

Jakelussa mainitut

Tuloksellisuustarkastuskertomukset 8/2017 Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit ja 9/2017 Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa, annettu 8.6.2017

Jälkiseurantaraportti

Julkiset hankinnat innovaatiotoiminnan edistäjänä -tuloksellisuustarkastushanke on raportoitu kahdessa osassa: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit (8/2017) ja Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa (9/2017). Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena ollut asiakokonaisuus on kehittynyt sekä mihin toimiin tarkastuskertomuksissa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportointaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tuloksellisuustarkastuskertomuksissa 8/2017 ja 9/2017 kiinnitettiin huomiota innovatiivisen hankinnan käsitteen monitulkintaisuuteen, innovatiivisille hankinnoille asetettujen tavoitteiden seurannan yleisluonteisuuteen, kansallisten innovaatiostrategioiden vaikuttavuuden vähäisyyteen ja hankintayksiköiden omien strategisten toimintatapojen kehittämisen tarpeeseen.

Tarkastuskertomusten 8/2017 ja 9/2017 jälkiseurantasuunnitelman perusteella tarkastuksen jälkiseurantaan laadittiin seuraavat kysymykset:

- Onko innovatiivisen hankinnan käsite pystytty määrittelemään siten, että sen kaltaisista hankinnoista voidaan muodostaa yhteinen näkemys ja innovatiivisille hankinnoille asetettuja tavoitteita voidaan tulkita, todentaa tai mitata?
- Onko innovatiivisille hankinnoille asetettujen tavoitteiden seuranta kehitetty siten, että seuranta on systemaattista ja tavoitteiden saavuttaminen voidaan todentaa?
- Onko julkisia hankintoja koskevia strategioita ja politiikkatavoitteita kehitetty siten, että niissä on määritelty ne tahot, joiden vastuulla julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden ohjaus, seuranta ja toteuttaminen ovat?
- Onko eri hallinnonalojen sekä valtio- ja kuntasektorin yhteistyötä kehitetty siten, että kansalliset strategialinjaukset tunnistetaan ja niitä sovelletaan hankintoja toteuttavissa organisaatioissa?
- Onko strategista ajattelutapaa kehitetty hankintayksiköissä ja onko hankintayksiköiden hankintastrategioita kehitetty innovaatiomyönteisiksi?
- Mitä muita toimenpiteitä on tarkastuksen jälkeen mahdollisesti suunniteltu tai toteutettu?

Jälkiseurantaa varten työ- ja elinkeinoministeriölle sekä valtiovarainministeriölle lähetettiin 29.10.2019 selvityspyyntökirje, jossa ministeriöitä pyydettiin vastaamaan edellä mainittuihin kysymyksiin. Lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin seuraaviin kirjallisiin dokumentteihin:

- Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017
- Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus KEINOn nykytilakartoitus
- Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen strateginen johtaminen Suomessa 2018 -kysely (KEINO)
- Kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamisen tila Suomessa 2018 -kysely (KEINO)

- Euroopan komission EU-vertailututkimus Benchmarking of national innovation procurement policy frameworks across Europe (2019)

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Innovatiivisen hankinnan käsite sekä innovatiivisten hankintojen mittaaminen ja seuranta

Valtioneuvosto on tehnyt selvityksen innovatiivisten julkisten hankintojen määrittelystä ja mittaamisesta. Valtioneuvoston julkaisussa ”Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017) tarkastellaan innovatiivisten julkisten hankintojen mahdollisuuksia, esteitä, ajureita ja vaikuttavuutta. Siinä esitetään myös ehdotus innovatiivisia hankintoja koskevasta seurannasta ja mittauksesta sekä ehdotus innovatiivisten julkisten hankintojen määritelmästä.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus KEINO toteutti syksyllä 2018 nykytilakartoituksen kestävien innovatiivisten julkisten hankintojen määrystä. Hankinnoista yhteensä viidellä prosentilla oli uutuusarvoa sekä markkinoille että tilaajille. Kartoituksen mukaan kestävyyskriteerejä käytetään noin kolmasosassa hankintoja ja hankkijoille uusia ratkaisuja toteutetaan alle puolessa hankinnoista. Vastaava kysely tullaan toteuttamaan vuonna 2020.

Euroopan komissio on toteuttanut EU:n laajuisen vertailututkimuksen (Benchmarking of national innovation procurement policy frameworks across Europe), jonka tulokset julkaistiin vuonna 2019. Tutkimuksen perusteella Suomella on Euroopan parhaat edellytykset edistää innovatiivisia julkisia hankintoja.

