



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa (9/2017) 157/54/2015

Työ- ja elinkeinoministeriö, 8.5.2017.

Valtiovarainministeriö, 9.5.2017.

Innovaatorahoituskeskus Tekes, 10.5.2017.



VTV:n kaksi lausuntopyyntöä 21.4.2017, Dnro 157/54/2015

VTV:n tarkastuskertomusluonnokset innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa ja julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa kahdesta otsikossa mainitussa tarkastuskertomuksesta. Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla ministeriön näkemys tarkastusviraston alustavista suosituksista.

Yleisiä huomioita molemmista tarkastuskertomuksista

Ministeriö pitää erittäin hyvänä asiana, että VTV on selvittänyt innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia sekä käytännön toimintamalleja. Tarkastuskertomukset ovat tulevaisuuteen suuntautuvia ja käytännönläheisiä ja ne osaltaan lisäävät tietoisuutta tästä aiheesta sekä rohkaisevat hankintaorganisaatioita hyödyntämään innovatiivisia julkisia hankintoja julkisen sektorin kehittämisen välineenä.

Keskeisiä haasteita innovatiivisten julkisten hankintojen hyödyntämisessä ovat hankintojen strategisuuden lisääminen, innovatiivisen ajattelutavan laajempi omaksuminen hankintaorganisaatioissa, osaamisen parantaminen sekä uusien ratkaisujen ja toimintamallien leviäminen organisaatiosta toiseen. Näihin haasteisiin yritetään löytää ratkaisuja meneillään ja valmistelussa olevissa hankkeissa, joista on tarkemmin kerrottu alustavien suositusten kommentoinnin yhteydessä.

Jatkamme mielellämme keskusteluja tästä aiheesta ja erityisesti riskinhallinnan keinoista valtion hankkeissa ja siihen mahdollisesti tarvittavista uusista välineistä.

Tarkastuskertomusluonnos innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, miten innovaatiostrategialla voidaan edistää innovatiivisten julkisten hankintojen tekemistä ja arvioitu, miten viranomaiset ovat ohjanneet ja kehittäneet innovaatiotoimintaa ja miten julkisia hankintoja voidaan käyttää välineenä innovaatiotoiminnan kehittämisessä.

Ministeriö jakaa tarkastuksen alustavat yleiset kannanotot eli tarve laajentaa systemaattisen innovaatiomyönteisen ajattelutavan omaksumista hankintaorganisaatioissa sekä tarvetta lisätä innovatiivisten julkisten hankintojen määrää.

Tarkastusviraston alustavat suositukset:

1. *Innovaatiopolitiikan seuranta on toistaiseksi ollut yleisluoneista. Työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön tulisi kehittää innovaatiopolitiikan seurantaa siten, että seuranta olisi systemaattista. Kansallisissa innovaatiostrategioissa tulisi määritellä täsmällisemmin innovatiivisia julkisia hankintoja koskevat käsitteet ja tavoitteet.*

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on käynnissä VN TEAS -hanke, jossa luodaan pohjaa innovatiivisten julkisen hankintojen mittaamiselle (mukaan lukien määritelmä) ja seurannalle sekä arvioidaan innovatiivisten julkisten hankintojen potentiaalia. Selvitys valmistuu loppusyksyllä 2017. Selvityksen pohjalta päätetään mahdollisista jatkotoimista.

Hallitusohjelma sisältää tavoitteen, että viisi prosenttia hankinnoista tulisi olla innovatiivisia. Kukin hallinnonala on ensisijaisesti vastuussa tavoitteen toimeenpanosta omalla hallinnonalallaan. Tekes on yhteistyössä eri ministeriöiden ja hallinnonalojen kanssa käynyt keskusteluja tämän tavoitteen konkretisoimiseksi erityisesti kärkihankkeissa ja räätälöinyt niihin toimenpidepaketteja mukaan lukien koulutusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut vuoden 2017 alussa yhteistyössä hallinnonalojen kanssa hankkeen, jossa tavoitteena on tuottaa konkreettinen toimeenpanosuunnitelma innovatiivisten julkisten hankintojen kehittämisen tueksi sekä luoda systemaattinen kehitysprosessi valtionhallinnon sektori- ja hallinnonalat ylittävälle yhteistyölle. Työn tuloksena syntyy ohjelmallinen ja seurattavissa oleva kokonaisuus meneillään olevista ja tarvittavista uusista toimenpiteistä. Toimenpidesuunnitelma valmistuu syksyllä 2017.

