

## Innovatiivisten julkisten hankintojen yhteiskunnallisten ja yritysvaikutusten skaalautuminen

**Tutkimuksessa tarkastellaan innovatiivisten julkisten hankintojen kautta syntyneiden ratkaisujen ja vaikutusten skaalautumista. Ratkaisujen skaalautuminen on edellytys sille, että toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavaa.**

Innovatiivisten julkisten hankintojen avulla voidaan vastata yhteiskunnallisiin haasteisiin ja saada aikaan merkittäviä yritysvaikutuksia. Onnistumisen edellytyksenä on, että innovatiivisten hankintojen kautta kehitetyt ratkaisut ja vaikutukset saadaan tehokkaasti leviämään.

Tutkimuksen keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Julkisella sektorilla ratkaisujen leviämisen keskiössä ovat päätökset uusien ratkaisujen käyttöönoton edistämisestä. Usein tarvitaan laaja-alaista muutosta eri toimijoiden toimintatapoihin ja käytäntöihin. Yhteiskunnalliset murrokset sekä muutokset normeissa, arvoissa ja kulttuurissa vaikuttavat skaalautumiseen.
- 2) Innovatiivisilla hankinnoilla saavutettavien vaikutusten skaalautuminen ei ole vain yhden toimijan käsissä. Yhteiskunnan eri toimijat yrityksistä toimialajärjestöihin ja julkisorganisaatioihin voivat edistää uusien ratkaisujen ja niiden positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten skaalautumista.
- 3) Osaamisen ja tiedon siirtäminen hankkeiden ja organisaatioiden välillä on keskeistä uusien ratkaisujen leviämisessä julkisella sektorilla.

Havaintojen perusteella suosittelemme seuraavaa:

- 1) Yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta on perusteltua asettaa tavoitteeksi uusien ratkaisujen skaalautuminen kotimaassa. Uusien ratkaisujen suunnittelussa on tärkeää jo varhaisessa vaiheessa huomioida ratkaisun skaalautumisen mahdollisuudet ja edellytykset julkisella sektorilla.
- 2) Laaja-alaista yhteistyötä ja verkostoja on tärkeää edistää julkisorganisaatioiden yhteisten tavoitteiden ja tarpeiden tunnistamiseksi ja julkisen sektorin ohjausvaikutuksen vahvistumiseksi. Aktiivista vuoropuhelua julkisen ja yksityisen sektorien välillä on tärkeää vahvistaa kysyntään ja tarjontaan liittyvien mahdollisuuksien ymmärtämiseksi.
- 3) Innovaatorahoittajan on perusteltua hyödyntää kannusteita ja velvoitteita oppien siirtämiseksi uusien ratkaisujen leviämisen edistämiseksi julkisella sektorilla.

**Mitkä tekijät hidastavat ja edistävät innovatiivisten julkisten hankintojen ratkaisujen ja vaikutusten skaalautumista?**

**Useat eri toimijat voivat edistää uusien ratkaisujen ja yhteiskunnallisten vaikutusten skaalautumista.**

**COSPIN-projekti**

**Maria Merisalo, VTT  
Juha Oksanen, VTT  
Ville Valovirta, VTT  
Matti Pihlajamaa, VTT**



Tämä tutkimus on osa Business Finlandin rahoittamaa COSPIN (Effects of subsidized collaboration on spatial innovation capacity) -projektia (Dnro 34030/31/2020).

Lisätietoja Maria Merisalo, erikoistutkija, VTT, maria.merisalo(at)vtt.fi

## Johdanto

Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joissa kehitetään, kokeillaan tai otetaan käyttöön markkinoille, toimialalle, tai organisaatiolle uusi ratkaisu (esim. tuote, palvelu, prosessi) erilaisilla hankintamenetelmillä. Uuden ratkaisun tavoitteena ovat halutut vaikutukset, kuten palveluiden parempi tuottavuus, laatu tai kestävyys (esim. Valovirta ym. 2017). Hankinnoista syntyy myös positiivisia yritysvaikutuksia niitä toimittaville yrityksille. Uusien ratkaisujen tehokas leviäminen julkisella sektorilla on keskeistä yksittäisiä organisaatioita laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamiseksi, kuten myös markkinavaikutusten näkökulmasta.

