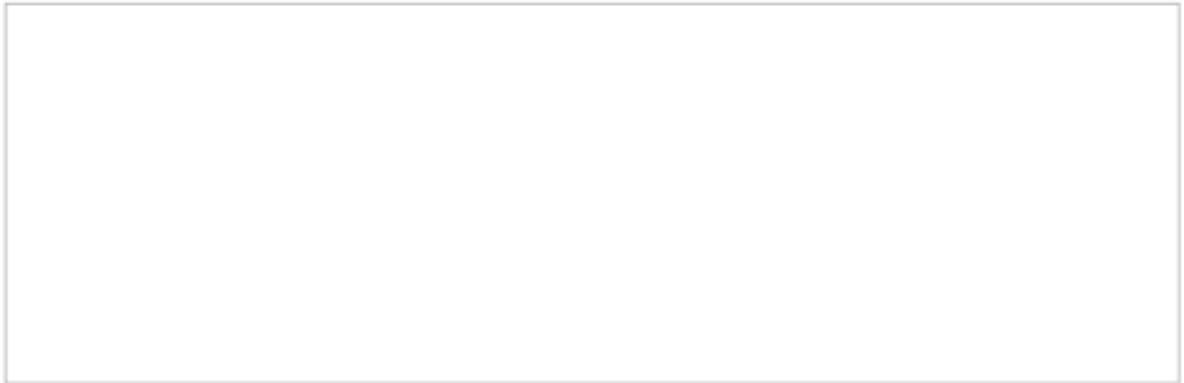
Ei

8. Perustele lyhyesti vastauksesi *

9. Olen toteuttanut innovatiivisia hankintoja (ks. innovatiivisen hankinnan kriteerit) *

	0	1-2	3-5	6-10	Yli 10
Innovatiivisten hankintojen määrä Turun kaupungilla työskentelyni aikana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Kuvaile lyhyesti millaisia innovatiivisia hankintoja olet tehnyt. *

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the respondent to describe their innovative purchases. The box is currently blank.

Innovatiiviset hankinnat

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan:

- uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, jolla parannetaan julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta
- ratkaisu on esimerkiksi toimialalle uudenlainen ratkaisu, vaikka se olisi käytössä jo toisilla toimialoilla
- ulkomailla käytössä oleva ratkaisu otetaan kansallisesti käyttöön uutena ratkaisuna
- hankintamenettely voi olla innovatiivinen esimerkiksi silloin, kun menettelyn aikana otetaan käyttöön uudenlaisia toimintatapoja.

Eli hankintamenettely voi olla mikä tahansa, kunhan siinä täyttyy jokin em. kriteereistä.

Nykyisessä hallitusohjelmassa on asetettu tavoite, jossa innovatiivisten hankintojen määrää tulisi kasvattaa 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

Useiden tutkimusten mukaan innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle on useita syitä. Suurimmat yksittäiset syyt ovat aikataulu, hankintaosaaminen, riskienhallinta ja markkinatuntemus.

11. Valitse kolme mielestäsi suurinta yksittäistä syytä innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle *

- Aikatauluhaasteet
- Ei soveltuvia hankintaprojekteja
- Tarvitsisin lisää perehdytystä aiheeseen
- Markkinaa ei tunneta riittävästi
- Toimittajan/tilaajan riskit
- Hankinnat eivät ole houkuttelevia yritysten näkökulmasta
- Valitusriski on suurempi
- Työryhmä ei ole valmis innovaatioille

Muu

12. Perustele lyhyesti valintasi *

13. Kartoitamme työryhmässä innovaatiopotentiaalia jokaisen hankinnan kohdalla? *

Kyllä

Ei

14. Miksi ette kartoita innovaatiopotentiaalia? *

15. Millä keinoilla innovaatiopotentiali voidaan mielestäsi tunnistaa? Mikä auttaisi asiaan? *

16. Jos "tavallisen" hankintaprojektin läpimenoaikatavoitteeksi on asetettu n. 9 kk, kuinka paljon lisäaikaa tarvittaisiin saman projektin toteuttamiseen innovatiivisin elementein? *

	Ei tarvita lisäaikaa	1-2 kk	3-4 kk	5-6 kk	Yli 6 kk
Tarvittava lisäaika kuukausina	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Miten läpimenoaikaa voitaisiin nopeuttaa? *

18. Miten innovatiivista hankinnoista saataisiin houkuttelevampia yrityksille? Valitse kaksi tärkeintä keinoa. *

- Nopeuttamalla prosessia
- Jakamalla riskejä tasaisesti
- Lisäämällä viestintää (esim. markkinavuoropuhelua)
- Mahdollistamalla ns. nopeat kokeilut ennen itse hankintaprosessin käynnistämistä
- Luomalla erilaisia kannustinmalleja
-

Muu

19. Vapaa sana

Tämä ei ole Microsoftin luomaa tai suosittelemaa sisältöä. Lähettämäsi tiedot lähetetään lomakkeen omistajalle.

