



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Tuukka Penttilä

**Julkisten hankintojen johtaminen osana
hyvinvointialueen johtamisstrategiaa**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteiden maisteri
Julkisjohtaminen

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Tuukka Penttilä		
Tutkielman nimi:	Julkisten hankintojen johtaminen osana hyvinvointialueen johtamisstrategiaa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisjohtaminen		
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	82

TIIVISTELMÄ:

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskeva laki (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) tuli voimaan 29.6.2021, jonka myötä 1.1.2023 perustettiin 21 hyvinvointialuetta maakuntarajojen mukaisesti. Hyvinvointialueet ovat uusi itsehallinnollinen alue, joiden tavoitteena on tuottaa tehokkaasti alueen asukkaille yhdenvertaiset sosiaali-, terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut, joiden järjestäminen oli aiemmin kuntien vastuulla. Palveluita tuotetaan hyvinvointialueen omalla henkilöstöllä, minkä lisäksi alueille hankintaan palveluita eri toimintoihin erilaisin menetelmin. Näitä menetelmiä ovat muun muassa kilpailutukset ja in-house hankinnat.

Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkoituksena selvittää miten hyvinvointialueet käyttävät in-house hankintoja ja kilpailuttamista hyödykseen palveluidensa hankinnassa sekä kumpi hankintatapa toimisi paremmin palveluiden johtamisen näkökulmasta.

Tutkielman teoreettisen viitekehyksenä ovat julkinen johtaminen, julkiset hankinnat sekä hyvinvointialueet. Teorian ja empirian välillä tarkastellaan millaisia mahdollisuuksia ja velvollisuuksia hyvinvointialueilla on julkisiin hankintoihin liittyen. Tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysiä, jonka aineisto on kerätty Helsingin Sanomien verkkojulkaisujen perusteella. Aineiston hankintaan on käytetty tutkielman eri teemojen mukaisesti julkiseen hankintaan, julkisjohtamiseen ja sote-uudistukseen liittyvää uutisointia.

Tutkimustuloksissa todetaan, että hyvinvointialueet käyttävät sekä kilpailutuksia että in-house hankintoja hankkiakseen palveluita alueiden tarpeisiin. Kilpailutuksien ongelmien koetaan olevan moninaisia. In-house hankintoihin liittyvät ongelmat nähdään puolestaan hyvin kaksijakoisina; ongelmien nähdään painottuvan pääasiassa välinpitämättömyyteen tai ymmärtämättömyyteen sidosyksikköhankintojen mahdollisuuksista. Palveluiden johtamisen kannalta ei ole yksiselitteistä sanaa, minkälaiset keinot palvelisivat parhaiten alueiden toimintoja.

AVAINSANAT: Hyvinvointialue, julkinen johtaminen, julkinen hankinta, kilpailuttaminen, in-house, sidosyksikkö

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Aihe, tutkimuskysymys ja rakenne	8
2	Johtaminen	9
2.1	Mitä on julkinen johtaminen?	9
2.2	New Public Management (NPM) – Uusi julkisjohtaminen	10
2.3	New Public Governance (NPG) – Julkisen hallinnan malli	14
2.4	Strateginen johtaminen osana julkisten hankintojen johtamista	16
3	Julkiset hankinnat	20
3.1	Julkisten hankintojen lainsäädännöllinen perusta	22
3.1.1	Kynnysarvot	25
3.1.2	Hankinnan kilpailuttamatta jättäminen	28
4	Mikä on hyvinvointialue?	32
4.1	Valmistelu	34
4.2	Ohjaus	35
4.3	Johtaminen	37
5	Julkisen hankinnan vaiheita	40
5.1	Hankinnan valmistelu	40
5.2	Kilpailutus	42
5.3	Tarjousten avaaminen ja tarjoajien soveltuvuus	44
5.4	Hankintapäätös ja sopimus	46
5.5	Sopimuskausi	48
6	Tutkimuksen metodologia ja aineisto	51
6.1	Tutkimusmenetelmä	51
6.2	Aineiston analyysi	52
7	Lopputarkastelu	65
7.1	Keskeiset havainnot	65
7.2	Keskustelu	67
7.3	Jatkotutkimusehdotus	70

Taulukot

Taulukko 1. Kynnysarvot

27

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta eli sote-uudistusta on kaavailtu viimeisen neljän eri hallituskauden aikana Matti Vanhasen ensimmäisestä hallituksesta aina Sanna Marinin hallitukseen saakka. (Ahonen ja muut, 2021, s. 10). Eri hallituksilla on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulisi toteuttaa, mutta kerta toisensa jälkeen yritykset ovat kaatuneet joko valiokunnissa tai viime kädessä ajan puutteeseen. Tämä lähes 20 vuoden mittainen valmistelu- ja toimeenpanotyö tuli eräänlaiseen päätökseen 1.7.2021, kun laki hyvinvointialueesta (611/2021) tuli voimaan.

Niemivuon (2022, s. 295) mukaan vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueet tulevat hoitamaan laajan määrän erilaisia tehtäviä, jotka määritellään suurilta osin lainsäädännössä. Tehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle hyvinvointialueen maantieteellisen rajan sisällä olevilta kunnilta. Alueet toimivat rajoitetun toimialan piirissä, minkä vuoksi ne voivat ottaa hoitaakseen ainoastaan tehtäviä, joilla edistetään niiden varsinaisten tehtävien toteutumista. Alueiden varsinaisena tehtävänä on tuottaa tehokkaasti alueen asukkaille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut.

Lain hyvinvointialueesta (611/2021) tullessa voimaan alkoivat uusien aluerajojen sisällä valmistelutyöt hyvinvointialueiden perustamiseksi. Jokaiselle alueelle perustettiin valmistelutoimielimet ennen varsinaisten aluevaltuustojen, aluehallitusten ja hyvinvointialuejohtajien valintaa. Alueiden lähtökohdat siirtymävaiheessa olivat hyvin erilaisia suhteessa toisiin alueisiin, mikä näkyi muutostarpeiden laajuudessa. Työn laajuuteen vaikuttivat maakuntarajojen sisällä aikaisemmin muodostetut rakenteet, joista esimerkkinä ovat kuntayhtymät.

Jokainen hyvinvointialue tulee toimimaan oman alueensa hankintayksikkönä, jolla tarkoitetaan mm. valtiota, kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita, joiden velvollisuus on kilpailuttaa hankintalain mukaisesti tavara-, palvelu- ja urakkahankinnat

kynnysarvojen ylittyessä (Hankintalaki 2016/1397 4 §). Lähtökohtaisesti useiden kuntien hankintatoimet muodostavat hyvinvointialueelle yhteisen hankintayksikön, joka hankkii palvelut hyvinvointialueelle siirtyvien palveluiden osalta, vaikkakin hankintatoimet voidaan toteuttaa myös erilaisin menetelmin.

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan hankintoja, joita hankintayksiköt toteuttavat hankilain soveltamisalan piirissä. Eri mittareilla arvioituna julkisella hankinnalla on merkittävää vaikuttavuutta Suomessa, jota on Valtiovarainministeriön (2020) mukaan Marinin hallitusohjelmassa painotettu merkittävällä tavalla osana julkishallintoa. Julkisen hankinnan merkittävyys näkyy taloudellisten vaikutusten lisäksi ekologisissa ja sosiaalisissa tekijöissä. Näiden tekijöiden kehittämiseksi on linjattu monia kohtia, jotka tulevat vaikuttamaan myös hyvinvointialueiden toiminnassa.

Tietoisuus ja ymmärrys julkisten hankintojen vaikutuksista on kasvanut viimeisten vuosikymmenien aikana. Lisäksi hankintaosaaminen on parantunut, mitä kuvastavat muun muassa organisoidut hankintayksiköt. Tietoisuuden ja osaamisen lisääntymisestä huolimatta kokonaiskuvaa ei ymmärretä täysin, vaikka julkiset hankinnat saattavat esimerkiksi kunnissa kattaa puolet kunnan budjetista. Hankintatyötä pidetään edelleen sivuosaisena työnä, jota tehdään muiden töiden rinnalla, vaikka todellisuudessa kyseessä on monialaista osaamista ja laajaa ymmärrystä vaativasta kokonaisuudesta. (Kontio ja muut, 2017, s. 38; Valtiovarainministeriö, 2020).