2. *Kansallisissa politiikkastrategioissa tulisi määritellä selkeämmin tahot, joiden vastuulla julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden toteuttaminen*

Eri hallinnonalojen kanssa yhteistyössä valmisteilla olevassa innovatiivisten julkisten hankintojen toimenpidesuunnitelmassa vastuutahojen selkeään määrittämiseen tullaan kiinnittämään erityistä huomiota.

3. *Eri hallinnonalojen sekä valtion- ja kuntasektorin yhteistyötä tulisi kehittää siten, että kansalliset strategialinjaukset tunnistettaisiin ja niitä sovellettaisiin hankintoja toteuttavissa organisaatioissa. Erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön, jonka vastuulla innovaatiopolitiikka on, tulisi selvittää, millä tavoin linjaukset voitaisiin nykyistä paremmin jalkauttaa koko julkishallinnon hankintayksiköihin.*

Meneillään olevassa valtionhallinnon innovatiiviset julkiset hankinnat -hankkeessa tavoitteena on hallinnonalojen välisen yhteistyön kehittäminen ja uusien toimintamallien integrointi hallinnonaloille innovatiivisten hankintojen edistämiseksi.

Valtio- ja kuntasektorin yhteistyön tiivistämistä on toteutettu esimerkiksi Tekesin Innovatiiviset kaupungit -ohjelmassa, jossa innovatiiviset julkiset hankinnat on tärkeä väline kaupunkien tulevaisuusinvestointien hyödyntämisessä innovaatioalustoina. Tätä työtä tullaan jatkamaan uuden valmisteilla olevan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallin puitteissa. Valtion ja suurimpien kaupunkien kanssa tehtyjen ns. Kasvuso-
pimusten yhtenä painopisteenä ovat innovatiiviset julkiset hankinnat.

4. *Strateginen ajattelutapa tulisi omaksua laajemmin hankintoja toteuttavissa organisaatioissa ja innovatiivisten julkisten hankintojen määrää tulisi lisätä. Kansallisissa innovaatiostrategioissa tulisi asettaa tavoitteeksi, että merkittäväillä hankintayksiköillä on innovaatiomyönteinen hankintastrategia.*

Innovatiivisen ajattelutavan laajempi omaksuminen sekä innovatiivisten julkisen hankintojen määrän lisääminen julkisella sektorilla on yksi kysyntälähtöisen innovaatiopolitiikan keskeinen tavoite. Johtaminen ja osaamisen kehittäminen ovat siinä kriittisiä tekijöitä. Hallitus päätti puolivälitarkastelussa huhtikuussa, että kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämiseksi perustetaan verkostomainen osaamiskeskus keväällä 2018.

Suositus merkittävien hankintayksiköiden innovaatiomyönteisestä hankintastrategiasta voidaan ottaa huomioon valmisteltaessa toimenpidesuunnitelmaa.

Tarkastuskertomusluonnos Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit

Tarkastuskertomuksen alustavat suositukset

Kun eri viranomaiset ja hankintayksiköt käyttävät innovatiivisen hankinnan käsitettä, niiden tulisi pystyä määrittelemään mikä tekee kyseessä olevasta hankinnasta innovatiivisen.

Innovatiivisen julkisen hankinnan määritelmä on valmisteilla VN TEAS -hankkeessa, jossa kehitetään pohjaa mittaamiselle ja seurannalle.

1. *Innovatiivisten hankintojen toimintamallit koostuvat innovatiivisista hankintamenettely- ja sopimusmalleista, erilaisista vuorovaikutuksellisista toimintamalleista sekä riskinhallinnan toimintamalleista. Hankinnoista vastaavien organisaatioiden tulisi soveltaa näitä toimintamalleja entistä systemaattisemmin hankintatoiminnassa.*

Hallitus päätti puolivälitarkastelussa perustaa verkostomaisen osaamiskeskuksen vauhdittamaan kestäviä ja innovatiivisia julkisia hankintoja, mikä osaltaan tulee edistämään tämän tavoitteen saavuttamista.



Ilona Lundström
osastopäällikkö



Kirsti Vilén
neuvotteleva virkamies

Tiedoksi Kansliapäällikkö Jari Gustafsson, TEM



9.5.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 21.4.2017

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksista Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit ja Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksista Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit ja Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tarkastuskertomukset perustuvat pääosin kuntasektorilla tehtyihin hankintoihin, joissa lähtökohtana on ollut innovatiivisuus. Tarkastuskertomuksissa on analysoitu valittuja hankintaesimerkkejä ja kuvattu hankintojen innovatiivisia elementtejä. Tarkastuskertomuksissa on kuitenkin kiinnitetty huomiota myös innovatiivisiin julkisiin hankintoihin yleensä sekä innovatiivisten julkisten hankintojen tilaan valtionhallinnossa.