Jälkiseurannan perusteella innovatiivisen hankinnan käsitettä on pyritty kehittämään. KEINO on toteuttanut nykytilakartoituksen kestävien innovatiivisten julkisten hankintojen määrystä syksyllä 2018. Vaikka kartoituksen tuloksiin liittyy epävarmuustekijöitä, kuten työ- ja elinkeinoministeriö lausunnoissaan tuo esiin, kehitys on kuitenkin ollut tarkastuksen suositusten mukaista.

2.2 Julkisten hankintojen strateginen kehittäminen

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on vuonna 2017 valmisteltu toimenpidesuunnitelma valtionhallinnon innovatiivisten julkisten hankintojen vauhdittamiseksi. Suunnitelmassa nostetaan esiin useita eri kehittämiskohtia ja toimenpide-ehdotuksia innovatiivisten hankintojen lisäämiseksi valtiosektorilla. Suunnitelman seurantakartoitus on tehty vuonna 2018 ja toimenpidesuunnitelman toteuttamista jatketaan.

Vuonna 2018 on lisäksi perustettu Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO. Tällä hetkellä KEINOn toimikausi on 2018–2021. Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa ja ohjaa keskuksen toimintaa. KEINO-osaamiskeskuksen päätavoitteet ovat 1) lisätä kestävyystavoitetta ja innovatiivisuutta toteuttavia hankintoja Suomessa, 2) edistää julkisen hankinnan tunnistamista ja aktiivista käyttöä johtamisen välineenä ja 3) auttaa hankintayksiköitä jakamaan avoimesti tietoa omista kokemuksistaan ja oppimaan toisiltaan. KEINO-verkostoon kuuluu seitsemän organisaatiota: Motiva Oy, Kuntaliitto, Business Finland, Valtion teknillinen tutkimuslaitos VTT, Hansel Oy, Suomen ympäristökeskus SYKE ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

KEINO-osaamiskeskus on kesä-elokuussa 2018 kartoittanut kyselyllä julkisten hankintojen strategisen johtamisen nykytilaa eri organisaatioissa Suomessa. Kyselyyn vastanneista organisaatioista usealla (79

%) on hankintoja koskeva strateginen linjaus, ja lähes puolessa vastanneista organisaatioista (47 %) innovaatiot huomioitiin toimiala- tai yksikkökohtaisesti, yleisellä tasolla koko organisaatiossa tai koko organisaatiota koskevilla sitovilla ja yksityiskohtaisilla ohjeilla. Strategisten linjausten toteutumista seurataan kyselyn mukaan säännöllisesti neljäsosassa organisaatioista, ja tiekartta on kyselyn perusteella johtamisen välineenä harvinainen.

KEINO-osaamiskeskus on syksyllä 2018 tehnyt kyselyn kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamisesta ja siihen liittyvistä tarpeista. KEINO on myös syksyllä 2019 käynnistänyt hankintojen vaikuttavuuden johtamisen kehitysohjelman, jonka tavoitteena on tukea hankintayksiköitä hankintojen strategisessa johtamisessa ja keskeisten strategiatavoitteiden toimeenpanossa.

Valtiovarainministeriö on asettanut syksyllä 2019 toimenpideohjelman Vaikuttavat julkiset hankinnat – Hankinta-Suomi. Ohjelman ensimmäisenä tavoitteena on luoda Suomeen yhteinen kansallinen hankintastrategia, johon sitoutuvat sekä valtio että kunnat ja kuntayhtymät. Ohjelma liittyy myös innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseen ja KEINO-osaamiskeskuksen toimintaan.

Hallitusohjelman ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta” (2019) strategisena tavoitteena on, että Suomi tunnetaan teknologisen kehityksen, innovatiivisten hankintojen ja kokeilukulttuurin edelläkävijänä. Hallitusohjelma sisältää yksityiskohtaisia kirjauksia innovatiivisten hankintojen edistämiseksi. Siinä asetetaan tavoitteeksi kasvattaa innovatiivisten hankintojen määrä 10 prosenttiin julkisista hankinnoista vaalikauden loppuun mennessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö laati yhteistyössä muiden ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa toimenpideohjelman hallitusohjelman innovatiivisia julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimenpideohjelman keskeisiä tavoitteita ovat

- valtioneuvoston yhteisistä tavoitteista, linjauksista ja yhteistyön lisäämisestä sopiminen
- ilmastotavoitteiden sekä sosiaalisten ja kestävä kehityksen tavoitteiden edistäminen
- julkisten hankintayksiköiden osaamisen ja strategisen johtamisen parantaminen
- mittauksen, seurannan ja riskinhallinnan välineiden kehittäminen.