Valtion tasolla hankintojen strategiaa määrittävät hallitusohjelmat, strategiapaperit sekä valtioneuvoston periaatepäätökset. Kunnissa strategiaan on vaikuttanut kuntastrategia, ja suurimmat kunnat ovat sisällyttäneet hankinnat omiin kaupunkistrategioihin. Hyvinvointialueiden aloittaessa poliittisten ja virassa olevien päättäjien tulee pohtia erilaisten hankintojen ja niiden tuottamistapojen vaikutuksia alueiden toimintaan valtion ohjauskeinot huomioiden. Jokaisella itsehallinnollisella alueella on harkinta- ja päätäntävaltaa erilaisista toteuttamismalleista palveluntuotannoissaan. Tässä vaiheessa erilaiset hankintalinjaukset ja -strategiat nousevat keskusteluun, kun pohditaan

hankintojen tekemistä esimerkiksi yhteishankintayksiköiltä, In-house yhtiöiltä tai kilpailuttamalla.

1.1 Aihe, tutkimuskysymys ja rakenne

Aiheen valintaan vaikutti merkittäväällä tavalla ajankohtaisuus, jota hyvinvointialueuudistus edustaa. Tutkielmaa aloittaessani hyvinvointialueisiin liittyen ei ollut juurikaan aikaisempaa tutkimustietoa, koska hyvinvointialueet perustettiin myöhemmin vuoden 2023 alusta. Tutkielman hyvinvointialueisiin liittyvään näkökulmaan halusin tuoda lisänä julkisen hankinnan, johon vaikutti merkittäväällä tavalla aiemmat työtehtävät, jotka olivat vahvasti sidoksissa julkiseen hankintaan. Myös tieto julkisen hankinnan merkittävydestä ja vaikuttavuudesta lisäsi mielenkiintoa tutkielman tekoa kohtaan.

Tutkielman avulla vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten hyvinvointialueet hyödyntävät kilpailuttamista tai In-house-hankintoja palveluiden tuottamisessa?
2. Millainen hankintojen tekemisen toteuttamistapa palvelisi parhaiten hyvinvointialueen palvelujen johtamista?

Tutkielman teoreettinen osuudessa pureudutaan kolmeen eri aihealueeseen, jotka ovat vahvasti sidoksissa tutkielmassa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Luvussa kaksi käsitellään julkisen johtamisen oppeja 80-luvulta kohti nykypäivää. Kolmannessa luvussa avataan lukijalle julkisen hankinnan sisältöä ja siihen vaikuttavia tekijöitä sekä kolmannen otsikon alla tarkastellaan hyvinvointialueiden muodostumista. Teorian ja empirian välillä käsitellään yleisellä tasolla miten julkisen hankinnan prosessit etenevät ja minkälaisia toimenpiteitä ne sisältävät. Tutkielman viimeinen luku käsittelee työn metodologia, analyysin, loppupäätelmät sekä jatkotutkimusehdotuksen.

2 Johtaminen

2.1 Mitä on julkinen johtaminen?

Sydänmaalakka (2015, s. 14–16) totesi julkisen johtamisen kehittyneen merkittäväällä tavalla viimeisen parinkymmenen vuoden aikana, vaikkakin muutos on ollut hidasta muutostarpeisiin nähden. Hänen mukaansa julkisen sektorin johtaminen sisältää sekä poliittista- että virkamiesjohtamista, joiden suuren linjan haasteina ovat olleet vuosien saatossa julkinen velkaantuminen, väestön ikääntyminen sekä hidas talouskasvu. Nämä pitkään jatkuneet haasteet ovat osakseen johtaneet talouden epätasapainoon, johon pitäisi reagoida uudistamalla sekä poliittista- että virkamiesjohtamista lisäämällä niiden yhtenäisyyttä ja ymmärrystä yhteisestä päämäärästä. Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastustoimi saatiin saman organisaation alle, joka voi lisätä ymmärrystä poliittisen ja virkamiesjohtamisen välillä hajautuneisuuden vähennyttä.

Lane (2000, s. 2) kirjoitti julkisen sektorin johtamisen liittyvän läheisesti julkiseen politiikkaan, päätöksentekoon, politiikan toimeenpanoon ja julkiseen hallintoon. Käsitteellisesti asiat voidaan erottaa selkeästi toisistaan, mutta käytännön tasolla tarkkarajaista eroa johtamisen, politiikan ja hallinnon välillä on haastavaa tehdä niiden yhteennivoutuneisuuden vuoksi. Julkisojohtamiselle teoreettisen pohjan luo tavoitteiden, keinojen ja sääntöjen yhdistämien osaksi päivittäistä toimintaa huomioiden kappaleen alussa mainitut teemat. Lisäksi julkisojohtamisessa tulee kiinnittää erityisesti huomiota läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen sen erityispiirteiden vuoksi (Sydänmaalakka, 2015, s. 14).

Sydänmaalakka (2015, s. 57) näkee julkisessa hallinnossa erotettavissa kolme eri teoriaa, jotka ovat vaikuttaneet hallintoon ja johtamisoppeihin merkittävimällä tavalla viimeisen 50 vuoden aikana. Mallit ovat perinteinen julkinen hallinto, uusi julkinen johtaminen (NPM) sekä uusi julkinen hallinto (NPG), jotka ovat muovautuneet

perinteisestä byrokraattisesta julkisesta hallinnosta kohti tuloskeskeisempää ja verkostomaisempaa hallintaa. Vaikka malleille on nähtävissä omat valtakaudet, niin todellisuudessa erot voidaan tehdä vain käsitteellisesti, sillä ne toimivat samanaikaisesti täydentäen toinen toisiaan.

Salminen (2008, s. 71) puolestaan kuvasi julkisen hallinnon johtamisen muuttuneen hallinnoinnista managerialismiksi, joka tarkoittaa johtamisen muuttuneen tarkkarajaisesta sääntöihin perustuvasta johtamisesta ammattimaiseksi johtajuudeksi. Tienari ja Harviainen (2020, s. 43) mukaan Suomessa pidemmän ajanjakson siirtymä on nähtävissä hyvinvointiyhteiskunnasta kohti kilpailuyhteiskuntaa. Pollitt & Bouckaert (2011, s. 31) näkevät viime vuosikymmenien hallinnolliset uudistusten ponnistaneen kansainvälisistä trendeistä, joilla poliittiset päättäjät ovat pyrkineet saavuttamaan näkyvyyttä äänestäjien silmissä muutosten avulla.

2.2 New Public Management (NPM) – Uusi julkisjohtaminen

Tienarin ja Harviaisen (2020, s. 43) mukaan uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut kaikista eniten hallinnon toimintojen uudistamiseen 1980- ja 1990-luvuilla. Opin juuret juontavat Iso-Britannian entisen pääministeri Margaret Thatcherin hallinnon rakenteiden uudistamiseen uusliberalismin teorian pohjalta. 1980-luvulla alkaneet laajat hallinnon uudistukset ympäri maailmaa ovat erilaisia ilmentymiä NPM:n painotusten liittämistä osaksi julkista hallintoa. Vaatimukset pienemmästä ja tehokkaammasta hallintokoneistosta, tehokkaasta julkisten varojen käytöstä sekä poliittisen ohjauksen tiukentumisesta nousivat keskiöön hallinnon uudistuessa (Salminen, 2008, s. 76). Uudistuksen kannattajakuntaan lukeutuivat suuren julkisensektorin kriitikot, jotka kokivat tärkeimmäksi prioriteetiksi julkishallinnon tehostamisen (Lane, 2000 s.14).