Kysely julkisista innovatiivisista hankinnoista

Tämän kyselyn tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat suurimmat haasteet innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa yritysten näkökulmasta.

Kysely on anonyymi, eikä vastauksia voida liittää yksittäiseen henkilöön tai yritykseen. Vastaamalla kyselyyn hyväksyt tietosuojaselosteen (<http://www.turku.fi/tietosuoja>) ja vastausten tallentamisen.

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan:

- uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, jolla parannetaan julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta
- ratkaisu on esimerkiksi toimialalle uudenlainen ratkaisu, vaikka se olisi käytössä jo toisilla toimialoilla
- ulkomailla käytössä oleva ratkaisu otetaan kansallisesti käyttöön uutena ratkaisuna
- hankintamenettely voi olla innovatiivinen esimerkiksi silloin, kun menettelyn aikana otetaan käyttöön uudenlaisia toimintatapoja.

Eli hankintamenettely voi olla mikä tahansa, kunhan siinä täyttyy jokin em. kriteereistä.

Nykyisessä hallitusohjelmassa on asetettu tavoite, jossa innovatiivisten hankintojen määrää tulisi kasvattaa 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

Tutkimusten mukaan innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle on useita syitä. Suurimmat yksittäiset syyt hankintayksikön näkökulmasta ovat aikataulu, hankintaosaaminen, riskienhallinta ja markkinatuntemus. Lisäksi innovatiopotentiaalia ei aina havaita.

* Pakollinen

1. Yritysmuoto *

- Yksityinen elinkeinonharjoittaja
- Osakeyhtiö
- Osuuskunta
- Avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö

2. Organisaatiotyyppi *

- Mikroyritys (alle 10 työntekijää tai liikevaihto enintään 2 M€)
 - Pieni yritys (10-49 työntekijää tai liikevaihto enintään 10 M€)
 - Keskisuuri yritys (50-249 työntekijää tai liikevaihto enintään 50 M€)
 - Suuryritys (vähintään 250 työntekijää ja liikevaihto yli 50 M€)
 -
- Muu

3. Yrityksen toimiala *

- Maatalous, metsätalous ja kalatalous
 - Kaivostoiminta ja louhinta
 - Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta
 - Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito
 - Rakentaminen
 - Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus
 - Kuljetus ja varastointi
 - Majoitus- ja ravitsemistoiminta
 - Informaatio ja viestintä
 - Rahoitus- ja vakuutustoiminta
 - Kiinteistöalan toiminta
 - Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta
 - Hallinto- ja tukipalvelutoiminta
 - Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus
 - Koulutus
 - Terveys- ja sosiaalipalvelut
 - Taiteet, viihde ja virkistys
 - Muu palvelutoiminta
 - Kotitalouksien toiminta työnantajina; kotitalouksien eriyttämätön toiminta tavaroiden ja
 - Kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten toiminta
 -
- Muu

4. Yritykseni on ollut tarjoajana julkisen sektorin hankinnoissa? *

- Kyllä
- Ei

5. Millaiset kokemukset yritykselläsi on julkisista hankinnoista tarjoajan roolissa? *

- Erinomaiset - prosessi on ollut sujuva
- Hyvät - prosessi on ollut pääosin sujuva
- Kohtalaiset - prosessissa oli joitain haasteita
- Huonot - prosessi oli haastava

-
- Muu

6. Perustele, miksi kokemuksesi on ollut vastauksesi mukainen *

7. Miksi et ole tarjonnut? *

- Sopimus ei ollut houkutteleva
- Liikaa riskejä hankinnan kokoon nähden
- Liian tiukat kriteerit
- Ei mahdollisuutta innovaatioiden syntymiseen
- Kumppanuuden elementit puuttuivat
- Liian pitkä prosessi - aikataulukysymys
- Yrityksemme koon vuoksi emme voineet osallistua tarjouskilpailuun
- Emme täyttäneet referenssivaatimuksia
- Hankinnan kriteereissä painotettiin liikaa hintaa
-