Valtiovarainministeriö pitää tehtyjä tarkastuksia ja niissä esitettyjä näkemyksiä hyödyllisinä ja oikeaan osuvina sekä toiminnan kehittämistä tukevinä. Valtionhallinnon osalta huomioita on aiheellisesti kiinnitetty siihen, että toistaiseksi haasteita on ollut paitsi innovatiivisen julkisen hankinnan käsitteen kanssa niin myös innovatiivisten hankintojen toimeenpanon ja seurannan kanssa. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että toistaiseksi innovatiiviset julkiset hankinnat eivät ole esimerkiksi strategioiden avulla levinneet toimintatapoihin vaan kyse on ennemminkin yksittäisistä innovatiivisista hankinnoista.

Tarkastuskertomuksessa esitettyjen puutteiden tarkastelun lisäksi on kuitenkin hyvä, että tarkastuskertomusluonnoksessa ”Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa” on (s.12-13) kiinnitetty huomiota myös siihen, että havaittuja epäkohtia on pyritty korjaamaan mm. kertomuksessa mainitun valtioneuvoston TEAS-hankkeen ”Tiekartta vaikuttaviin innovatiivisiin hankintoihin” avulla. Tämän lisäksi tarkastuskertomukseen jälkeen mm. työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö ovat lisänneet yhteistyötä tällä alueella, minkä lisäksi valtionhallinnossa on työ- ja elinkeinoministeriön johdolla käynnistetty kaikki hallinnonalat kattava Innovaatiiviset julkiset hankinnat toimeenpano -ohjelma.

Tarkastuskertomusluonnoksissa hankintastrategiat nähdään merkittävässä roolissa innovatiivisten hankintojen lisäämisen kannalta. On varmastikin niin, että innovaatioita tukeva viraston tai laitoksen hankintastrategia edesauttaa uudenlaisten toimintatapojen ja innovatiivisten julkisten hankintojen tekemistä, mutta tässä suhteessa olisi ehkä hyvä huomioida myös hankintojen suunnitelmallisuus ja hankintaosaaminen.

Valtion hankintatoimen kehittämisessä on viime aikoina painotettu hankintaosaamisen lisäksi vahvasti hankintatoimen suunnitelmallisuutta. Tarkastuskertomuksissa tuodaan hyvin esille suunnitelmallisuuden hyödyt mm. si-

ten, että hyvä suunnittelu saattaa vähentää kustannuksia hankinnan myöhemmissä vaiheissa ja edesauttaa tavoitteiden saavuttamisessa. Usein on kuitenkin myös niin, että ilman hyvää etukäteissuunnittelua innovaatioille ei jää tilaa vaan hankinnat toteutetaan tarpeen ilmaantuessa tiukasti määritellynä kokonaisuutena, jolloin esim. markkinakartoitukselle ja toimittajayhteistyölle ei jää aikaa.

Yhteenvetona valtiovarainministeriö toteaa, että lausuttavana olevat valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokset kuvaavat hyvin innovatiivisten julkisten hankintojen nykytilaa ja tarkastuskertomuksissa esitetyt suositukset ovat hyvin perusteltuja.

9.5.2017

Osastopäällikkö,
Valtion työmarkkinajohtaja



Juha Sarkio

Neuvotteleva virkamies



Hannu Koivurinta

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eriika Autio ja Markku Heimbürger

Julkinen
10.5.201716/060/2017
DM 1848112

Viite: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyynnöt innovaatiostrategian toteuttamisesta ja innovatiivisista toimintamalleista julkisissa hankinnoissa käsittelevistä tarkastuskertomusluonnoksista

Lausunto

1. Yleistä molemmista tarkastuskertomuksista

Tekesin näkemyksen mukaan on äärimmäisen hienoa ja tärkeää, että Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä VTV tai tarkastusvirasto) myös osaltaan pyrkii edistämään innovatiivisten hankintojen lisäämistä.

Tarkastuskertomuksissa on paljon hyviä huomioita niiden ollessa monipuolisia, laajoja ja perusteellisia pohdintoja, joissa pureudutaan innovatiivisten hankintojen juurisyihin.

Kertomuksia ei tule lukea toisistaan erillään, sillä strategiakertomuksessa luodaan pohjaa hankintojen eri toimintamalleille. Etenkin innovaatiostrategian toteuttamista käsittelevässä kertomuksessa tuodaan hyvin esille näkemys asian kokonaisvaltaisuudesta organisaatioiden kannalta. Em. syystä Tekes ehdottaa näiden kahden raportin liittämistä toisiinsa

Lukijan kannalta voisi olla myös hyödyllistä, jos näistä molemmista tarkastuskertomuksista tehtäisiin tiivistys, josta ydinkohdat kävisivät ilmi.