**Uusien ratkaisujen tehokas skaalautuminen on välttämätöntä jos halutaan saavuttaa yhteiskunnallisia vaikutuksia.**

Yhteiskunnallisilla vaikutuksilla tarkoitamme esimerkiksi muutosta kohti taloudellista, ekologista ja sosiaalista kestävyttä. Positiivisilla yritysvaikutuksilla tarkoitamme hankinnan toimittamisesta yritykselle aiheutuvia hyötyjä esimerkiksi tuotekehitykseen ja liiketoiminnan kasvattamiseen liittyen.

Skaalautumiselle ei ole olemassa kirjallisuudessa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Tässä tutkimuksessa jaamme skaalautumisen käsitteen kolmeen osaan (Kuva 1): **Horisontaalisella skaalautumisella** tarkoitamme ratkaisun leviämistä uusiin organisaatioihin julkisella sektorilla. Lisäksi yritysten näkökulmasta horisontaalisella skaalautumisella tarkoitetaan ratkaisun leviämistä yksityisellä sektorilla ja laajemmin kansainvälisesti. **Vertikaalisella skaalautumisella** tarkoitamme päätöksentekoon perustuvaa ratkaisun käyttöönoton laajenemista organisaatioissa (esim. kokeilusta käyttöön) tai yhteisesti päätettyjen kansallisten ja toimialakohtaisten standardien, käytäntöjen tai sääntöjen muodossa. Yritysten näkökulmasta vertikaalisella skaalautumisella tarkoitetaan erityisesti liiketoiminnan kasvattamista uuden ratkaisun avulla. **Syventävällä skaalautumisella** tarkoitamme ratkaisun leviämistä tai soveltamista uusiin käyttökohteisiin organisaatioissa tai toimialalla kansallisesti perustuen muutoksiin normeissa, arvoissa ja kulttuurissa. Lisäksi sillä tarkoitetaan ratkaisuun liittyviä eri toimijoilta vaadittavia uusia ratkaisuja tai muutostarpeita esimerkiksi toimintatavoissa. Yritysten näkökulmasta syventävällä skaalautumisella tarkoitetaan erityisesti tuotekehitystä (ks. esim. Do 2019; Hartmann & Linn 2011; Moore ym. 2015; Schut ym. 2020).

Eri skaalautuminen muodot eivät ole toisistaan erillisiä vaan ne tapahtuvat usein yhdenaikaisesti ja ovat riippuvaisia toisistaan (esim. Moore et al. 2015). Uusien yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävien ratkaisujen skaalautuminen julkisella sektorilla tapahtuu harvoin täysin spontaanisti (Do 2019; Hartmann & Linn 2008). Lisäksi julkisten hankintojen kautta syntyneiden ratkaisujen horisontaalista skaalautumista julkisella sektorilla säätelee vaatimus hankintojen kilpailuttamisesta hankintalainsäädännön mukaisesti. Tämä hidastaa ja monimutkaistaa leviämistä verrattuna esimerkiksi innovaatioiden diffuusioon kuluttajamarkkinoilla.

Tässä tutkimuksessa selvitämme tekijöitä, jotka hidastavat ja edistävät innovatiivisten julkisten hankintojen kautta syntyneiden ratkaisujen ja niiden positiivisten vaikutusten skaalautumista.



Kuva 1. Skaalautumisen muodot.

## Aineisto ja menetelmät

Business Finland ja edeltäjänsä Tekes ovat tukeneet vuodesta 2008 alkaen noin 150 innovatiivista julkista hankintaa tai hankintojen johtamisen kehityshanketta IJH-rahoitusinstrumentilla. Rahoitus kohdistetaan hankkeille, jotka vaikuttavat toimialan kehittämiseen vähintään kansallisesti (Business Finland 2022).

Tässä tutkimuksessa toteutettiin sähköinen kysely innovatiivisen julkisen hankinnan rahoitusta saaneiden hankkeiden toimijoille. Kysely lähetettiin yhteensä 344 henkilölle. Kyselyyn saatiin 87 vastausta (vastausprosentti 25 %) 60 eri hankkeesta. Vastaajista 56 henkilöä edusti hankinnan tilaajaa (julkisen sektorin toimija) ja 30 henkilöä hankinnan toimittajaa (yksityisen sektorin toimija).