Muu

Innovatiiviset hankinnat

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan:

- uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, jolla parannetaan julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyttä ja/tai vaikuttavuutta
- ratkaisu on esimerkiksi toimialalle uudenlainen ratkaisu, vaikka se olisi käytössä jo toisilla toimialoilla
- ulkomailla käytössä oleva ratkaisu otetaan kansallisesti käyttöön uutena ratkaisuna
- hankintamenettely voi olla innovatiivinen esimerkiksi silloin, kun menettelyn aikana otetaan käyttöön uudenlaisia toimintatapoja.

Eli hankintamenettely voi olla mikä tahansa, kunhan siinä täyttyy jokin em. kriteereistä.

Nykyisessä hallitusohjelmassa on asetettu tavoite, jossa innovatiivisten hankintojen määrää tulisi kasvattaa 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

8. Miten innovatiivista hankinnoista saataisiin houkuttelevampia yrityksille? Valitse kaksi tärkeintä keinoa. *

- Nopeuttamalla prosessia
- Jakamalla riskejä tasaisesti toimittajan ja tilaajan välillä
- Lisäämällä viestintää (esim. markkinavuoropuhelua)
- Mahdollistamalla ns. nopeat kokeilut ennen itse hankintaprosessin käynnistämistä
- Luomalla erilaisia kannustinmalleja
- Rajoittamalla osallistujamäärää hankintaprosessiin (eli pyytämällä tarjouksia vain rajatulta joukolta)
-

Muu

9. Mitkä ovat mielestäsi parhaat keinot lisätä julkisten innovatiivisten hankintojen määrää? *

10. Mikä on paras keino huomioida innovaatiopotentiali jo hankinnan suunnitteluvaiheessa? *

- Markkinavuoropuhelu
- Yritysten kutsuminen mukaan hankinnan suunnitteluun
- Kirjallinen tietopyyntö

Muu

11. Millainen sopimustyyppi on mielestäsi paras innovaatioiden syntymisen näkökulmasta? *

- Kustannusperusteinen sopimus, jossa riski on tilaajalla
- Kiinteähintainen sopimus, jossa riski on toimittajalla
- Kannustinperusteinen sopimus, jossa riskejä on jaettu osapuolten kesken

12. Perustele vastauksesi *

13. Innovatiiviselle hankinnalle on asetettu kriteerit, jotka on lueteltu lyhyesti kyselyn selostetekstissä. Kuinka paljon enemmän hankintayksikön antaa aikaa tarjouksen laatimiseen, jos normaali tarjousaika on n. 30 päivää. *

	Ei tarvetta lisääjälle	1-2 viikkoa	3-4 viikkoa	5-6 viikkoa	Yli 6 viikkoa
Tarvittava lisäaika	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Perustele mahdollinen lisäajan tarve. *

15. Vapaa sana *

Tämä ei ole Microsoftin luomaa tai suosittelemaa sisältöä. Lähettämäsi tiedot lähetetään lomakkeen omistajalle.

Kysely innovatiivisista hankinnoista kaupunkikehittäjille

Tämän kyselyn tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat suurimmat haasteet innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa kaupunkikehittäjän näkökulmasta.

Kysely on anonymi, eikä vastauksia voida liittää yksittäiseen henkilöön.

Vastaamalla kyselyyn hyväksyt tietosuojaselosteen (<http://www.turku.fi/tietosuoja>) ja vastausten tallentamisen.

Innovatiivisella julkisella hankinnalla tarkoitetaan:

- uuden tai merkittävästi parannetun tavaran tai palvelun hankintaa, jolla parannetaan julkisen palvelun tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta
- ratkaisu on esimerkiksi toimialalle uudenvuorokausratkaisu, vaikka se olisi käytössä jo toisilla toimialoilla
- ulkomailla käytössä oleva ratkaisu otetaan kansallisesti käyttöön uutena ratkaisuna
- hankintamenettely voi olla innovatiivinen esimerkiksi silloin, kun menettelyn aikana otetaan käyttöön uudenlaisia toimintatapoja.