Lane (2000, s. 3) kirjoitti 1900-luvun lopulla julkisessa hallinnossa tapahtuneiden laajojen muutosten tehneen vanhan hallintotavan toimimattomaksi, mikä vauhditti alkanutta trendiä johtamisen vallankumouksesta, jota uusi julkisjohtaminen edustaa. NPM:n teoreettinen perusta on ottanut vaikutteita erilaisista opeista, mutta pääosin sitä

heijastetaan talous- ja oikeustieteeseen sekä peliteoriaan. Hortonin (2006 s. 533–534) mukaan teoreettisia näkemyksiä hyödynnettiin eri tavoin, joka näkyi vaikutusten laajuudessa ja nopeudessa. Eroista huolimatta muutoksissa oli havaittavissa yhtäläisyyksiä valtioiden roolin, koon ja tehtävien parissa.

Horton (2006 s. 533–534) kokee opin uudistaneen valtion rajoja kansalaisyhteiskuntaan, yksityismarkkinoihin, voittoa tavoittelemattomiin talouden sektoreihin sekä muuttaneen julkisten palveluiden kulttuuria ja identiteettiä. Perinteisemmät Weberin byrokraatiaan perustuneet hallintomallit saivat piirteitä yksityisensektorin liiketoimintaperiaatteisiin ja -käytäntöihin perustuen. Suuria valtion organisaatiota ja monopoleja korvattiin pienemmillä matriisi-, kumppanuus- ja verkostorakenteilla, joita luotiin yhdessä yksityisten ja vapaaehtoisten toimijoiden kanssa. Hierarkiaa ja tarkkaa sääntelyä pyrittiin vähentämään koordinoitua lisäämällä erilaisten sopimusten, kuten tulossopimusten avulla.

Yliaskan (2014, s. 221–222 & 226) mukaan tulosohjaus on NPM:n rinnalla vakiintunut trendi, jonka opit pohjaavat vahvasti yksityiselle sektorille. Ensimmäiset viitteet tulosohjaukseen ovat jo 1960-luvun Iso-Britanniasta, josta se vähitellen laajeni globaaliksi ilmiöksi. Suomeen rantautuminen tapahtui yksityisen sektorin kautta 70-luvulla, mutta seuraavan vuosikymmenen aikana ideologiaa alettiin ymmärtämään myös julkisen sektorin parissa, joka näkyi mm. markkinatalouden hintasignaalien jalkauttamisena julkiselle sektorille. Yliaskan mukaan tulosohjauksen vakiintuneella määritelmällä tarkoitetaan organisaation tavoitteiden tarkkaa määrittelyä, jonka ytimessä ovat arviointi ja mittaus. Mittauksen keinoja ovat esimerkiksi kommunikaatioprosessit sekä Rent-seeker -malli. Mittaamisen koettiin olevan esihenkilöiden vastuulla, mikä osaltaan johti valtion- ja kunnallishallinnon johtamistyön kehittymiseen (Niskanen, 2013, s. 73). Tarkastelussa painotettiin yksilön tehokkuuden mittaamista, jonka seurauksena julkisella sektorilla otettiin käyttöön erilaisia palkitsemismenetelmiä ansioituneesta työnteosta (Salminen, 2008, s. 228).

Niskanen (2013, s. 73–75) jatkaa tulosjohtamiseen kuuluvan työn tarkoittavan henkilöstön työn suunnittelua, kehittämistä sekä osallistamista. Henkilöstön työssä vaikutus näkyy henkilökunnan mahdollisuutena vaikuttaa itseä koskeviin asioihin sekä ymmärryksenä omista tuloksista. Oulasvirran ja muiden (2013, s. 40–41) mukaan julkishallinnon tuloksellisuuden mittaamisen edellyttävän pitkää aikaväliä, jossa tuloksellisuuden välineinä käytetään yhteiskunnallisia vaikutuksia, tavoitteita, tarpeita ja niiden välistä suhdetta. Valtionhallinnossa yleisenä tuloksellisuuden tulkintakeinona käytetään talousarviolainsäädännön kuvaustapaa, jossa yhdistyvät toiminnallinen tuloksellisuus ja yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaannokset. Toiminnallisilla tuloksilla tarkoitetaan konkreettisesti saavutettuja operatiivisia tuotoksia ja yhteiskunnallisella vaikuttavuudella kuvataan toimintapoliitikkojen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja kustannustehokkuutta. Julkishallinnon yleinen näkemys tuloksellisuuskeskusteluissa painottuu aikaansaatuihin tuloksiin ja tehokkuuteen, joita suhteutetaan veroaroin tuotettuihin palveluihin.

Salminen (2008, s. 76) kirjoitti uuden julkisjohtamisen valtalinjoina olleen tehokkuusajattelun, taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden. Näiden linjojen mukaisesti julkishallinnon ei tarvinnut tuottaa itsenäisesti kaikkia palveluita, vaan niitä voitiin hajauttaa ja palvelujen hankintaa kohdistaa markkinoille. Mekanismeina käytettiin länsimaisissa hallintoreformeissa mm. yksityistämistä, kilpailuttamista ja tilaaja-tuottajamallia (Tienari ja Harviainen, 2020 s. 43).

Sosiaali- ja terveysministeriön (1996, s. 47) tekemän selonteon mukaan ennen valtiosuusuudistusta 1980-luvulla ostopalveluiden tekemistä kunnissa ja kuntainliitoissa oli rajoitettu markkamääräisten rajojen mukaan laeilla ja säännöksillä. 1990-luvun lähestyessä ostopalveluiden säännöstelyä kevennettiin ja mahdollistettiin kunnille ja kuntainliitoille vapaammat mahdollisuudet ostopalveluiden tekemiseen yksityisiltä yrityksiltä. 1990-luvun puoliväliin mennessä kaikki lainsäädännön rajoitukset ostopalveluiden tekemiseen poistuivat, ja kunnat olivat vapaita hankkimaan palveluita tarpeidensa mukaisesti markkinoilta.

Ostopalvelulla viitataan palveluntuotantoon oman tuotannon ulkopuolisin keinoin. Lukkarinen (2010, s. 42–43) määrittelee ostopalvelun olevan hankkimista yksityiseltä tai joltain muulta palveluntuottajalta, kuten kolmannen sektorin toimijalta, kun organisaatiossa ei ole mahdollisuutta tuottaa palvelua oman henkilökunnan voimin kokonaisuudessa tai edes osittain. Hyyryläinen (2004, s. 10–11, 31–32, 84) määrittelee ostopalvelun sopimuksellisuuden käsitteen kautta. Sopimuksellisuudella viitataan julkisen sektorin organisaatioon sekä markkinoilla palveluja tarjoavaan yritykseen, joiden välillä on toisiaan velvoittava sopimus. Sopimukset saatetaan voimaan kilpailuttamalla ja siten sopimuksellisuuden perustana voidaan nähdä hankintalaki, joka määrittää kilpailutettavien tarpeiden hankinnasta. Tyypiesimerkkinä julkishallinnossa sopimuksellisuudesta toimii tilanne, jossa järjestämisvastuu ja palveluiden laadusta huolehtiminen säilyy julkisella toimijalla

Hyyryläisen (2004, s.14, s.17 & 37) mukaan uusi julkinen johtaminen ja sopimuksellisuus mahdollistivat kilpailuttamisen osana julkisella sektorilla tapahtunutta kehityssuuntaa 1990-luvulla. Kilpailuttaminen edisti ja mahdollisti sopimusten varaan rakentuvan mallin syntymisen, jolla on pyritty yhdessä yksityistämisen kanssa saavuttamaan kunnianhimoisia tavoitteita, kuten kustannussäästöjä, julkisen sektorin pienentämistä sekä julkisen sektorin rahoituksen lisäämistä nostattamatta verotusta. Sydänmaalakan (2015, s. 59–60) mukaan tavoitteena oli lähentyä yksityisen sektorin johtamisoppien mukaisesti tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta lisäämällä markkinavetoisuuden ja yksityistämisen piirteitä julkishallintoon. Etenkin yksityistämisen tarkoituksena on lisätä julkisten rakenteiden joustavuutta sekä kustannustehokkuutta.

Ostopalvelun tavoin yksityistäminen ja ulkoistaminen olivat NPM reformille ominaisia piirteitä, jolla muutoksia haettiin julkishallintoa uudistettaessa. (ks. Tienari ja Harviainen 2020, s. 43; Salminen, 2008 s. 76). Suomessa yksityistämiseen liitettävä keskustelu oli vahvasti esillä 1990-luvulla, jolloin se liitettiin osaksi hallitusohjelmaa. Komulaisen (2010, s. 192–193) näkemyksen mukaisesti yksityistäminen ja ulkoistaminen pohjautuvat hyvin pitkälti samoihin teorioihin ja ajatusmalleihin, vaikka niitä ei voida oikeudellisessa ja

toiminnallisessa merkityksessä käyttää samassa merkityksessä ulkoistamisen monimuotoisemman ja tulkinnallisemman muodon vuoksi. Yliaska (2014, s. 46–47) linjaa yksityistämisen tarkoittaneen tutkimustyössä valtion yritysten myyntiä osittain tai kokonaan, sääntelyn vähentämistä tai kilpailun lisäämistä valtion hallitsemilla aloilla, palveluiden ostamista yksityiseltä sektorilta, julkisen tehtävän lakkauttamista tai supistamista, budjettirahoitteisen toiminnan siirtämistä budjetin ulkopuolelle sekä julkisen hallinnon muuttamista välilliseksi hallinnoksi.

2.3 New Public Governance (NPG) – Julkisen hallinnan malli

2000-luvun alkupuolella uusi julkinen hallinta (NPG) nousi vallitsevaksi johtamisopiksi, mikä pyrki tekemään korjausliikkeitä edeltävässä johtamisopissa havaittuihin ongelma-kohtiin. Sydänmaalakan (2015, s. 61) mukaan julkinen hallinta on toimintapolitiikkaa, johon voi osallistua toimijoita kaikilta eri sektoreilta tai useita julkisen sektorin toimijoita. Virtasen ja Stenvallin (2019 s. 46–47) näkemyksen mukaisesti NPG tarkoittaa itseohjautuvia toimintayksiköitä, jotka tekevät yhteistyötä yli sektorirajojen aina yksittäiseen kansalaiseen saakka. Hallinnan vaikutukset voivat olla paikallisista kansainvälisiin, jotka osallistavat kansalaisia yhteisten kaikkia koskevien asioiden hoitamiseen ja kehittämiseen. Osborne (2010, s. 6) mukaan hallinnassa toisistaan riippuvaiset toimijat osallistuvat julkisten palvelujen tarjoamiseen. Keskiössä ovat organisaatioiden väliset suhteet ja prosessien hallinta, joissa korostetaan palveluiden tehokkuutta sekä saatuja tuloksia.

Hakari (2013, s. 42) kirjoittaa uudella julkisella hallinnalla olleen kolme toisilleen yhtenäistä, mutta toisistaan erotettavaa ajanjaksoa. 1990-luvun lopulla julkisen hallinnan keskustelu painottui verkostojen toimintaan ja järjestämiseen. Keskustelun lähtökohdat nousivat kompleksisen ja hajanaisen yhteiskunnan syistä, minkä seurauksena koettiin, ettei julkinen sektori kykene hoitamaan itsenäisesti yhteiskuntaa ja sen taloutta. Kaikkia koskeviin asioihin tulisi ottaa ihmisiä mukaan kaikilta eri sektoreilta.

Hakari (2013, s. 43–44) kirjoitti seuraavan erottavan jakson olleen 2000-luvun alussa – demokraattinen päätöksenteko ja kansalaisten uusi osallistaminen. Kansalaista ei nähty pelkästään palveluiden käyttäjänä, vaan aktiivisena toimijana verkostoissa. Hallinnan tarkoituksena ei ollut erottaa politiikkaa ja hallintoa toisistaan, vaan lisätä toimijoiden yhteistyötä ongelmakohtien ratkaisemiseksi ja palvelutuotannon tehostamiseksi. Kolmannessa vaiheessa 2010-luvulla pääpainopisteet olivat yhteistuotannossa ja palveluiden asiakaslähtöisessä kehittämisessä, jonka nähtiin vaikuttavan eritoten kunnallisen palvelutuotannon kehittämisessä.

Pestoff ja muut (2011 s. 15 & 276) totesivat uuden julkisen hallinnan ytimen perustuvan yhteistuotantoon, jonka käsitteellinen alkuperä juontaa juurensa 1970-luvulle Elinor Onstromin ja Indianan yliopiston poliittisen teorian sekä politiikan työpajan kuvaukseen kansalaisten osallistumisesta julkisten palveluiden tuottamiseen osana kumppanuussuhdetta. Brandsen ja Honing (2018, s. 12–14) tekevät eron kansalaisten osallistumisesta palveluiden tuottamiseen prosessin eri vaiheissa. Yhteistuotannossa (Co-Production) on kyse osallistumisesta palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen prosessin myöhemmissä vaiheissa. Osallistumista palvelun aikaisen vaiheen suunnitteluun ja/tai strategiseen suunnitteluun kutsutaan yhteiskehittämiseksi (Co-Creation). Heidän mukaansa yhteistuotanto on osa onnistunutta palveluntuotantoa, jota ei voida erottaa onnistuneesta prosessista tuottajan ja kansalaisten panosten riippuvuussuhteen vuoksi. Heidän mukaansa itsetarkoituksena ei ole yhteistuotannon lisääminen, vaan sen tarkoituksenmukainen hallinta ja vaikutusten parantaminen tehokkaamman palvelun tuottamiseksi. Aktiivinen kansalaistoiminta ei ole välttämättä suoraa palveluiden tuottamista, vaan panoksien tuomista tuotantoprosessia välillisesti tukevaan organisaatioon. Osallistuminen palvelun suunnitteluun voi olla yksilöllistä tai kollektiivista riippuen palvelun tasosta.

Tuurnaksen (2017 s. 474–475) mukaan yhteistuotannon ja kansalaisten aktiivisuuden lisääminen vaikuttaa palveluorganisaatioiden johtamistyöhön operationaalisella ja strategille tasolla. Hänen mukaansa johtamisen haasteet johtuvat vastuiden

monimutkaistumisesta ja odottamattomista vaikutuksista johtamistyöhön sekä erilaisten skenaarioiden huomioon ottamisen vaikeutumisesta. Pääpaino yhteistuotannon johtamisessa painottuu kannustamiseen, vuorovaikutuksen luomiseen ja sen ylläpitämiseen toimijoiden välillä. Ammatillinen johtaja toimii mahdollisuuksien luojana prosessin ytimessä toimimisen sijaan. Yhteistuotannon vaikutukset palvelujärjestelmissä johtamisen lisäksi koskettavat organisaatorakenteita, palvelu- tai kumppanuusprosessien suunnittelua ja toimintakulttuureja.

Myöskään muut eivät nähneet muutosta pelkästään toimintaa helpottavana ratkaisuna. Laajat verkostot voivat helposti hämärtää valta- ja vastuusuhteita verkoston välillä sekä aiheuttaa edustukselliseen demokratiaan ja verkostosuhteisiin liittyviä kysymyksiä (Sydänmaalakka 2015, s. 62). Johtamisen haasteiden koetaan kasvaneen myös, koska johtajien tulee hallita verkostojohtajuus, asiakaslähtöiset palvelut ja palvelujärjestelmien uudistaminen sekä teknologinen osaaminen (Virtanen ja Stenvall 2019, s. 48). Lisäksi heidän mukaansa verkostoiden onnistunut johtaminen vaatii niiden vahvaa tuntemista, elinvoimaisuuden ylläpitämistä, työntekijöiden itseohjautumisen ja itsensä kehittämiseen kannustamista. Verkostoissa ongelmia koostuu myös Osbornen (2010 s.9) mukaan, koska verkostot harvoin tasavertaisia järjestelmiä, joissa kaikilla toimijoilla on samalla tavalla päätösvaltaa. Vallan eriarvoisuuden vuoksi tulee kiinnittää paljon huomiota onnistuneeseen vallanjakoon verkoston toimivuuden takaamiseksi. Vallan epätasaisen jakautumisen vuoksi usein verkostojen arvopohja on pirstaleinen ja kiistanalainen, joka aiheuttaa vaikeuksia johtamisessa ja verkoston toiminnassa. Hän kiteyttää uuden julkisen hallinnan olevan tulos sekä että vastaus 2000-luvun kompleksisen, pluralistisen ja pirstaloituneen politiikan toimeenpanon ja palvelujen tarjoamisen kentälle.

2.4 Strateginen johtaminen osana julkisten hankintojen johtamista

Tienari ja Harviainen (2020, s. 16) kirjoittavat strategian kehittävän toimintaa paremmaksi, mikä koostuu yhdessä tekemisestä, pilotoinnista, kehittämisestä ja kokeilemisestä. Mintzberg ja Waters (1985, s. 271–272) kirjoittavat harkitun ja

täsmällisellä tavalla toteutuvan strategian pitävän sisällään vähintään kolme eri ehtoa. Ensimmäinen mukaan organisaatiolla ei voi olla epäilystäkään siitä, mihin ollaan ryhtymässä. Toisen kohdan mukaan organisatoriset toimet tulee olla kaikkien toimijoiden tiedossa ja kolmannen ehdon mukaan kollektiivisten tarkoitusten on pitänyt toteutua tarkasti tarkoitettulla tavalla, siten ettei mikään ulkopuolinen taho ole voinut vaikuttaa lopputulemaan. Vuorisen (2013) mukaan strategialla on kaksi erilaista tavoitetta, joiden mukaan asioita pyritään tekemään tehokkaammin ja paremmin, tai tekemään jotakin uutta ja erilaista.

Rannisto (2005, s. 93) näkee strategisen johtamisen käsittävän laajan kokonaisuuden, jossa yhdistyy johtajan oma järjestelmällinen toiminta kattaen toimia johtamisesta, strategian rakentamisesta, tulevaisuuteen tähtäämisestä ja oppimisesta. Johtamistyöltä vaaditaan jatkuvaa organisaation uskomusten ja tavoitteiden vahvistamista, keskustelua työn rajoista ja laadusta, kannustamista tavoitteiden saavuttamiseksi sekä ympäristön vaikutusten tiedostamista ja tulevaisuuden huomioon ottamista.

Bovaird & Loeffler (2015, s. 71–72) mukaan strategisen johtamisen elinehto on innovaatiot. Innovaatioiden näkökulmasta strategisella johtamisella tulee varmistaa innovaatioiden vieminen julkisiin organisaatioihin. Tehokasta strategiaa toteuttaakseen julkisten organisaatioiden tulee työskennellä yhdessä niin yksityisen kuin kolmannenkin sektorin kanssa. Palveluiden suunnittelu ja toteuttaminen tulee tehdä yhdessä palvelunkäyttäjien ja kansalaisten kanssa, jotta resurssit ja potentiaali saadaan hyödynnettyä parhaalla mahdollisella tavalla.

Niiranen ja muut (2015, s. 84–85) liittävät strategisen johtamisen osaksi osaamista painottavia johtamisoppeja, jotka painottavat tulevaisuuden teemoja siihen varautumisen ja ennustamisen kautta. Organisaatioilta vaaditaan kykyä ottaa huomioon yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeet nykyhetkessä ja tulevaisuudessa. Johtamistaitojen pääpainon he näkevät olevan ongelmanratkaisussa ja vahvassa organisaation toimintaprosessien tuntemuksessa kuten, suunnittelussa, päätöksenteossa,

toimeenpanossa, taloudesta sekä politiikan vaikutuksista organisaation toimintaan. Niin ikään Vuorinen (2013, s. 13) painottaa tulevaisuutta strategisessa johtamisessa. Hänen mukaansa strateginen johtaminen on tietoisten valintojen tekemistä, organisaation suunnan näyttämistä ja toiminnan ohjausta pitkälle tulevaisuuteen, jolla mahdollistetaan organisaation pitkän aikavälin menestys muuttuvassa ympäristössä.

Tienari & Harviainen (2020, s. 23) kirjoittavat strategisen johtamisen edellyttävän johtajalta erityisesti kolmen eri kielen hallintaa – ihmisten, numeroiden ja teknologian. Ihmisten kielen ymmärtämisellä he tarkoittavat ihmisten mukaan ottamista strategian suunnitteluun jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa strategian suunnittelua. Heidän mukaansa strategian epäonnistumiseen johtaa usein huono tai kokonaan puutteellinen vuorovaikutus ihmisten välillä. Numeroiden osaamisella viitataan suoraa tuloksen mittaamiseen. Johtajan tulee ymmärtää rahan tulo- ja menovirrat sekä luoda selkeä käsitys johdettavilleen heidän vaikutuksestansa osana prosessia ja strategiaa. Teknologian ymmärtämisellä tarkoitetaan käsitystä sen vaikutusten laajuudesta kaikessa toiminnassa. Oleellista on ymmärtää millaisia vaikutuksia teknologia luo ja millaisia mahdollisuuksia se antaa nyt ja tulevaisuudessa.

Pajunen-Muhosen ja muiden (2023, s. 15) mukaan strategisen johtamisen periaatteet julkisissa hankinnoissa viittaavat hankintojen parissa tehtävään suunnittelutyöhön, hallintaa ja ohjaukseen. Hankintojen strategisena johtamisen tavoitteena on edistää organisaation tavoitteita ohjaamalla hankintatyötä, päätöksentekoa ja toimintaa, siten että hankinnat vievät toimintaa organisaation haluamaan suuntaan.

Hankintojen johtaminen edellyttää selkeää kokonaiskuvaa siitä, millä tavoin palvelut halutaan tuottaa ja mikä osuus hankinnoilla on niiden järjestämisessä (Valtiovarainministeriö 2020, s. 14–15). Viitaten KEINOn vuonna 2018 teettämään kyselyyn, useilla julkisilla organisaatioilla on hankintoihin liittyviä strategioita, mutta vain noin joka neljännessä organisaatiossa niiden toteutumista seurattiin ja vain joka

neljännessä organisaatiossa oli tehty tarkempia suunnitelmia strategisten linjausten rinnalle (KEINO-osaamiskeskus, n.d.).

Hankintayksiköiden johtamisessa tulisi Kontion ja muiden (2017 s. 39) mukaan kiinnittää huomiota hankintojen tarkoituksenmukaiseen organisointiin, henkilöstön hankintaosaamiseen, hankintojen suunnitteluun koko hankinnan elinkaaren ajan, hankintavaltuuksien määrittelyyn, tehtyjen hankintojen prosessointiin ja analysointiin sekä laadukkaaseen ja ajankohtaiseen hankintaohjeistukseen. Suunnitelmallisen ja ammattimaisen hankintatoimen johtamisen avulla voidaan saavuttaa yksikössä prosessikustannuksia yksittäisissä hankinnoissa ja pitkällä aikavälillä onnistunut johtaminen tuottaa parempia hankintoja, joka näkyy hankintojen laadussa ja kustannusten pienentymisessä. Suunnitelmalliset toimintamallit hankintatoimessa edesauttaa merkittävästi myös hankintojen seuranta ja tilastointia.