Seuraavilla sivulla on kommentteja tarkastuskertomusluonnosten yksityiskohtiin.

Eriika Autio ja Markku Heimbürger

Julkinen
10.5.201716/060/2017
DM 1848112

2. Tarkastuskertomusluonnos innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa 21.4.2017 Dnro 157/54/2015

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten innovaatiostrategialla voidaan edistää innovatiivisten hankintojen tekemistä.

Tarkastusviraston kannanotot

1. sivu

Tarkastusviraston kannanotossa todetaan: ”Keskeinen kehittämishaaste on systemaattisen innovaatiomyönteisen ajattelutavan omaksuminen nykyistä laajemmin hankintaorganisaatioissa”.

- Tämä ei kuitenkaan riitä, että hankintaorganisaatiot omaksuvat innovaatiomyönteisen ajattelutavan. Haasteena on se, että koko julkisen organisaation johtamisen pitää muuttua kokeiluihin kannustavaksi, uusia ratkaisuja etsiväksi ja innovaatiomyönteisemmäksi. Asia ei siis ratkea pelkästään hankintaorganisaatioiden innovaatiomyönteisellä ajattelutavalla.

2. sivu

Tarkastusviraston kannanotossa todetaan: ”Myös innovatiivisten hankintojen vaikuttavuuden arviointiin on syytä omaksua strateginen lähestymistapa, ja arviointi on yleensä tarkoituksenmukaista sisällyttää osaksi organisaation hankintastrategiaa.”

- Innovatiivisten hankintojen ei tule olla pelkästään osa hankintastrategiaa vaan koko organisaation strategiaa. Hankintastrategiaan täytyy sisältyä innovatiiviset hankinnat ja hankintastrategian täytyy olla kiinteä osa organisaation strategiaa.

3. sivu

Tarkastusviraston suositukset

2.”Kansallisissa politiikkastrategioissa tulisi määritellä selkeämmin tahot, joiden vastuulla julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden toteuttaminen on.”

- Tavoitteiden toteuttamisen täytyy olla jokaisen hankintayksikön omalla vastuulla. Tavoitteiden asettaminen, seuranta ja ohjaus voivat olla ohjaavalla tasolla

4. Kansallisissa innovaatiostrategioissa tulisi asettaa tavoitteeksi, että merkittävillä hankintayksiköillä on innovaatiomyönteinen hankintastrategia.

- Jokaisella hankintayksiköllä tulisi olla vähintään innovaatiomyönteinen hankintastrategia. Merkittävillä hankintaorganisaatioilla tulisi sen sijaan olla innovaatioita edistävä hankintastrategia. Sekä innovaatiomyönteisissä että innovaatioita edistävissä hankintastrategioissa tulisi olennaisessa roolissa olla hankintayksiköiden horisontaalisen yhteistyön edistäminen.

2. Miten valtion viranomaiset ovat toteuttaneet innovaatiostrategiaa?

Eriika Autio ja Markku Heimbürger

Julkinen
10.5.201716/060/2017
DM 1848112

s.9

Otsikko 2.1. ”Päävastuu innovatiivisten hankintojen edistämisestä on työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Tekesillä”

- Ko. otsikon alla oleva teksti on ok, mutta ei kappaleen otsikko. Sekä TEM:n että Tekesin tehtävänä on innovatiivisten hankintojen edistäminen, mutta em. toimijoilla ei ole päävastuuta niiden edistämisestä. Innovatiivisten hankintojen edistämisvastuu on kaikilla hankintayksiköillä. Otsikko voisi olla esim. ”Työ- ja elinkeinoministeriön ja Tekesin tehtävänä on innovatiivisten hankintojen edistäminen”.

3. Tarkastuskertomusluonnos julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit 21.4.2017 Dnro 157/54/2015

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, millaisia toimintamalleja voidaan hyödyntää innovatiivisissa hankinnoissa.

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusviraston suositukset

”2. Innovatiivisten hankintojen toimintamallit koostuvat innovatiivisista hankintamenettely- ja sopimusmalleista, erilaisista vuorovaikutuksellisista toimintamalleista sekä riskinhallinnan toimintamalleista.”

- Korjausehdotus: Innovatiivisten hankintojen toimintamallit koostuvat **innovaatioita edistävästä** hankintamenettely- ja sopimusmalleista, erilaisista vuorovaikutuksellisista toimintamalleista sekä riskinhallinnan toimintamalleista.”