Lisäksi perehdyttiin monitapaustutkimuksen keinoin 13:een IJH-rahoitusta saaneeseen hankkeeseen. Hankkeet valittiin IJH-rahoitusta saaneiden projektien julkisiin saatavilla oleviin tietoihin perehtymällä ja asiantuntijoiden kanssa keskustelemalla. Tarkasteltavat hankkeet valittiin eri sektoreilta ja ajankohdilta vuosien 2010–2019 väliseltä ajalta (IJH-rahoituspäätöksen ajankohta). Tapauksiin perehdyttiin ensisijaisesti haastatteluin ja sekundaarisesti saatavilla olevaan julkiseen dokumenttiaineistoon perehtymällä. Haastatteluja tehtiin yhteensä 39 kappaletta. Haastatelluista 22 henkilöä edusti julkista sektoria eli tilaajaa ja 17 henkilöä yksityistä sektoria eli toimittajaa.

Lisäksi tapaustutkimuksen keinoin selvitettiin julkisten hankintojen roolia innovaatiotoiminnassa Tampereella digitaalisten terveystarkaisujen toimialalla. Tapaustutkimuksessa haastateltiin yhteensä 13 julkisten hankintojen ja innovaatiotoiminnan asiantuntijaa Tampereen kaupungilta, Pirkanmaan liitosta, Business Tampereelta, TaysTKI:sta ja HealthHub:sta, Tampereen yliopistosta sekä kolmesta yrityksestä.

## Tulokset

### *IJH-rahoituksen rooli hankkeiden toteutuksessa*

Kyselyssä ja haastatteluissa kysyttiin vastaajien näkemyksiä Business Finlandin roolista IJH-rahoitusta saaneen hankkeen toteutuksessa. Kyselyyn vastanneista julkisen sektorin edustajista (tilaajista) 63 prosenttia ilmoitti, että hanke, johon IJH-rahoitusta oli saatu, ei todennäköisesti olisi toteutunut ilman ko. rahoitusta. Sen sijaan noin neljännes (26 %) tilaajista arvioi, että hanke olisi toteutunut myös ilman kyseistä rahoitusta.

Kyselyn avovastauksista ja monitapaustutkimuksen haastatteluaineiston perusteella lisäresurssin merkitys hankkeen toteutumiseksi oli merkittävä. Erityisesti saadun rahoituksen nähtiin vaikuttaneen hankkeen laajuuteen ja innovatiivisuuteen. Useat vastaajat arvioivat, että hanke olisi saattanut toteutua myös ilman rahoitusta, mutta hanke olisi todennäköisesti toteutettu perinteisimmillä menetelmillä ja kooltaan suppeampana.

Rahoituksen todettiin vaikuttaneen hankkeen aikatauluun. Useat vastaajat kokivat saadun rahoituksen aikaistaneen ja nopeuttaneen hankkeen toteutusta. Rahoituksen koettiin toimivan lähtölaukauksena kehittämiselle ja sen koettiin pienentävän uudenlaisen hankkeen toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvia riskejä.

Saadun rahoituksen nähtiin myös lisäävän hankkeen uskottavuutta niin oman organisaation sisällä kuin suhteessa yhteistyökumppaneihin. Rahoituksen myötä hanke nähtiin helpommin perusteltavaksi omassa organisaatiossa esimerkiksi omarahoitusosuuden osalta. Keskeisten yhteistyökumppaneiden mukaan saaminen koettiin myös helpommaksi rahoituksen tuoman uskottavuuden myötä.

**Saadun rahoituksen nähtiin lisäävän hankkeen uskottavuutta niin oman organisaation sisällä kuin suhteessa yhteistyökumppaneihin.**

Rahoituksen lisäksi kannustaminen ja sparraus innovatiivisen hankintamallin soveltamisessa nähtiin merkittävänä rahoituksen tuomina hyötyinä. Lisäksi rahoituksen todettiin edistäneen verkostoitumista ja uusien yhteyksien syntymistä.

Keskusteluissa nousi esille myös joitain kehityskohtia. Osa toimittajista nosti esiin tarpeen kehitettyjen ratkaisujen kansallisen skaalautumisen tuelle (vrt. pyrkimys luoda tuotteita vientimarkkinoille). Business Finlandin nähtiin voivan vaikuttaa kysyntälähtöisten innovaatioiden markkinoiden kehitykseen kotimaassa tuomalla yhteen eri ostajia ja levittämällä tietoa kehitetyistä ratkaisuksista. Kansallisen skaalautumisen kautta on mahdollista saavuttaa yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä vahvistaa myöhempien vientipyrkimysten lähtökohtia. Myös tiedon jakaminen saatavilla olevasta tuesta ja hankkeiden myötä opittujen asioiden jakaminen tulevien hankkeiden hyödynnettäviksi koettiin tärkeiksi edelleen kehitettäväksi asioiksi.

### ***Skaalautumista hidastavat ja edistävät seikat***

#### ***Horizontaalinen skaalautuminen: ratkaisun leviäminen organisaatiosta toiseen***

Useat sekä tilaajan että toimittajien edustajat mainitsivat **kilpailuttamisen** uusien ratkaisujen horisontaalisen skaalautumisen haasteeksi: Hankinnan valmistelu hankintayksikössä on hidasta eikä kilpailutuksen lopputulemana aina saada halutun tai tarvittua kaltaista ratkaisua. Keskeistä on esimerkiksi pohtia painotuksia laatu- ja hintakriteerien välillä ja hyödyntää vuoropuhelua markkinoiden kanssa. Useissa keskusteluissa toimittajat kokivat julkisen hankintaprosessin raskaaksi prosessiksi jälleenmyynnin näkökulmasta.

**Osaamisen siirtäminen ja kehittäminen** eri hankkeiden ja organisaatioiden välillä koettiin tärkeäksi uusien ratkaisujen leviämisen tekijäksi. Tässä mainittiin tärkeäksi paitsi organisaatioiden välinen yhteistyö, myös esimerkiksi kansallisen toimijan, kuten Business Finlandin rooli jakaa systemaattisesti oppeja edellisistä saman tyyppisistä hankkeista uusille hankkeille. Osaamisvajeen koettiin hidastavan uusien ratkaisujen leviämistä erityisesti silloin, kun uuden ratkaisun käyttöönotto vaatii laajasti osaamisen kehittämistä useilta eri tahoilta liittyen esimerkiksi paitsi kilpailuttamiseen myös toimialan asiantuntijoiden osaamisen kehittämiseen.

**IPR-kysymykset** eli uusien ratkaisujen aineettomien oikeuksien omistajuus koettiin tärkeäksi skaalautumisen näkökulmasta. Jos kehitetyn ratkaisun IPR jää hankintayksikölle, ei yritys voi käytännössä markkinoida tai myydä (toisen organisaation omistamaa) ratkaisua eteenpäin. IPR-kysymykset eivät kuitenkaan yksiselitteisesti hidasta tai edistä ratkaisun leviämistä julkisella sektorilla ja siksi niitä on tärkeä arvioida tapauskohtaisesti.

Julkisen sektorin **toimintakulttuurin** koettiin vaikuttavan kehitettyjen ratkaisujen leviämiseen julkisella sektorilla. Erityisesti yksintekemisen kulttuurin ja halun kehittää itse koettiin hidastavan myös ratkaisujen horisontaalista skaalautumista. Vastaavasti **yhteistyön ja verkostojen** koettiin edesauttavan ratkaisujen leviämistä organisaatioiden välillä. Yhteistyö ja verkostot liittyvät keskeisesti tiedon liikkumiseen uusista kehitetyistä ratkaisuksista. Vierailut ja tutustuminen uusiin ratkaisuihin sekä tiedon jakaminen uusista ratkaisuksista paitsi organisaatioiden kesken myös viestinnän ja markkinoinnin keinoin edesauttavat ratkaisujen leviämistä organisaatioiden välillä. Lisäksi yhteistyö ja verkostot ovat keskeisiä yhteisten ja laajempien **tarpeiden tunnistamisessa** toimialalla. Olemassa oleva usean organisaation tunnistama tarve uudelle ratkaisulle koettiin keskeiseksi ratkaisujen leviämistä edistäväksi tekijäksi.

Haastatteluista nousi selkeästi esille myös se, että uudet ratkaisut eivät aina ole siirrettävissä uuteen ympäristöön sellaisenaan kotimaassa eikä kansainvälisesti. **Paikalliset ja organisatoriset erityispiirteet** (esimerkiksi toimintaympäristöjen

**Erityisesti yksintekemisen kulttuurin ja halun kehittää itse koettiin hidastavan ratkaisujen horisontaalista skaalautumista.**

**Olemassa oleva usean organisaation tunnistama tarve uudelle ratkaisulle koettiin keskeiseksi ratkaisujen leviämistä edistäväksi tekijäksi.**

erilaisuus tai olemassa olevat muut järjestelmät) vaikuttavat tarpeisiin ja mahdollisuuteen siirtää uusia ratkaisuja toisiin organisaatioihin sellaisenaan. Tämä korostuu kansainvälisissä yhteyksissä: vaikka toteutetut hankkeet toimivat referenssinä uusille hankkeille myös kansainvälisesti, vaatii ratkaisun kansainvälinen leviäminen usein jatkokehitystä paikallisiin oloihin sopivaksi ja panostuksia esimerkiksi paikallisten yhteyksien ja verkostojen rakentamiseen. Kehitetyn ratkaisun skaalaamisen kansainvälisille markkinoille todettiin vaativan merkittäviä taloudellisia ja aikaresursseja. Kaupallisen menestyksen saavuttaminen kotimaassa koettiin kuitenkin tärkeäksi askeleeksi liiketoiminnan kehittämisessä uuden ratkaisun ympärille.

#### Vertikaalinen skaalautuminen: ratkaisun käyttöönoton laajeneminen organisaatioissa

Aineistosta nousi esille viisi keskeistä vertikaalista skaalautumista hidastavaa ja toisaalta edistävää seikkaa: Ensinnäkin pullonkaulaksi todettiin **siirtymä kokeilusta käyttöön**, jolla tarkoitetaan siirtymää pilottihankkeesta varsinaiseen hankintaan. Siirtymää edesauttaa hankintavaiheen huomioiminen jo pilottihankkeen suunnittelusta alkaen erityisesti silloin, kun siirtymä ei sisälly käytettyyn hankintamalliin, kuten esim. innovaatiokumppanuudessa. Käytännössä jo kokeiluvaiheen suunnittelussa kiinnitetään huomiota mahdollisessa hankintavaiheessa tarvittaviin taloudellisiin resursseihin, ratkaisun omistajuuden kysymyksiin julkisessa organisaatioissa (erityisesti jos kehitysvaiheessa prosessilla on eri omistajuus kuin tuotantovaiheessa) sekä kilpailuttamiseen ja IPR-oikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

**Yhteisesti päätettyjen standardien, käytäntöjen ja sääntöjen todettiin paitsi edistävän ratkaisun leviämistä julkisella sektorilla myös ohjaavan markkinaa.**

**Suurissa muutoksissa ratkaisun käyttöönoton laajeneminen organisaatioissa todettiin vievän runsaasti aikaa.** Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa toimialan sopimukset ovat tyypillisesti pitkiä ja niitä on runsaasti eri toimittajien kanssa lomittaisilla aikaväleillä solmittuina. Kaikkien sopimusten muuttaminen lyhyellä aikavälillä ei välttämättä ole mahdollista tai järkevää esimerkiksi kustannustehokkuuden takia.

Useissa haastatteluissa erityisesti digitaalinen alusta -tyyppistä ratkaisua kehitettävissä hankkeissa oltiin havaittu **tarve kansalliselle tai muun riittävän suuren yhteisön yhteiselle ratkaisulle ja koordinaatiolle**. Yhteisesti päätettyjen standardien, käytäntöjen ja sääntöjen todettiin paitsi edistävän ratkaisun leviämistä julkisella sektorilla myös ohjaavan markkinaa. Yleisesti todettiin **julkisen sektorin johtajuuden ja ohjausvaikutuksen** (esim. yhtenevät kilpailuttamiskriteerit) merkitys uusien ratkaisujen leviämisen edistämisessä. Johtajuuden ja ohjausvaikutuksen merkitys korostuu esimerkiksi EU-direktiivien (esim. puhtaiden ajoneuvojen direktiivi) tai lakien kautta, mutta ohjausvaikutuksen todettiin olevan keskeinen uusien ratkaisujen leviämässä myös pienemmässä mittakaavassa toimiala- ja organisaatiotasolla.

Toimittajien vastauksissa nousi esille **jatkuvuuden varmistamisen** tärkeys myös liiketoiminnan kasvattamisen näkökulmasta. Jatkohankkeiden ja innovaatiojärjestelmän tuen tärkeyttä korostettiin liiketoiminnan kasvun tukemisessa silloin, kun yrityksellä on hyvät mahdollisuudet kasvattaa liiketoimintaansa hankinnassa kehitettyyn ratkaisuun perustuen kotimaassa ja kansainvälisesti. Erityisesti haastatelluista innovaatiokumppanuusmenettelyssä mukana olleista toimittajista tuotantovaiheeseen edenneet olivat tyytyväisiä siihen, että tuotanto-/hankintavaiheen myötä uudelle ratkaisulle oli syntynyt markkina ja liiketoiminta kasvanut. Tämän todettiin kompensoivan yrityksen omaa tuotekehityspanosta, jota ratkaisun kehittämisen vaiheeseen oli laitettu varsinaisen kehityshankkeen resurssien lisäksi.

#### Syventävä skaalautuminen: ratkaisun leviäminen tai soveltaminen uusiin käyttökohteisiin ja tähän liittyvät muutostarpeet

**Yhteiskunnalliset trendit ja sosioteknologinen murros**, erityisesti kestävyteen liittyen, ovat merkittäviä taustatekijöitä innovatiivisten ratkaisujen leviämässä. Tällöin ratkaisujen skaalautuminen on kytköksissä muutoksiin normeissa, arvoissa ja

kulttuurissa. Oikea-aikaiset uudet ratkaisut parhaimmillaan edistävät muutosta tukevien haluttujen tavoitteiden saavuttamista.

Usein uudet ratkaisut vaativat **laaja-alaista systeemistä muutosta eli usean eri toimijan toteuttamaa samanaikaista esimerkiksi toimintatapoihin, käytäntöihin, rakenteisiin tai eri toimijoiden yhteistyöhön liittyvää muutosta**. Uutta ratkaisua kehittävän tai käyttöönottavan hankintayksikön on mahdollisesti muutettava ajattelua, näkökulmia ja toimintatapoja paitsi oman organisaation sisällä, myös huomioitava toimittajien ja loppukäyttäjien tahoilta tarvittava muutos. Eri toimijoiden osaamisen ja tietoisuuden kasvattamisesta huolehtiminen on monimutkaista ja aikaa vievää. Joissain haastatteluissa todettiin, että laajemman eri toimijoita koskevan **muutoksen johtaminen** hankintayksiköstä käsin saattaa olla hankalaa tai jopa mahdotonta, mikä korostaa kansallisen tai muun riittävän suuren yhteisön yhteisen ratkaisun tai koordinaation merkitystä (ks. horisontaalinen skaalautuminen).

Useat toimittajat totesivat innovatiivisessa julkisessa hankinnassa mukana olemisen **vauhdittaneen tuotekehitystä**. Usein kyseessä oli ratkaisu, johon päästiin olemassa olevaa ratkaisua kehittämällä ja soveltamalla sitä uuteen käyttökohteeseen. Myös ratkaisun myötä kehitetyt teknologiat auttoivat myöhemmin edelleen kehittämään tuotetta esimerkiksi datamallinnuksen keinoin. Lisäksi toimittajien vastauksissa nousi esille markkinoiden muutoksen hitaus erityisesti silloin, kun käyttöönotto vaatii tilaajalta totuttujen toimintatapojen muutosta.

**Usein uudet ratkaisut vaativat laaja-alaista systeemistä muutosta eli usean eri toimijan toteuttamaa samanaikaista esimerkiksi toimintatapoihin, käytäntöihin, rakenteisiin tai eri toimijoiden yhteistyöhön liittyvää muutosta.**

## **Yhteenveto**

Yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävien uusien ratkaisujen skaalautuminen julkisella sektorilla tapahtuu harvoin täysin spontaanisti (Do 2019; Hartmann & Linn 2008). Julkisten hankintojen kautta syntyneiden ratkaisujen leviäminen julkisella sektorilla on hitaampaa ja monimutkaisempaa kuin esimerkiksi innovaatioiden diffuusio kuluttajamarkkinoilla hankintalainsäädännön sääntelyn vaikutuksesta. Uusien ratkaisujen leviäminen julkisella sektorilla on tärkeää positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamiseksi.