Valtiovarainministeriön (2020, s. 18) mukaan hankintojen strategisen potentiaalın ymmärtäminen on iso osa hankintojen strategista johtamista. Tarkoituksenmukaisella strategisella johtamisella voidaan vaikuttaa julkisen hankinnan mahdollistamiin ekologisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin sekä innovaatioiden kehittämiseen. Merkittävänä hankintojen strategisen johtamisen työkaluna useissa organisaatioissa ovat niiden luomat hankintastrategiat ja linjavedot, kuten erilaiset ohjeistukset. Niissä voidaan käsitellä yksityiskohtaisemmin organisaation linjauksista suhteessa strategiaan, erilaisista tavoitteista, johtamisjärjestelmää ja johtamisen linjaukset.

3 Julkiset hankinnat

Työ- ja elinkeinoministeriön (n.d. -a) mukaan vuodessa julkisten hankintojen kokonaisarvo on noin 47 miljardia euroa, joista hieman yli 30 miljardin osuus kuuluu yksityisiltä yrityksiltä tehtyihin ostoihin. Hankinnat jakautuvat hallinnon tasolla niin, että noin kolmannes kuuluu valtion hankintojen piiriin ja loput kunnille ja kuntayhtymille. Hyvinvointialueiden johdosta painotukset tulevat muuttumaan merkittävästi kuntien osalta, kun terveys- ja sosiaalipalveluiden sekä pelastustoimien hankinnat siirtyvät hyvinvointialueille. Rakenteellisesta muutoksesta huolimatta hankintojen määrän voidaan nähdä pysyvän melko muuttumattomana. Määrällisesti Suomessa julkaistiin vuonna 2019 kaikkiaan noin 18 000 hankintailmoitusta eri hallinnonalat huomioituna (HE 244/2020 vp, kappale 1.1).

Määttä ja Voutilainen (2017, s. 20–21) kirjoittavat julkisen hankinnan tarkoittavan menettelyä, jossa hankintayksikkö hankkii tavaroita, palveluita, rakennustöitä tai -urakoita. Hankintayksikkö valitsee kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tai tarjoukset kilpailutukseen osallistuneiden tarjoajien joukosta. Tarjouspyynnön jättäneen hankintayksikön lisäksi julkisessa hankinnassa ovat osapuolina toimittajat, tarjoajat sekä mahdolliset ehdokkaat. Toimittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä tai julkista tahoa tai tahojen ryhmittymää, joka tarjoaa markkinoilla tavaraa, palvelua tai urakkaa. Tarjoaja on toimittaja, joka vastaa tarjouspyyntöön jättämällä oman tarjouksensa kilpailutukseen. Mahdolliset ehdokkaat ovat toimittajia, jotka ilmoittavat halukkuudestaan osallistua hankintayksikön järjestämään rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn, kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, innovaatiokumppanusmenettelyyn tai suoraan hankintaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön (n.d. -b) määrittää julkisten hankintojen olevan organisaation ulkopuolelta hankittavaa tavaraa, palvelua tai urakkaa. Hankintayksikkö on toimija, kuten valtio, kunta, kuntayhtymä, valtion liikelaitos, hyvinvointialue tai jokin muu hankintalain määrittämä toimija, joka hankkii tarpeita julkisesti kilpailuttamalla. Hankintalaki

määrittää hankintayksiköksi myös toimijat, jotka saavat hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. (Hankintalaki, 5 §).

Huuhka (2019, s. 247) määrittelee julkista hankintaa julkisuuden kautta. Hän kirjoittaa julkisen hankinnan olevan julkisesti ja avoimesti tehtävää hankintaa, jossa julkisuus toteutuu hankinnoissa pääosin niistä tiedottamisen perusteella tarkoituksenmukaisin menetelmin eri tiedotuskanavissa kansallisesti sekä EU:n laajuisesti. Niin ikään Karinkanta ja muut (2012, s. 19–20) kirjoittavat julkisen hankinnan olevan nimensä mukaisesti tehtävää julkista ja avointa toimintaa, joka toteutuu käytännöntasolla avoimella julkaisulla hankinnoista niille tarkoitetuilla virallisilla ilmoituskanavilla.

Pekkala ja muut (2022, s. 46–47) kirjoittavat julkisten hankintojen ensisijaisen tavoitteen olleen julkisten varojen käytön tehostaminen sekä EU:n sisämarkkinoiden kehittäminen. Ensisijaisten tavoitteiden rinnalle on otettu viimeisen 20 vuoden aikana uudenlaisia kriteerejä, joilla pyritään huomiomaan muuttavan maailman tarpeita. Heidän mukaansa painotukset liittyvät ympäristönsuojeluun, yritysten yhteiskuntavastuuseen, reiluun kauppaan innovaatiopolitiikkaan sekä sosiaalisten tekijöiden huomioimiseen. Uusien kriteerien avulla on mahdollisuuksia vaikuttaa esimerkiksi ympäristökysymyksiin, mutta kriteerien ottaminen osaksi hankintaa voi olla hyvinkin haasteellista ja vaikeuttaa konkreettisen päämäärän toteuttamista.

Eri tahot valvovat julkisten hankintojen lainmukaisuutta, ja tämän lisäksi kilpailutuksiin osallistuvilla yrityksillä on keinoja vaikuttaa menettelyn aikana tapahtuneisiin virheisiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (2021) toimenkuvaan kuuluu valvoa julkisia hankintoja hankintalain ja erityisalojen hankintalain soveltamisen osalta. KKV:n valvonnan kohteena ovat erityisesti hankintayksiköt ja niiden hankintalain noudattaminen. KKV ei puutu esimerkiksi siihen kuinka tarkoituksenmukaisina hankintaa voidaan pitää, vaan valvontaa kohdistetaan esimerkiksi virheellisesti tehtyihin ja syrjintää sisältäviin hankintoihin. Enimmäkseen puuttumiset koskevat laittomia suorahankintoja, joissa kilpailutus on jätetty tekemättä tietoisesti tai vahingossa, jonka seurauksena tarjoajilta on poistettu

tasapuolinen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen. Virastolla on oikeus ottaa hankinta tarkasteluun omasta päätöksestä tai ulkopuoliselta toimijalta saadun vihjeen perusteella.

Markkinaoikeuden (2020) mukaan asianosainen taho tai joissakin tapauksissa eri viranomaiset voivat saattaa kirjallisesti markkinaoikeuden (MAO) käsiteltäväksi hankintamenettelyn aikana tapahtuneet virheet, jotka ovat voineet vaikuttaa kilpailutuksen kulkuun ja toimittajan valintaan. Asianosaisena lähtökohtaisesti voidaan pitää tarjouskilpailuun osallistunutta tai osallistumista yrittänyttä tahoja, joka on jätetty menettelystä pois hankintayksikön toimesta. Markkinaoikeudelle voidaan toimittaa valitus 14 päivän määräajassa kilpailutuksen päätöksestä lukien. Määräaika käynnistyy hankintapäätöksen tiedoksiannon seuraavasta päivästä. Markkinaoikeus tekee päätöksen valituksen käsittelystä tai sen käsittelemättä jättämisestä. Tarvittaessa markkinaoikeus pyytää lisätietoja osallisilta ja antaa ratkaisunsa kilpailutusta koskien.

3.1 Julkisten hankintojen lainsäädännöllinen perusta

Kalima ja muut (2007, s. 1–2) mukaan julkisten hankintojen piirissä sääntely on muuttunut merkittäväällä tavalla viimeisten vuosikymmenten aikana. Vielä 1970 ja 1980-luvuilla Suomessa ei ollut kansallista hankintalakia, vaan päätavoitteena oli tehdä hankinnat kotimaisilta toimittajilta, joka toimi kuntienkin hankintasääntöjen pääohjenuorana. Pohjoismaiden ministerineuvoston 80-luvulla tekemän selvityksen mukaan hankintojen pääperiaatteina oli toiminut hyvin pitkälti paikallisuus ja yrityksen tunnettavuus. Merkittävä muutos tapahtui Suomen liittyessä Euroopan unionin ETA-vapaakauppasopimukseen vuonna 1994, jonka kanssa samoihin aikoihin Suomessa saatettiin voimaan ensimmäinen ja myöhemmin kumottu hankintalainsäädäntö (laki julkisista hankinnoista 1505/1992). Vuonna 1995 Suomen liittyminen Euroopan unioniin yhdenmukaisti kansallista hankintalaki yhteisöoikeuden säännösten kanssa, mikä johti kilpailuympäristön muutokseen. Liittymisen myötä Suomessa hyväksyttiin myös Maailman kauppajärjestön WTO:n julkisia hankintoja koskeva GPA-sopimus (Government Procurement Agreement), jossa määritettiin mm. hankintojen julkistamisesta, tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta.

