Selvitys
Motiva Oy
12/2020

Kokeilujen ja julkisten hankintojen välinen tie kaipaa tasoitusta

Kokeilut ja hankinnat ovat julkishallinnon väline avittaa yhteiskunnallisten ratkaisujen syntymistä, ja edistää hyvinvointia mahdollisimman vaikuttavasti. Julkisilla hankinnoilla mahdollistetaan kokeilujen skaalautuminen eli laajempi käyttöönotto osana julkishallinnon palveluita. Valtionyhtiö Motiva selvitti kokeilurahan saaneilta tahoilta näkemyksiä julkisista hankinnoista ja niihin liittyvistä esteistä.

Vastausten perusteella haasteet liittyvät ratkaisun kannalta olennaisten tahojen mukaan saamiseen jo kehittämisen alkuvaiheessa. Haasteita on siinä, miten matka kokeilusta julkiseen hankintaan etenee yhteistyön ja rahoituksen osalta sujuvasti sekä oikeudenmukaisesti. Valtionhallinnon liikkeelle laittamissa kokeiluissa on myös vaarana startup-kulttuurissa nimetty ”kuoleman laakso” (Valley of Death), joka kuvaa vaikeutta saada alkuvaiheen ideasta vakiintunutta ratkaisua. Esitämme artikkelin lopussa ehdotuksia kokeilujen skaalautumista tukevalle rahoitukselle, hankintatavoille, johtamiselle ja yhteistyölle.

TAUSTA

Valtionhallinnossa on edistetty kokeiluja ja kokeilukulttuuria jo yli 10 vuoden ajan. Viime hallituskaudella varhaisen vaiheen ideoiden tukemiseen perustettiin Kokeilun paikka -alusta. Nopeille (3–6 kuukauden) kokeiluille ei ollut aiemmin olemassa voittoa tavoittelematonta rahoitusmuotoa.

Kokeilun paikan kautta on rahoitettu 126 kokeilua yhteensä 750 000 eurolla. Kokeiluja ovat toteuttaneet kunnat, yritykset, tutkimuslaitokset ja yhdistykset. Yksittäisille kokeiluhankkeille myönnetty rahoitus on vaihdellut 5 000 eurosta 20 000 euroon. Kokeilun paikan kautta kokeiluja ovat rahoittaneet muun muassa Valtioneuvoston kanslian Kokeileva Suomi -kärkihankeohjelma sekä ympäristöministeriön Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma. Nopeita ja ketteriä kokeiluja ovat rahoittaneet myös monet muut julkisen sektorin toimijat, kuten Kestävä kaupunki -ohjelma, 6AIKA-kunnat EAKR-rahoituksella sekä kunnat omassa kehittämistoiminnassaan.

Julkiset hankinnat ovat kokeilujen tavoin työkalu yhteiskunnallisten ratkaisujen tuottamiseen. Julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa noin 35 miljardia euroa vuosittain, mikä on keskimäärin 16 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkiset hankinnat ovat siten yksi merkittävimmistä työkaluista ratkaisujen skaalaamisessa, ja sitä kautta julkishallinnon tarjoamien palveluiden ja ratkaisujen vaikuttavuuden lisäämisessä.

Kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämiseen perustettiin vuonna 2018 KEINO-osaamiskeskus. KEINO:a toteuttavat Kuntaliitto, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Business Finland, SYKE, Hansel Oy ja Sitra yhdessä osaamiskeskuksen koordinoinnista vastaavan Motivan kanssa. Valtion kestävän kehityksen yhtiö Motiva Oy vastaa myös Kokeilun Paikka -alustan ylläpidosta.

Motiva selvitti kokeilurahaa saaneiden tahojen näkemyksiä hankkeeseen saadun rahoituksen hyödyistä ja sitä millaisia esteitä niiden mielestä julkisiin hankintoihin liittyi. Aineistoa kerättiin sähköpostihaastattelulla, joka lähetettiin kuudelle kokeilu-hankerahaa saaneelle taholle ja kaikille kokeilutoimintaan osallistuneille lähetetyllä lomakekyselyllä, johon saatiin 22 vastausta.

Tulokset

Valtion myöntämä kokeiluavustus on ollut monelle kokeilun toteuttajalle ratkaiseva tekijä innovaatioprosessin käynnistämisessä. Valtion mukanaolo vahvisti toteuttajaorganisaation sisäistä uskoa ratkaisun kehittämiseen.