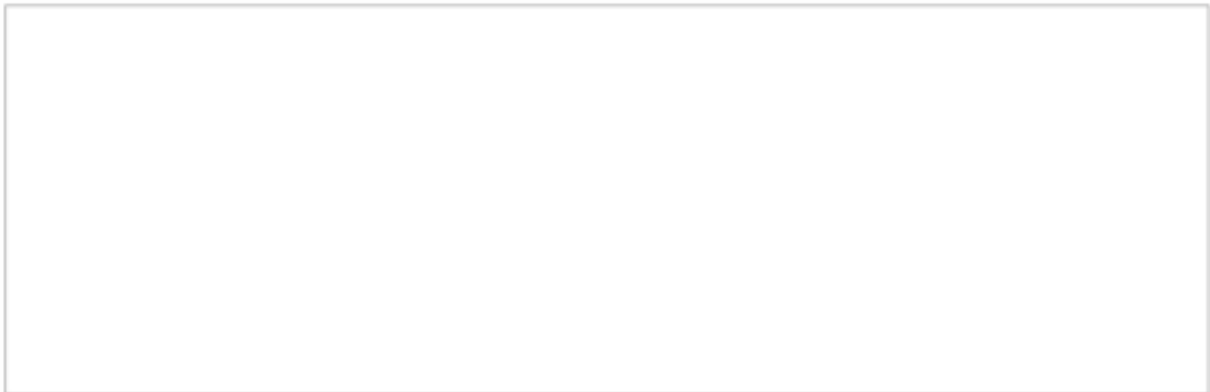
Eli hankintamenettely voi olla mikä tahansa, kunhan siinä täyttyy jokin em. kriteereistä.

Nykyisessä hallitusohjelmassa on asetettu tavoite, jossa innovatiivisten hankintojen määrää tulisi kasvattaa 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

Tutkimusten mukaan innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle on useita syitä. Suurimmat yksittäiset syyt hankintayksikön näkökulmasta ovat aikataulu, hankintaosaaminen, riskienhallinta ja markkinatuntemus. Lisäksi innovaatiopotentialia ei aina havaita.

* Pakollinen

1. Kuvaile nykyistä toimenkuvaasi? *



2. Osallistutko työsi puolesta hankintojen suunnitteluun tai valmisteluun? *

Kyllä

Ei

3. Onko innovatiivinen hankinta sinulle käsitteenä tuttu? *

Kyllä

Ei

Innovatiiviset hankinnat

Innovatiivisten hankintojen määrä on Suomessa vielä vähäinen ja hallitusohjelmassa onkin tavoitteena, että innovatiivisten hankintojen määrää lisätään 10 prosenttiin kaikista hankinnoista.

Tutkimusten mukaan innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle on useita syitä. Suurimmat yksittäiset syyt hankintayksikön näkökulmasta ovat aikataulu, hankintaosaaminen, riskienhallinta ja markkinatuntemus. Lisäksi innovaatiopotentialia ei aina havaita.

4. Valitse kolme mielestäsi suurinta yksittäistä syytä innovatiivisten hankintojen vähäiselle määrälle *

- Aikatauluhaasteet
- Ei soveltuvia hankintaprojekteja
- Markkinaa ei tunneta riittävästi
- Toimittajan/tilaajan riskit
- Hankinnat eivät ole houkuttelevia yritysten näkökulmasta
- Valitusriski on suurempi
-

Muu

5. Perustele lyhyesti valintasi *

6. Mikä on paras keino huomioida innovaatiopotentiali jo hankinnan suunnitteluvaiheessa? *

- Markkinavuoropuhelu
- Kirjallinen tietopyyntö
- Yritysten kutsuminen mukaan hankinnan suunnitteluun
- Sopimuskauden aikainen vuoropuhelu toimittajan kanssa

Muu

7. Millainen sopimustyyppi on mielestäsi paras innovaatioiden syntymisen näkökulmasta? *

- Kustannusperusteinen sopimus, jossa riski on tilaajalla
- Kiinteähintainen sopimus, jossa riski on toimittajalla
- Kannustinperusteinen sopimus, jossa riskejä on jaettu osapuolten kesken

8. Perustele vastauksesi *

9. Miten innovatiivista hankinnoista saataisiin houkuttelevampia yrityksille? Valitse kaksi tärkeintä keinoa. *

- Nopeuttamalla prosessia
- Jakamalla riskejä tasaisesti
- Lisäämällä viestintää (esim. markkinavuoropuhelua)
- Mahdollistamalla ns. nopeat kokeilut ennen itse hankintaprosessin käynnistämistä
- Luomalla erilaisia kannustinmalleja

Muu

10. Vapaa sana