Nykyään Eskolan ja Ruhoniemen (2011, s. 25–26) mukaan GPA-sopimus vaikuttaa hankintadirektiivien rinnalla kansalliseen hankintalainsäädäntöön, vaikkakin ne eroavat hieman sisällöllisesti. GPA-sopimus poikkeaa hankintadirektiivien soveltamisalasta, henkilölliseltä ulottuvuudelta ja sen soveltamisalaan kuuluvien hankintojen näkökulmasta. Sopimuksella pyritään vapauttamaan kansainvälistä kauppaa julkisten hankintojen osalta. Henkilöiden osalta sopimusta sovelletaan mm. valtion keskushallintoon, alueellisiin ja paikallisiin viranomaisiin. Sopimuksen soveltamisala pitää sisällään tavarahankinnat, rakennusurakat ja tietyt palveluhankinnat. Sopimusta sovellettaessa tulee hankintayksiköiden käsitellä myös EU:n ulkopuolelta tulleet tarjoukset yhdenmukaisesti kaikkien muiden, kuten paikallisten toimijoiden tarjoustensa kanssa. Sopimuksen periaatteiden mukaisesti kaikilla tarjoajilla ympäri maailmaa on yhdenvertaisen lähtökohdat tarjota palvelujaan ja menestyä kilpailutuksessa.

Holman ja Sammalmaan (2018, s. 10) mukaan julkisten hankintojen tämänhetkinen lainsäädännöllinen perusta liittyy EU:n perustamissopimukseen ja EU:n vuonna 2014 julkaisemiin direktiiveihin. Uusin hankintalaki (1397/2016) tuli voimaan 1.1.2017 implementoitiin uudet EU-direktiivit ja yhdenmukaistettiin EU-lainsäädäntöä julkisista hankinnoista. Jäsenvaltiot toimeenpanivat direktiivit kansallisesti kapeahkoa valinnanvaputta mukailleen. Merkittävimältä osin valtiot päättivät direktiivien ulkopuolelle jäävien hankintojen, kuten EU-kynnysarvon alittavien sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen määrittämisestä. Tiukentuneen sääntelyn tarkoituksena on estää mahdollisuudet kilpailuttamisen laittomalle välttämiseksi ja säännöksiä kiertämiseksi. Pekkanen ja muiden mukaan (2022 s. 24–25) direktiivit toimivat myös merkittävinä oikeuslähteinä markkinaoikeuden (MAO), korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ja Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintojen ja oikeuskäytäntöjen rinnalla.

Julkisten hankintojen sääntely toimii osana Euroopan unionin sisämarkkinapolitiikkaa, joka on liitetty osaksi vuonna 2000 voimaantullutta Lissabonin strategiaa. Edellytyksen tavoitteiden mukaiselle julkisten hankintojen toteutumiselle luo tavaroiden ja

palveluiden vapaa liikkuvuus sekä sijoittautumisvapauden toteutuminen unionin alueella. Hankintalaissa (2016/1397) tavoitteiksi määritellään innovatiivisten, kestävien ja laadukkaiden hankintojen tekeminen, joilla pyritään parantamaan kaikkien organisaatioiden mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin niiden koosta riippumatta, parantaa yritysten kilpailukykyä kansallisesti sekä koko EU:n tasolla luomalla syrjimätön, tasapuolinen ja avoin ympäristö. (Kalima ja muut, 2007 s. 3; Eskola ja Ruhoniemi 2011, s.21; Määttä ja Voutilainen 2017, s. 112).

Suomessa julkisten hankintojen lainsäädännön valmisteluun liittyvää työtä tekee työ- ja elinkeinoministeriö, jonka työn perustana ja yleislakina toimii hankintalaki (HE 108/2016). Kansallisesti merkittävimmät lait julkisten hankintojen kannalta ovat hankintalaki (1397/2016) sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) (Huuhka, 2019, s. 248). Hankintalain lisäksi toimintaa ohjataan muissa laeissa, joiden vaikutus ei ohjaa suoraan julkisten hankintojen toimintaa. Esimerkiksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja hallintolaki (6.6./2003) määrittävät virkamiesten ja julkista valtaa käyttävien toiminnasta, jota julkiseen hankintaan sisältyy.

Hankintamenettelyn aikana hankintalain kolme pääperiaatetta toimivat linjavetoina, joita hankintayksikön tulee noudattaa jokaisessa hankinnassaan. Huuhka (2019, s. 248–249) peilaa periaatteita hankinnan eri vaiheisiin. Tasapuolisuuden periaatteen hän nostaa esiin tarjousten vertailuvaiheessa siten, että kaikkia tarjouksia vertaillaan tasapuolisesti asettamatta ketään osapuolista epätasa-arvoiseen asemaan suhteessa toiseen osallistajaan. Syrjimättömällä toiminnalla kaikkia hankintaan osallistuvia tarjoajia tulee kohdella samalla tavalla heidän lähtökohdistaan, kuten kansallisuudesta, valtiosta tai toiminta-alueesta riippuen. Avoimuuden lähtökohtana on tiedottaminen, jolla luodaan kaikille mahdollisuus jättää tarjous hankintaan liittyen sekä saada tarvittavat tiedot tarjouksen tekemiseen. Tärkeä osa avoimuutta on asiakirjojen ja hankinnan julkisuus, ellei niistä toisin määritetä salassapidon perusteella. Suhteellisuusperiaatteella hänen mukaansa tarkoitetaan vaatimusten tarkoituksen

mukaista suhdetta hankinnan kohteeseen, joka realisoituu hankintayksikön toiminnassa pohdittaessa soveltuvuusvaatimuksia hankinnan laatuun ja kokoon suhteutettuna.

Julkisten hankintojen tietopankki (2022) kirjoittaa erikoisalojen lain soveltuvan, mikäli hankintayksikkö toimii erityisalan piirissä. Pelkästään hankinnan luonteen vuoksi ei sovelleta erityisaloille suunnattuja lakeja. Hallituksen esityksen (HE 244/2020 vp) mukaan erityisaloja koskeva hankintalaki myötäilee hyvin pitkälti hankintalakia ja niissä olevat erot liittyvät suurimmalta osin hankintamenettelyyn. Erityisalan hankintalain sääntely on hieman löyhempää, eikä siinä ei säädetä esimerkiksi EU-kynnysarvot alittavista hankinnoista sekä neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä on rajoitettu vähemmän.

3.1.1 Kynnysarvot

Julkiset hankinnat jaetaan kolmeen eri tyyppiin - pienhankinnat, kansalliset hankinnat ja EU-hankinnat. Hallituksen esityksessä (HE 244/2020 vp 2.1) kirjoitetaan lajittelun tapahtuvan kynnysarvojen perusteella, jolla kuvataan hankinnan ennakoitua kokonaisarvoa ilman arvonlisäveroa (alv 0 %). Kynnysarvot määrittävät pitääkö hankinta kilpailuttaa kansallisella-, EU-tasolla vai voidaanko hankinta jättää kokonaan kilpailuttamatta. Eskolan ja muiden (2017, s. 179 & 185) mukaan hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä kansallisen kynnysarvon kutsutaan hankintaa kansalliseksi hankinnaksi, ja EU-kynnysarvon ylittyessä EU-hankinnaksi. Ennakoidun arvon jäädessä alle kansallisen kynnysarvon puhutaan kansallisen kynnysarvon alittavista hankinnoista, joita kutsutaan myös pienhankinnoiksi. Pienhankintoja ei ole pakollista kilpailuttaa eikä niihin sovelleta hankintalakia, mutta niiden kilpailuttaminen on mahdollista sekä niistä voidaan tehdä hankintalain mukaisesti hankintailmoitus vapaaehtoisuuteen perustuen. Pienhankintoja voidaan myös ohjata hankintayksiköiden omien ohjeistuksien perusteella (Huuhka, 2019, s. 248).