”Saimme sillä rahoitettua projekteja, jotka olisivat organisaation kokonaisbudjetissa ”hävinneet”, eivätkä olisi koskaan päätyneet toiminnaksi saakka. Ilahduttavaa on se, että kokeilujen jälkeen, myös organisaatiotasolla on nähty hyötyjä.”

Haastateltavien mukaan verkottuminen ja niin sanottuihin oikeisiin pöytiin pääseminen jo kehittämisen alkupuolella edistäisi ratkaisujen skaalautumista.

”Olisi erittäin hyvä, että saataisiin sijoittajia, bisnesenkeleitä ja julkistahoja mukaan jo ennen kuin kokeilut ovat loppusuoralla – ns. kokeilujen putki.”

Kuntasektorilla oli löydetty tapoja toteuttaa kokeiluja yhteistyössä yritysten kanssa alihankintojen ollessa pieniä (alle 10 000 €). Ongelmaksi muodostui, että usein kokeilulla kehitettävä ratkaisu ei vielä valmistunut nopean 4–6 kuukauden kokeilun aikana ja käyttöönotto vaatii kunnassa usein ylemmän tason päätöksiä ja toimintatapojen muutoksia organisaatiossa.

”Kokeilussa todettiin, että palvelu ei voi toimia markkinaehtoisesti heti. Kaupungin pitäisi ottaa jonkinlaista roolia asiassa ja se on kaupungin sisälläkin monen toimialan yhteispeliä.”

Yritysten näkökulmasta mainittiin julkisten hankintayksiköiden hitaus. Pienet, aloittavat yritykset eivät usein voi sopeutua pitkään kestäviin neuvotteluihin. Yritykset kokivat myös haasteelliseksi sen, että yhden yrityksen kanssa suunniteltu ja kokeiltu ratkaisu kuitenkin vaatii julkisen hankintalain mukaisen kilpailutuksen ratkaisun käyttöönottamiseksi.

Osa yrityksistä koki, että julkisilla hankintayksiköillä ei ole riittävästi osaamista tai motivaatiota etsiä uusia ratkaisuja. Kokemus oli, että julkisia hankintoja ei ole hankintayksiköissä osattu johtaa, niin että ne toimisivat innovaatioiden vauhdittajina, vaan uusien ratkaisujen kehittäminen on ollut enemmän kiinni viranhaltijoiden joukossa olevista aktiivisista yksilöistä.

”Yleisellä tasolla sanoisin, että kunnat ovat monesti kankeita, päätöksiä tarvitsee hakea korkeammilta tasoilta, eikä aina ole motivaatiota kehittää uutta”.

Kuntien taloushaasteet ovat yritysten mukaan vaikeuttaneet keskusteluja uusien ratkaisujen hankkimisesta, vaikka ratkaisu pitkällä aikavälillä säästäisikin julkisia varoja.

Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Kokeilujen rahoitus

Valtion myöntämä kokeiluavustus on ollut monelle kokeilun toteuttajalle ratkaiseva innovaatioprosessin käynnistämisessä. Myöntämällä kokeiluille rahaa pienissä erissä nähdään, mitä ideoita kannattaa edelleen jatkokehittää. Olennaista on varmistaa, ettei hyvien ratkaisujen esteeksi muodostu rahoituksellisia aukkoja ja että linkitykset muihin julkisiin hankintoihin sekä muihin rahoitusmuotoihin kuten pääomasijoittajiin, vaikuttavuusinvestoimiseen ja Business Finlandin myöntämiin avustuksiin otetaan huomioon.

Innovatiivisuutta hankintamenettelyihin

Innovatiiviset julkiset hankinnat käsittävät joukon tapoja edistää julkisen hankintayksikön ja ratkaisun toteuttajan välistä yhteistyötä siten, että käytettävissä on paras mahdollinen osaaminen ja ratkaisut. Innovatiivisten julkisten hankintojen käytäntöjä omaksumalla julkiset hankintayksiköt voisivat tarjota parempia palveluita ja saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita entisistä vaikuttavammin esimerkiksi innovaatiokumppanuutta ja kilpailullista neuvontamenettelyä hyödyntämällä.

Kumppanuudet ja yhteistyö

Vaikuttavan innovaatioprosessin käynnistämiseksi on tärkeää saada muut julkiset hankintayksiköt mukaan jo valtion rahoittamien kokeilujen alkuvaiheessa. Kokeilujen lähtökohtana tulee olla yhteisesti määritelty tarve ja tavoite.

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET KOKEILUJEN RAHOITUKSELLE

- Valtion kannattaa jatkossakin rahoittaa alkuvaiheen kokeiluja. Valtion tulisi hyödyntää entistä enemmän vaiheittaista rahoittamista, jolla varmistetaan, että hyvät alkuvaiheen kokeilut voivat edetä seuraavaan vaiheeseen ja toimimattomiksi todetut ideat voidaan keskeyttää.
- Kokeiluprosesseja tulisi fasilitoida niin, että kehittämistyön tukena on monipuolinen joukko muita mahdollisia kokeilun tuloksena syntyvän toiminnan jatkumisen rahoittajia, kuten muita julkisia hankintayksiköitä ja yksityisiä sijoittajia.
- Julkisen sektorin toimintaa ohjaavien strategioiden, kuten Hankinta Suomen toimeenpanossa tulisi ottaa huomioon kokeilujen systemaattinen johtaminen ja hyödyntäminen.

TOIMENPIDESUOSITUKSET INNOVATIIVISIIN HANKINTOIHIN

- VahvistetaanKEINO-osaamiskeskuksen innovatiivisten hankintojen neuvontaa siitä, miten hankintayksiköt voisivat kytkeä kokeilut paremmin osaksi hankintojen prosessia.
- Levitetään hyviä kokeiluhankintaesimerkkejä. Esimerkiksi Helsingin kaupunki hankkii alle 10 000 euron kilpailutusrajan alittavia kokeiluja suorahankintana.

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET YHTEISTYÖLLE

- Tuetaan varhaisen vaiheen kokeilujen yhteistyötä muiden tahojen kanssa jo niiden alkuvaiheessa ja fasilitoidaan yhteistä tarpeen määrittelyä. Tehokkaita tapoja tähän ovat haastekilpailut, kokeiluhaut, kiihdyttämöt, mentorointi, matching-tilaisuudet ja varhaisen vaiheen markkinavuoropuhelut.
- Julkisen sektorin innovaatiotoiminnan kannusteilla, kuten kaupunkien ekosysteemisopimuksilla, voidaan vauhdittaa kokeilujen ja julkisten hankintojen keskinäistä linkittymistä.
- KEINO-osaamiskeskuksen toiminnan suunnittelussa kiinnitetään huomiota alkuvaiheen ideoihin, kokeilevan toiminnan mahdollisuuksiin ja siihen, miten kokeilujen julkisiin hankintoihin liittyviä pullonkauloja olisi mahdollista purkaa. Kokeiluja voisi tuoda osaksi KEINO:n kehittäjäryhmätoimintaa ja hankintojen Green Deal -sopimuksia.

Motiva | KOKEILUNPAIKKA.FI | KEINO – KESTÄVIEN JA INNOVATIIVISTEN JULKISTEN HANKINTOJEN VERKOSTOMAINEN OSAAMISKESKUS

Motiva Oy 12/2020

Lähteet

Kokeilun paikan kautta rahoituksen saaneiden kokeilijoiden sähköpostihaastattelut (n. 6). Haastateltavat edustivat kuntia, yrityksiä, yhdistyksiä ja korkeakouluja.

Kokeilun paikan kokeilujen seurantakysely vuonna 2020 (n. 22)
(Vastausprosentti 42 % rahoituksen saaneista vuonna 2019).

- Hankinta Suomi -strategia
  https://vm.fi/hankinta-suomi
- Connell, David (2017). Leveraging public procurement to grow the innovation economy: an independent review of the Small Business Research Initiative (SBRI)
  https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669605/Leveraging_Public_Procurement_David_Connell_report.pdf
- Urban Agenda. Action 4 - The legal framework of responsible and innovative procurement put into practice (2020)
  https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_4_legal_framework_of_innovation_procurement_put_into_practice_final_version.pdf

TUTUSTU INNOVATIIVISIIN HANKINTATAPOIHIN

- Innovaatiokumppanuus
  https://www.hankintakeino.fi/fi/ajankohtaista/tapahtumat/innovaatiokumppanuus-esimerkkeina-webinaari
- Innovaatiokilpailut
  https://www.hankintakeino.fi/fi/ajankohtaista/tapahtumat/mitka-innovaatiokilpailut-webinaari
- Kilpailullinen hankintamenettely
  https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt/kilpailullinen-neuvottelumenettely