KEINO-osaamiskeskus on mukana toimenpideohjelman valmistelussa ja toteuttamisessa. Toimenpideohjelma kytketään myös valtiovarainministeriön johdolla valmisteltavaan kansalliseen hankintastrategiatyöhön.

Jälkiseurannan perusteella innovatiivisten hankintojen strategista hyödyntämistä on kehitetty. KEINO-osaamiskeskus on tehnyt vuonna 2018 kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen strategista johtamista Suomessa kartoittavan kyselyn, jossa on selvitetty julkisten hankintojen strategisia johtamistapoja. Kyselyn ja siitä annetun selvityksen perusteella hankintayksiköiden innovaatiomyönteisen hankintastrategian kehittämisessä on vielä parannettavaa.

2.3 Hallinnon toimijoiden välisen yhteistyön kehittäminen

Monet luvussa 2.2 mainitut toimenpiteet tähtäävät myös hallinnon toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen. Poikkihallinnollisina toimina voidaan pitää valtionhallinnon innovatiivisten julkisten hankintojen vauhdittamiseksi tehtyä toimenpidesuunnitelmaa, kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomaista KEINO-osaamiskeskusta, Hankinta-Suomi-ohjelmaa sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä muiden ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa laatimaa toimenpideohjelmaa, jolla pyritään toteuttamaan hallitusohjelman innovatiivisia julkisia hankintoja koskevat tavoitteet.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomaisen KEINO-osaamiskeskuksen sekä Hankinta-Suomi-ohjelman, jonka ensimmäisenä tehtävänä on kehittää kansallinen hankintastrategia, toiminnassa ovat mukana sekä valtio- että kuntasektori. Tämä on tärkeää, koska yhteisillä kansallisilla tavoitteilla tulisi olla vaikuttavuutta myös kunnissa, jotka tekevät valtaosan julkisista hankinnoista.

Hallinnon toimijoiden yhteistoimintaan kytkeytyy myös Business Finland, joka on kohdentanut rahoitusta innovatiivisten julkisten hankintojen edistämiseen julkisille hankintayksiköille. Tätä rahoitusta voivat hyödyntää kaikkien hallinnonalojen hankintayksiköt.

Jälkiseurannan perustella hallinnon toimijoiden välisen yhteistyön toteuttamisessa on tapahtunut suositusten mukaista kehitystä.

2.4 Yhteenveto ja jatkotoimet

Julkiset hankinnat innovaatiotoiminnan edistäjänä -tuloksellisuustarkastushankkeessa selvitettiin, millaisia toimintamalleja voidaan hyödyntää innovatiivisissa hankinnoissa, miten hankintatoiminnassa toteutuvat innovaatiopoliittiset tavoitteet ja millaisia haasteita innovatiivisen hankintatoiminnan strategiseen kehittämiseen liittyy.

Jälkiseurannan perusteella innovatiivisten hankintojen toteuttamisessa ja hankintatoiminnassa on tapahtunut suositusten mukaista kehitystä. Innovatiivisen hankinnan käsitteen määrittelyyn ja innovatiivisen hankintatoiminnan mittaamiseen on kiinnitetty huomiota. Samoin innovatiivisten hankintojen strategisessa hyödyntämisessä ja hallinnon toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisessä on edistytty.

Julkisille hankinnoille on asetettu merkittäviä politiikkatavoitteita myös vuoden 2019 hallitusohjelmassa, joten innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen on jatkuvasti ajankohtainen aihe.

Tällä hetkellä on menossa monta keskeistä uudistushanketta, kuten Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen KEINO-osaamiskeskus, Hankinta-Suomi-ohjelma sekä toimenpideohjelma hallitusohjelman innovatiivisia julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Ne ovat kuitenkin alkuvaiheessa, minkä vuoksi niiden konkreettisen tuloksellisuuden arviointi on toistaiseksi liian aikaista. Kehityssuunta on kuitenkin tarkastuksen suositusten mukainen, eikä jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimivan tiedonhallinta

Matti Vedenkannas
johtava lainsäädäntöasiantuntija

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö