

Perustietopaketti: Johdanto hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakkoarviointiin ja mittaamiseen

Tämä perustietopaketti perustuu KEINO-verkoston julkaisemaan oppaaseen: Kulju, M., Merisalo, M., Tonteri, A., Röykkä, M., Alahuhta, P., Alhola, K., Koivusalo, S., Oksanen, J., Valovirta, V. *Opas julkisten hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakkoarviointiin ja mittaamiseen*. KEINO-verkosto.

Webinaarin sisältö

- Aihepiiriin johdattelu
 - Käsitteiden määrittely
 - Miksi, milloin ja miten tehdä vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarviointi?
- Vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnin ja mittaamisen prosessi
 - VAIHE 1: Tarve vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnille
 - VAIHE 2: Vaikuttavuustavoitteiden määrittely ja seurattavien vaikutusten tunnistaminen
 - VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi
 - VAIHE 4: Kilpailutusprosessi ja hankinta-asiakirjat

Käsitteet

- **Vaikutukset** koostuvat hankinnan toimenpiteiden ja niihin kohdistettujen panosten seurauksena syntyvistä konkreettisista muutoksista, esimerkiksi ihmisten käyttäytymisessä, yhteiskunnassa, taloudessa tai ympäristössä.
- **Vaikuttavuus** kuvaa sitä, saadaanko hankinnalla aikaan tavoiteltuja myönteisiä yhteiskunnallisia muutoksia tai hyötyjä. Vaikuttavuus syntyy keskipitkällä (noin 3-6 vuotta) tai pitkällä (6+ vuotta) aikavälillä.
- **Vaikutusten ennakoarvioinnissa** arvioidaan sitä, millaisia yhteiskunnallisia ja yritysvaikutuksia (myös ei-toivottuja) hankinnan toimenpiteet ja niihin kohdistetut panokset saavat aikaan. Ennen hankintapäätöksen tekoa tarvitaan tietoa etenkin vaikutusten tyypeistä ja suuruusluokista.
- **Vaikuttavuuden ennakoarvioinnissa** arvioidaan sitä, miten saadaan aikaan haluttuja vaikutuksia. Vaikuttavuuden ennakoarvioinnin lähtökohtana ovat siten arvioitavan hankinnan päämäärät ja tavoitteet. Näiden toteutumista halutuiksi vaikutuksiksi voidaan arvioida mallintamalla (esim. vaikutusketju) sekä valitsemalla mittarit, joilla haluttujen vaikutusten toteutumista voidaan hankinnan aikana seurata.

Miksi, milloin ja miten tehdä vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakkoarviointi?

Miksi?

- Ennakkoarvioinnilla vastataan seuraaviin kysymyksiin:
 - Mitä strategisia tavoitteita (vaikuttavuutta) hankinnalla edistetään?
 - Millaiseen tarpeeseen hankinta tuo ratkaisun?
 - Miten tavoitteet ovat saavutettavissa?
- Mitkä ovat hankintakohtaiset tavoiteltavat vaikutukset eli ne konkreettiset muutokset, joilla tavoiteltu vaikuttavuus saadaan aikaan?
- Mitä muita seurauksia hankittavalla tuotteella tai palvelulla voisi olla sekä organisaatiolle että yhteiskunnalle?

Arvioimalla hankinnan tai hankintakokonaisuuden vaikutuksia ja vaikuttavuutta ennakkoon tuotetaan hankintapäätöksen pohjaksi tietoa:

- Hankinnan kytkeytymisestä organisaation strategiaan ja omaan tuotantoon
- Hankintavaihtoehtojen eduista ja haitoista
 - Miten hankintaan, mitä hankintamenettelyjä käytetään, tehdäänkö itse vai hankintaanko
- Hankinnan vaikuttavuudesta eri näkökulmista (mm. taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristölliset)
 - Hankinnan lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksista
- Hankinnan tavoitteiden toteutumisen seurantamittareista

Milloin?

- Hankinnan vaikutusten arviointia voidaan tehdä hankintojen eri vaiheissa (ennen, aikana, jälkeen).
- Ennen varsinaista hankintaa tehtävän vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnin tavoitteena on jäsentää ja selventää sekä hankinnan valmistelua että päätöstä hankinnan tekemisestä.
- Yksittäisen hankinnan ennakoarviointi VAI olisiko tarvetta kehittää läpileikkaava vaikuttavuuden ennakoarvioinnin toimintamalli

MITEN?

- Prosessi käytännön toteutuksesta on jaettu neljään vaiheeseen.
- Käytännössä vaiheet eivät välttämättä seuraa lineaarisesti toinen toistaan, vaan vaiheita voidaan toteuttaa päällekkäin tai osin eri järjestyksessä riippuen organisaation hankintaprosessiin liittyvistä tarpeista.



VAIHE 1: Tarve vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakkoarvioinnille

VAIHE 1: Tarve vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakkoarvioinnille

- Hankintojen mahdollisia vaikutuksia kannattaa tarkastella aina, kun valmistellaan organisaation kannalta merkittävää hankintaa.
- Lakisääteisyys
 - Jos tarvetta lakisääteiselle prosessille ei ole, voi organisaatio oman harkintansa mukaan arvioida vaikutuksia tarkastelemalla hankinnan mahdollisia vaikutuksia organisaatiolleen ja asiakkailleen sekä yritysten toimintaan ja kilpailukykyyn.
- Myös hankinnasta mahdollisesti aiheutuvat riskit ja epätoivotut sivuvaikutukset ovat tärkeitä tiedostaa arvioitaessa hankinnan vaikutuksia ennakkoon.

VAIHE 1: Tarve vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnille

Hankinnan potentiaaliset vaikutukset julkiselle organisaatiolle ja asiakkaalle			
Tuottavuus- /säästövaikutukset	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Palvelun laadun parantuminen	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Ympäristövaikutukset	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Sosiaaliset vaikutukset	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Vaikutukset sisäiseen yhteistyöhön organisaatiossa	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Vaikutukset organisaation ulkoiseen (alueelliseen) yhteistyöhön (esim. hankintarengas/kuntayhtymä)	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Yritysten toiminta ja kilpailukyky			
Markkinoiden valmius vastata julkisen organisaation tarpeeseen	Ei valmiita ratkaisuja	Puolivalmiita, vaatii kokeiluja	Valmiita ratkaisuja
Ratkaisun monistettavuus	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Innovaatiopotentiaali yritykselle	Pieni	Kohtalainen	Suuri
Kasvupotentiaali yritykselle	Pieni	Kohtalainen	Suuri

VAIHE 1: Tarve vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvioinnille

- Päätöstä vaikuttavuuden ennakoarvioinnin tekemisestä tukee, jos organisaatio on tunnistanut ja priorisoinut ne hankinnat ja hankintakokonaisuudet, joiden arvioidaan olevan keskeisiä ja vaikuttavimpia organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.
- Tässä keskeisenä apuna hankintojen tiekartta eli suunnitelma, jossa määritellään organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeiset hankinnat.
- Jos hankinta on tulos- tai vaikuttavuusperusteinen eli suoritteiden tai toiminnan sijaan hankitaan vaikutuksia, on vaikuttavuuden ennakoarviointi välttämätön toteuttaa, jotta haluttujen tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida määrittelemällä ennakkoon kriteerit ja mittarit, joilla haluttujen muutosten toteutumista voidaan hankinnan aikana seurata.

Case Jyväskylä:

- Jyväskylän kaupungin tavoitteena on ehkäistä nuorten syrjäytymistä pienentämällä toisen asteen koulutuksen keskeyttäneitten määrää
- Vaikutusten hankinta edellyttää ennakoarviointia, koska hankkijan tulee voida arvioida hankinnan vaikutuksia kohderyhmään ja kunnan talouteen: Jyväskylän on tiedettävä, mistä vaikutuksista sen kannattaa maksaa, kuinka paljon ja millä aikavälillä.
- Tavoitelluilla vaikutuksilla on myös suoria ja epäsuoria vaikutuksia Jyväskylän ja valtion talouteen, ja myös nämä vaikutukset arvioidaan hankinnan elinkaarihyötyjen laskennassa.

VAIHE 2:

Vaikuttavuustavoitteiden määrittely ja seurattavien vaikutusten tunnistaminen

VAIHE 2: Vaikuttavuustavoitteiden määrittely ja seurattavien vaikutusten tunnistaminen

- Vaikuttavuuden ennakoarviointi aloitetaan määrittelemällä hankinnan tavoitteet eli ne konkreettiset myönteiset vaikutukset, joita hankinnalla halutaan saavuttaa.
- Keskeistä on määritellä hankinnoille sellaiset organisaation strategiaa toiminnallistavat tavoitteet, joiden syntymiseen juuri kyseisellä hankinnalla voidaan vaikuttaa ja joiden toteutumista on myöhemmin myös mahdollista seurata.
- On myös tärkeää tunnistaa, mihin hankinnalla voidaan vaikuttaa ja mihin tarvitaan esimerkiksi toimintatapojen tai organisaatiokulttuurin muutosta.

VAIHE 2: Vaikuttavuustavoitteiden määrittely ja seurattavien vaikutusten tunnistaminen

- Hankinnan kohde voidaan määritellä haluttuina tuloksina (vaikutuksina) tietyn toteutustavan sijaan. Kun näin toimitaan, on hankintoihin käytetyt rahat helpompi ymmärtää investointeina ihmisten ja maapallon kestävään hyvinvointiin, eikä niinkään kulueränä.
- Olennaista on, että vaikuttavuustavoite eli hankinnalla tavoitellut hyödyt määritellään riittävän täsmällisesti. Ennalta on myös määriteltävä, miten tavoitteen saavuttamista seurataan ja mitataan.
- Mittaamisen ja seurannan kautta voidaan sopimuskaudella arvioida, missä määrin tavoite, eli haluttu vaikuttavuus, on toteutunut

VAIHE 2: Vaikuttavuustavoitteiden määrittely ja seurattavien vaikutusten tunnistaminen

- Hankinnan vaikuttavuus syntyy siitä, että uusien tai merkittävästi parannettujen tuotteiden ja palveluiden avulla saavutetaan haluttuja vaikutuksia, kuten nostettua julkisten palveluiden tuottavuutta, laatua tai kestävyyttä.
- Hyötyjen saavuttamisen kannalta on keskeistä tunnistaa ne muutokset (vaikutukset), jotka toteutuessaan johtavat haluttuihin hyötyihin ja joiden toteutumista on hankinnan aikana siten keskeistä seurata.
- Haluttujen vaikutusten toteutumisen seuranta on tärkeää, jotta voidaan arvioida, saavutetaanko hankinnalla niitä muutoksia, jotka johtavat haluttuihin hyötyihin eli vaikuttavuuteen.

Vaikuttavuusketju



Case Jyväskylä:

- Toisen asteen koulupudokkuus on vahvasti yhteydessä nuoren työllistymiseen, ja siksi sen vähentäminen asetettiin yhdeksi keskeiseksi hankinnan tavoitteeksi.
- Asiantuntijaryhmässä kartoitettiin tekijät, jotka ennakoivat toisen asteen opintojen keskeytymistä. Näitä ovat esimerkiksi luvattomat koulupoissaolot, lastensuojelun asiakkuus ja koulumenestys.
- Jotta saatiin tietää, paljonko mikäkin tekijä selittää ja ennustaa toisen asteen opintojen keskeytymistä, taustatekijöitä analysoitiin rekisteritutkimuksena, jossa yhdistettiin tietoja eri tahoilta.
- Näiden pohjalta tehtiin todennäköisyysmalli, joka kuvaa, miten suurella todennäköisyydellä nuori ei saa toisen asteen koulutusta suoritettua.

VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi

VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi

- Kun hankinnalle on määritelty tavoiteltavat myönteiset vaikutukset, joiden toteutumista halutaan seurata, etsitään tai luodaan sopivat mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista voidaan seurata.
- Tämän lisäksi määritetään erilaiset tavat kerätä, hallita ja analysoida tietoa.
- Tavoitteita mietittäessä on hyvä pitää mielessä, että tavoiteltavien asioiden on oltava mitattavissa ja mitattavien tavoitteiden valinnassa olennainen tekijä on saatavilla olevan datan laajuus ja laatu; millaista tietoa vaikutusten mittaamiseen on saatavilla ja käytettävissä.

VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi

- Hankintojen vaikutuksia mitattaessa tulee ottaa huomioon elinkaarimalli ja mitata vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä, hankinnan koko elinkaaren ajalta.
- Jos hankinnan tavoitteita on tarkoitus verrata ennen hankintaa olevaan ns. lähtötilanteeseen, pitäisi tästä lähtötilanteesta löytyä riittävän hyvää tietoa, johon hankinnalla mahdollisesti aikaansaatuja vaikutuksia/muutoksia voidaan verrata.
- Vaikuttavuustavoitteita ja mittareita määriteltäessä on hyvä pitää mielessä, että kaikkia asetettuja tavoitteita ei ehkä ole mahdollista mitata.
- Lisäksi mitattavuuteen saattavat vaikuttaa sellaiset tekijät, joihin palveluntuottaja ei voi vaikuttaa. Hankinnalla voi olla myös toivottuja tai ei-toivottuja sivuvaikutuksia, joiden olemassaolo olisi hyvä tunnistaa jo ennen varsinaisen hankinnan tekoa.

VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi

Esimerkkejä mittareista

Tavoite	Mittari (esim.)
Työhyvinvoinnin edistäminen	Poissaolojen lkm, työterveyskäyntien lkm, työhyvinvointikyselyn tulos
Lasten, nuorten, lapsiperheiden hyvinvoinnin edistäminen	Lastensuojelukäyntien lkm ja kustannukset, nuorten työttömien lkm, koulupudokkaiden lkm, lasten psykososiaalinen hyvinvointi
Ympäristöystävällinen ja energiatehokas palvelurakennus	Materiaalien ympäristöystävällisyys (esim. uusiutuvat materiaalit), energiatehokkuus, energiakulutus
Vähäpäästöinen julkinen liikenne	Polttoaineen kulutus, vaihtoehtoisten käyttövoimien osuus, euro-normin käyttö
Energiatehokas valaistus	Valoteho, energian kulutus hankinnan elinkaaren aikana
Resurssitehokas jätehuolto	Kierrätysaste eri jätelajeille, jätteen määrä, asiakastyytyväisyys

VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi

- Valituilla mittareilla on oleellinen rooli tavoitteiden ja vaikutusten arvioinnissa, sillä usein mittarien antamien tulosten perusteella tehdään hankintaan liittyviä päätöksiä.
- Mittareiden tulisi olla niin yksiselitteisiä, ettei eri osapuolilla ole mahdollista tulkita niitä eri tavoin. Lisäksi mittaamiselle ja käytettäville mittareille tulisi asettaa selkeät ohjeet sekä varmistaa, että mittarien antamat tulokset ovat helposti raportoitavissa.
- Tärkeää on myös miettiä, millaista tietoa mittarit hankintojen vaikutuksista antavat; saadaanko mittareilla vain määrällistä eli numerotietoa vai saadaanko myös laadullista tietoa, joka usein antaa syventävää tietoa hankinnan vaikutuksista.

VAIHE 3: Mittarien laadinta vaikutusten arvioimiseksi

- Tiedon pitää olla todennettavissa alalla hyväksyttyjen menetelmien mukaisesti. Tässä vaiheessa käytössä oleva tieto voi olla myös "lupaus" tulevista vaikutuksista.
- Tietojen toimittamisen työnjaosta tulee sopia tilaajan ja toimittajan kesken: kuka toimittaa seurantatiedot, miten ja milloin. Seurantatiedosta vastuussa olevalla taholla, oli se sitten tilaaja tai toimittaja, on oltava oikeudet tarvittaviin tietoihin.
- On hyvä varautua siihen, että toimittaja ei ole kykenevä toteuttamaan osittain tai kokonaan oleellisia tietoja tai itse toimintoja, ja luoda selkeä sopimusmalli, kuinka näissä tilanteissa toimitaan.

Case Jyväskylä:

- Vaikutusten arviointi edellyttää uusien työkalujen käyttöönottoa, sillä dataa vaikutuksista ei tällä hetkellä kerätä toiminnan tueksi tai vaikutusten arvioimiseksi.
- Luotettavia mittareita on olemassa, mutta tietoa ei välttämättä kerätä systemaattisesti.
- Mittareiden valinnassa on varmistettava datan saatavuus koko hankinnan ajan, koska maksuperusteet on sidottu vaikutusten aikaansaamiseen.

VAIHE 4:

Kilpailutusprosessi ja hankinta-asiakirjat

VAIHE 4: Kilpailutusprosessi ja hankinta-asiakirjat

- Ennakkoarviointiprosessin aikana laaditut vaikuttavuustavoitteet ja mittarit sekä tavat näiden seuraamiseen sisällytetään hankinnan kilpailutukseen ja tarjouspyyntöasiakirjoihin.
- Kilpailutuksen tavoitteena on löytää ne toimijat ja ratkaisut, jotka kykenevät vastaamaan määriteltyihin vaikuttavuustavoitteisiin. Kilpailutusprosessissa toimijoille annetaan mahdollisuus tarjota vaihtoehtoisia ratkaisuja määriteltyjen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi.
- Vaikutukset voidaan myös sisällyttää laatukriteereinä hankintaratkaisujen vertailuperusteisiin, esimerkiksi hankinnan ympäristöystävällisyys, energiatehokkuus, teknisiä ominaisuuksia koskevat laatuvaatimukset tai toimittajaan kohdistuvat laatuvaatimukset.

VAIHE 4: Kilpailutusprosessi ja hankinta-asiakirjat

- Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu ovat tärkeä osa hankinnan valmistelua yleisesti. Vaikuttavuuden ennakoarvioinnin näkökulmasta markkinakartoituksella voidaan selvittää, mikä on markkinoiden tarjonta ja valmius vastata hankinnan suunniteltuihin tavoitteisiin ja niiden pohjalta muodostettuihin alustaviin vaatimuksiin.
- Markkinoiden kanssa keskusteleminen antaa arvokasta tietoa erilaisista mittaamiseen liittyvistä ratkaisuksista, joiden pohjalta voidaan luonnostella ja testata suunniteltuja mittaamisen käytäntöjä myös toimittajan näkökulmasta. Potentiaalisilta tarjoajilta voidaan pyytää kommentteja siihen, miten ne kykenevät täyttämään asetettuja alustavia vaatimuksia ja mittaamiseen liittyviä sopimusehtoja.

VAIHE 4: Kilpailutusprosessi ja hankinta-asiakirjat

- Erityistä huomiota tulee kiinnittää tarjouspyynnön sopimusluonnoksen tekemiseen, jotta se sisältää kaikki oleelliset vaikuttavuuden toteuttamiseen ja seuraamiseen liittyvät toimet yksiselitteisesti.
- Sopimusluonnoksessa määritellään hankinnalle asetetut (vaikuttavuus)tavoitteet sekä millä tavoin ja kuinka usein näitä mitataan sopimuskauden aikana.
- Tämän lisäksi sopimusluonnokseen kirjataan sopimusaikaiset kannustimet, eli millä tavoin tavoitteiden saavuttamisesta palkitaan, ja sanktiot, eli seuraamukset siitä, jos tavoitteita ei saavuteta.
- Jotta saavutetut vaikutukset voidaan osoittaa syntyneen hankinnan toimittajan toimesta, on valittava useampi indikaattori/mittari tämän todentamiseen.

VAIHE 4: Kilpailutusprosessi ja hankinta-asiakirjat

- Hankinnan vaikuttavuuden ennakoarvointi tähtää hankinnan huolellisen valmistelun lisäksi siihen, että sopimuskauden aikana voidaan seurata ennakoarvioinnissa määriteltyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumista määriteltyjen mittareiden avulla.
- Sopimuskauden aikana pitää pystyä seuraamaan, saavuttaako hankinta sille asetettuja tavoitteita.
 - Tämä on välttämätöntä etenkin niissä hankinnoissa, joissa toimittajalle maksetaan saavutetuista tuloksista eli vaikutuksista.
 - Tavoitteiden seuraamisen lisäksi on tärkeää, että hankinnalle on asetettu sellaiset kannustimet, että toimittaja lähtee tavoittelemaan hankinnalle asetettuja vaikutuksia.

Lähteitä ja lisätietoa

- *Kuntaliiton opas "Vaikutusten ennakkoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa"* https://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2572
- Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen (IVA) Stakesin raportti aiheesta: <https://www.julkari.fi/handle/10024/77751>
- Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Ymparistovaikutusten_arviointi
- Hankintojen tiekartta <https://www.hankintakeino.fi/fi/ajankohtaista/2019/mika-hankintojen-tiekartta>
- KEINOn eOppiva materiaali "Tavoitteiden asettaminen ja vaikuttavuus", miksi ja miten hankinnoille asetetaan tulostavoitteita: <https://eoppiva.fi/kurssit/keino/#/lessons/2inUYUYLa1w8g4BNEfxuWLA56mhZfVn0>
- SITRAn raportti aiheesta Vaikuttavuuden askelmerkit <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf>
- 6aika hankkeessa kehitetty vaikuttavuusmalli https://6aika.fi/wp-content/uploads/2017/05/6Aika-vaikuttavuusmalli_final-logoilla_210917.pdf
- Tampereen Innovatiivisten hankintojen työkalupakki <https://www.innokyla.fi/web/tyotila4451729>
- THL:n SOTKANET <https://www.sotkanet.fi>
- TOIMIA tietokanta : <https://www.terveysportti.fi/dtk/tmi/koti>
- Valtion nuorisoneuvoston ylläpitämä sivusto, josta löytyy nuorisoon liittyviä barometreja ja indikaattoreita: <https://tietoanuorista.fi/indikaattorit/>
- Julkisten hankintojen yhdistys: Parhaita käytäntöjä hankintojen suunnitteluun ja markkinavuoropuheluihin: <https://hankintayhdistys.fi/2018/10/22/hankintayhdistyksen-seminaari-tampereella-23-8-2018/>
- Green Net Finland: Markkinavuoropuhelu - Mitä se on ja miten se toteutetaan: https://gnf.fi/wp-content/uploads/2016/04/Markkinavuoropuhelu_selvitys_julkaistu.pdf

Kiitos!

KEINO

KESTÄVIEN JA INNOVATIIVISTEN
JULKISTEN HANKINTOJEN
VERKOSTOMAINEN OSAAMISKESKUS

»» hankintakeino.fi