Tässä tutkimuksessa löydettiin useita innovatiivisten julkisten hankintojen kautta syntyvien uusien ratkaisujen skaalautumista edistäviä ja hidastavia tekijöitä. Ne liittyvät esimerkiksi osaamisen siirtämiseen ja kehittämiseen, IPR-oikeuksiin, yksintekemisen toimintakulttuuriin, yhteistyöhön ja verkostoihin ja yhteisten tarpeiden tunnistamiseen sekä paikallisiin ja organisatorisiin erityispiirteisiin. Julkisella sektorilla keskeistä on paitsi päätöksenteko (organisaatiotasolta kansallisiin ratkaisuihin) uusien ratkaisujen käyttöönoton edistämiseksi myös yhteiskunnalliset trendit ja murrokset ja niihin liittyvät muutokset normeissa, arvoissa ja kulttuurissa.

Positiivisia liiketoiminnan kasvuun ja tuotekehitykseen liittyviä yritysvaikutuksia syntyy paitsi ratkaisujen levitessä julkisella sektorilla, myös ratkaisujen levitessä yksityiselle kotimaiselle ja kansainväliselle markkinalle. Vientimarkkinan kasvu tuottaa parhaimmillaan taloudellisia yhteiskunnallisen tason hyötyjä. Julkisiin hankintoihin liittyvien uusien ratkaisujen ympärille kehittyvä kasvu kotimaassa ja ratkaisujen leviäminen julkisella sektorilla on kuitenkin erityisen tärkeää laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta erityisesti silloin kun uudella ratkaisulla voidaan ratkaista taloudelliseen, sosiaaliseen ja ekologiseen kestävyteen liittyviä haasteita yhteiskunnassa.

## **Toimenpide-ehdotukset**

Innovatiivisten julkisten hankintojen kautta syntyvien positiivisten **yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta on perusteltua asettaa tavoitteeksi kotimarkkinoiden kasvu ja uusien ratkaisujen skaalautuminen kotimaassa** eli uusien ratkaisujen leviäminen julkisella sektorilla, ratkaisujen käyttöönoton laajeneminen organisaatioissa ja toimialoilla kansallisesti sekä uusien ratkaisujen soveltaminen uusiin

Business Finlandin rahoittamassa innovaatio- ja kasvututkimuksessa tavoitteena on löytää ratkaisuja Suomen talouden ja yhteiskunnan globaaleihin haasteisiin.

**Innovatiivisten julkisten hankintojen kautta syntyvien positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta on perusteltua asettaa tavoitteeksi kotimarkkinoiden kasvu ja uusien ratkaisujen skaalautuminen kotimaassa.**

käyttökohteisiin. Useat eri toimijat, kuten hankintayksiköt (julkisorganisaatiot), välittäjäorganisaatiot (esim. toimialajärjestöt), yritykset ja innovaatorahoittaja, voivat edistää uusien ratkaisujen ja niiden positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten skaalautumista kotimaassa. Uusien ratkaisujen suunnittelussa ja valmistelussa on tärkeää jo varhaisessa vaiheessa huomioida ratkaisun skaalautumisen mahdollisuudet ja edellytykset julkisella sektorilla. Lisäksi innovaatorahoitusjärjestelmän voi olla perusteltua sekä yhteiskunnallisten vaikutusten (kestävyysvaikutukset) että yritysvaikutusten edistämiseksi tukea julkisten hankintojen kautta syntyneiden uusien ratkaisujen skaalautumista julkisella sektorilla myös yrityksille suunnatussa innovaatorahoituksessa.

**Yhteistyön ja verkostojen edistäminen** on tärkeää yhteisten tavoitteiden ja tarpeiden tunnistamiseksi julkisella sektorilla skaalautumisen edistämiseksi: Yhteisten tavoitteiden ja tarpeiden tunnistaminen voi johtaa paitsi julkisen sektorin johtajuuden ja ohjausvaikutuksen vahvistumiseen (esimerkiksi yhteisten toimintatapojen, tietomallien, rajapintojen ja mittausmenetelmien muodossa) myös tilaajayhteistyöhön yhteisten ratkaisujen kehittämiseksi, kun yhteiset ratkaisut ovat sovitettavissa paikallisiin ja organisatorisiin erityispiirteisiin. Lisäksi yhteisesti koordinoitu aktiivinen vuoropuhelu julkisen ja yksityisen sektorien välillä edistää julkisen sektorin tarpeisiin ja tavoitteisiin (kysyntään) ja toisaalta yksityisen sektorin tarjontaan liittyvien mahdollisuuksien ymmärtämistä ja uusien markkinoiden syntymistä. Yhteistyön ja verkostojen edistämässä aktiivisia tahoja voivat olla toimialojen kehityksestä ja koordinoinnista vastaavat tahot, kuten esimerkiksi toimialajärjestöt, alueelliset toimijat ja muut verkostoyhteistyötä edistävät tahot.

**Osaamisen ja tiedon siirtäminen** hankkeiden ja organisaatioiden välillä on keskeistä uusien ratkaisujen leviämässä julkisella sektorilla. Aiemmista hankkeista kertyneet opit on pystyttävä hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti hankittaessa vastaavan kaltaista ratkaisua toisessa organisaatiossa. Tehokas tiedonjakaminen säästää julkisen sektorin resursseja. Osaamisen ja tiedon siirtämiseen organisaatioiden välillä on hyödyllistä kehittää systemaattisia menetelmiä liittyen esimerkiksi oppeihin tietynkaltaisen uuden ratkaisun hankintaan liittyvistä hankintamalleista, kilpailuttamiskriteereistä ja tuloksista. Innovaatorahoittajan on perusteltua hyödyntää kannusteita ja veloitteita oppien siirtämiseksi uusien ratkaisujen leviämisen edistämiseksi julkisella sektorilla.

**Innovatiivisen julkisen hankinnan rahoituksen (IJH-rahoitus) tunnettuutta julkisella sektorilla on edelleen tärkeä lisätä.** Rahoitus tarjoaa resursseja julkisen sektorin organisaatioille uusien ratkaisujen kehittämiseen yhteistyössä yritysten kanssa ja edistää uusien ratkaisujen syntymistä ja käyttöönottoa julkisen hankintamenettelyn kautta. Jatkossa entistä tärkeämpää on kiinnittää huomiota yhteistyön, verkostojen, osaamisen ja tiedon siirtämisen edistämiseen innovatiivisten julkisten hankintojen kautta syntyneiden uusien ratkaisujen ja niiden yhteiskunnallisten ja markkinavaikutusten skaalautumiseksi.

#### **Lähdeluettelo:**

Business Finland (2022). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Viitattu 15.8.2022.

<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/tutkimus-ja-kehitysrahoitus/innovatiiviset-julkiset-hankinnat>

Do, T. (2019). 'A review of scaling concepts: Resolve Scaling Workshops Project', Swedish International Centre of Education for Sustainable Development (SWEDESD).

Hartmann, A. and Linn, J. (2008). Scaling Up: A Framework and Lessons for Development Effectiveness from Literature and Practice. Wolfensohn Center Working Paper No. 5. Brookings.

Hartmann, A., & Linn, J. F. (2011). 'Scaling Up: A Framework and Lessons for

Business Finlandin rahoittamassa innovaatio- ja kasvututkimuksessa tavoitteena on löytää ratkaisuja Suomen talouden ja yhteiskunnan globaaleihin haasteisiin.

- Development Effectiveness from Literature and Practice', *SSRN Electronic Journal*, April. DOI: 10.2139/ssrn.1301625
- Moore, M.-L., Riddell, D., & Vocisano, D. (2015). 'Scaling Out, Scaling Up, Scaling Deep: Strategies of Non-profits in Advancing Systemic Social Innovation', *Journal of Corporate Citizenship*, 2015/58: 67–84. DOI: 10.9774/gleaf.4700.2015.ju.00009
- Schut, M., Leeuwis, C. & Thiele, G. (2020). 'Science of Scaling: Understanding and guiding the scaling of innovation for societal outcomes', *Agricultural Systems*, 184: 102908.
- Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A. & Turtonen, A (2017). Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017.