1. Mitä tarkastettiin

s. 7

”Tällöin korostettiin usein sitä, että julkisen sektorin kysynnän avulla voidaan aikaansaada innovatiivisia ratkaisuja, nopeuttaa innovaatioiden leviämistä tai vahvistaa yksityisen sektorin mielenkiintoa uudenlaisia ratkaisuja kohtaan.”

- Korjausehdotus: että tekstissä puhuttaisiin ennemminkin yksityisen sektorin motivaatiosta kuin mielenkiinnosta. Pelkkä mielenkiinto ei aina riitä. Eli: ”... yksityisen sektorin ja osajien **motivaatiota kehittää uudenlaisia ratkaisuja.**” Yritysten tai yksilöiden houkuttelemiseksi innovoimaan voidaan myös käyttää katalysoivia keinoja hankinnan valmistelun osana, esim. hackathonista on Tekesillä hyviä kokemuksia osana innovatiivista julkista hankintaprosessia. Ko. prosessissa kyettiin houkuttelemaan lahjakkaita osajia, jotka eivät vielä olleet perustaneet yritystä. Julkisten hankintaprosessien hitaus on usein innovatiivisille yrityksille haaste. Hackathoneilla voidaan oleellisesti nopeuttaa etenkin innovaatioprosessin alkupään kriittisiä vaiheita.

Eriika Autio ja Markku Heimbürger

Julkinen
10.5.201716/060/2017
DM 1848112

2. Millaisia ovat innovatiiviset hankinnat

- Korjausehdotus sisimmäiseen palloon tekstiksi: **Innovaatioita edistävät** hankinta – sopimusjärjestelyt

s. 19 viimeinen lause: ”Tässä luvussa on esitetty suuntaviivoja innovatiivisen hankinnan määrittelylle.”

- Kommentti: Tämän lausunnon liitteenä olevasta Tiekartta julkisiin innovatiivisiin hankintoihin –hankkeen luonnoksessa on käsitelty Innovatiiviset julkiset hankinnat – käsitteen käyttöä ja määrittelyä. Lisäksi em. hankkeessa otetaan kantaa hankinnan mittaamisen määrittelemiseen.

3. Millä tavoin hankintoihin liittyviin riskeihin on varauduttu?

s. 37 kappale 4.1 Hankintojen riskit ja niiden hallintakeinot ovat monitahoisia

”Esikaupallisen hankinnan avulla hankintayksikkö voi selvittää, onko markkinoilta löydettävissä sen tarpeisiin sopivia ratkaisuja ilman, että hankintayksikkö sitoutuu käyttöönottovaiheen hankintaan.”

- Kommentti: Esikaupallisella hankinnalla ei ole tarkoitus tehdä markkinakartoitusta. Ensin tehdään markkinakartoitus, jossa havaitaan, ettei tarvittavaa palvelua/tavaraa ole saatavilla markkinoilla. Tämän jälkeen voidaan käynnistää esikaupallinen hankinta, ja sen tuloksista riippuen se joko johtaa hankinnan kilpailuttamiseen tai hankkeen lopettamiseen. Uuden hankintalain innovaatiokumppanuusmenettely korostaa mahdollisuutta kytkeä hankinnan esikaupallinen vaihe hankintalain mukaiseen kilpailutusprosessiin.
- Esikaupallinen hankinta ei siis välttämättä johda hankintaan – jos yritys panostaa kehitykseen ja on epävarmaa, saako tämä kauppaa, joutuu yritys tarkkaan miettimään, onko sillä mahdollisuuksia lähteä mukaan esikaupalliseen menettelyyn tai innovaatiokumppanuuteen. Vaikka mukana oleville yrityksille maksettaisiin korvauksia kehitystyöstä, ei se välttämättä houkuta yrityksiä lähtemään mukaan pitkäaikaiseen kehitysprosessiin. Tässä tulisi pohtia riskiä myös toimittajan kannalta, ei pelkästään hankintayksikön.

s. 39 kappale 4.3 Hankintojen riskinhallinnan työkalupakki perustuu asiantuntemukseen

”Hankinnan toteuttamista varten saatua innovaatorahoitusta ei tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa mielletty nimenomaisesti riskienhallintakeinoksi.”

- Kommentti: Tekesin innovatiivisten julkisten hankintojen rahoitus ei ole riskienhallintakeino, vaan sillä on tarkoitus rahoittaa hankinnan valmistelua.

Eriika Autio
Hankintapäällikkö
TekesMarkku Heimbürger
Ohjelmapäällikkö
Tekes

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

LIITE: Innovatiiviset julkiset hankinnat –käsitteen käyttö ja määrittely, LUONNOS 27.10.2016