Määttä ja Voutilainen (2017, s. 144) kirjoittavat hankinnan ennakoidun arvon määrittäjänä toimivan tavaraa, palvelua tai urakkaa kilpailuttavan hankintayksikön.

Hankintayksikön tulee kyetä tarvittaessa perustelemaan ne keinot, joilla se on päätynt hankinnan ennakoituun arvoon. Väärinarvioitu hankinnan ennakoitu arvo voi johtaa hankinnan lainvastaiseen menettelyyn, mikä tarkoittaa muutoksia hankintaprosessissa tai koko hankinnan keskeytymistä. Sopimuksen arvo lasketaan sopimuksen keston mukaisesti, jos sopimuskausi on alle neljä vuotta. Yli neljä vuotta kestävässä tai toistaiseksi voimassa oleville sopimuksille lasketaan arvo neljälle vuodelle, vaikka todellinen sopimuskausi voi olla pidempi.

Kynnysarvon valinnalla on vaikutusta mm. siihen millaisin menetelmin, määräajoin sekä mihin hankintakanaviin ilmoitus hankinnasta tehdään. Mikäli hankintayksiköllä ei ole tarkkaa tietoa hankinnan ennakoidusta arvosta tai arvo lähenee seuraavaa raja-arvoa, tulee harkita korkeamman kynnysarvon vaativaa menettelyä. Hankinnat voidaan kilpailuttaa kansallisen- tai EU-kynnysarvon ylittävinä hankintoina, vaikka todellisuudessa niiden arvo ei tulisi sopimuskauden aikana ylittämään kynnysarvoa.

Hankintaa ei saa tarkoituksenmukaisesti pilkkoa pienempiin osiin, jotta suuremman kokonaisuuden ennakoitu arvo saataisiin laskettua keinotellusti alle kynnysarvon. Hankintayksikön keinotellessa hankinnan arvoa alemmaksi, voidaan hankinta viedä markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Markkinaoikeuden määriteltäväksi jää, onko hankinnan pilkkominen osiin ollut tarpeellista hankinnan teon kannalta vai onko hankintayksikkö tehnyt sen tietoisesti välttääkseen kilpailutuksen. (Eskola ja muut, 2017, s. 179).

Kansalliset kynnysarvot määritetään kansallisella lainsäädännöllä ja muutokset niihin tehdään lainsäädäntöä muuttamalla (HE 244/2020 luku 1.1 vp). Eskolan ja muiden (2017, s. 179) mukaan GPA-sopimuksessa hankintojen EU-kynnysarvot ilmaistaan erityisnosto-oikeuksina (Special Drawing Right, SDR) valuuttakorissa, jota käytetään muissakin WTO-sopimuksissa. EU-kynnysarvot lasketaan uudelleen kahden vuoden välein EU:n komission toimesta vastaamaan GPA-sopimusta ja sen SDR-arvoja. Laskenta perustuu

kahden edellisen vuoden keskipäiväsiin, joka johtaa teknisluonteisiin päivityksiin EU-kynnysarvoissa kahden vuoden välein.

Eskola ja muut (2017 s. 179) kirjoittavat kansallisen kynnysarvon alarajan nousseen merkittäväällä tavalla edellisessä hankintalain uudistuksessa vuoden 2017 alusta. Noston tarkoituksena oli vaikuttaa hankintayksiköiden ja tarjoajien työmäärään suhteessa siitä saatavaan hyötyyn ja täten parantaa hankintalain yhtä päätarkoitusta eli tehokasta julkisten varojen käyttöä. Korkeamman kynnysarvon vuoksi hankintayksiköille aiheutuu vähemmän välillisiä ja välittömiä kustannuksia pienistä hankinnoista, koska niitä ei tarvitse kilpailuttaa yhtä raskaalla menetelmällä vähäisemmän sääntelyn vuoksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (n.d. -c) kuvasi hankintojen kynnysarvot alla oleva taulukon mukaisesti (ks. kuvio 1). Taulukossa ei ole huomioitu kaikkia, kuten erikoisalojen hankintalain piiriin kuuluvia kynnysarvoja, vaan lähinnä hyvinvointialueiden toimintaan vaikuttavat rajat. Kaikki kynnysarvojen määrät ilmoitetaan muodossa alv 0 %.

Hankintalaji	Kansallinen kynnysarvo	EU-kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000 €	221 000 €
Rakennusurakat	150 000 €	5 538 000 €
Suunnittelukilpailut	60 000 €	221 000 €
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut (Liite E kohdat 1-4)	400 000 €	-
Muut erityiset palvelut (Liite E kohdat 5-15)	300 000 €	-

Taulukko 1. Kynnysarvot (mukaillen Työ- ja elinkeinoministeriö, n.d. -c).

Aiemmat kappaleet kuvaavat kuinka erilaiset direktiivit, sopimukset, lait sekä periaatteet määrittävät hankintojen kulkua, mutta todellisuudessa hankintayksiköille jää myös omaa harkintavaltaa kilpailutuksen toteuttamisessa. Laki määrittää menettelyistä, muttei varsinaisesta toteutuksesta. EU-menettelyiden osalta hankintayksikö voi valita hankintaan sopivimman menettelyn sekä kansallisissa menettelyissä luoda omia tapoja tai muokata olemassa olevia. Huolimatta kynnysarvoista jokaisessa kilpailutuksessa

hankintayksikö luo vertailukriteerit, joilla voittaja valitaan. Lopullisessa vertailussa voidaan käyttää hankintayksikön määritelmän mukaisesti esimerkiksi hintaa, laatua tai niiden erilaisia painotuksia. Lisäksi hankintayksikkö voi asettaa erilaisia vaatimuksia tarjoajille esimerkiksi liikevaihdon tai taloudellisten näkymien perusteella.

Hankintayksiköt voivat järjestää kilpailutuksia muiden hankintayksiköiden kanssa, joita kutsutaan yhteishankinnoiksi. Yhteishankintaa voidaan hyödyntää myös tilanteissa, joissa erillinen yhteishankintayksikkö on järjestänyt kilpailutuksen ja solminut sopimuksen voittajan tai voittajien kanssa. Hankintayksikkö voi liittyä yhteishankintaa tietyin ehdoin ja esimerkiksi maksamalla yhteishankintayksikölle prosenttiosuuden hankinnasta tai erillisen liittymismaksun. Yhteishankinnat kattavat usein laajoja kokonaisuuksia, joita yhden hankintayksikön ei ole kaikissa tapauksissa kannattavaa kilpailuttaa. Hankintayksiköillä voi olla mahdollisuus hankkia koko hankinnan laajuisesti asioita tai vain osa sitä. Esimerkkinä yhteishankintayksikkö voisi kilpailuttaa siivoustarvikkeet ja hankintayksikkö hankkisi pelkästään käsipyyhepaperia. Käytännössä yhteishankintaan liittyminen usein tarkoittaa, että hankintayksikkö tekee asiakaskohtaisen sopimuksen valitun toimittajan kanssa. Joissakin tapauksissa yhteishankintayksiköt voivat järjestää puitejärjestelyitä tai dynaamisia hankintajärjestelmiä, joihin valitaan useita eri toimittajia esitettyjen kriteerien perusteella. Järjestelmän sisällä hankintayksikkö voi järjestää uuden kilpailutuksen tai ns. minikilpailutuksen, johon järjestelmään valitut toimittajat voivat osallistua.

3.1.2 Hankinnan kilpailuttamatta jättäminen

Tietyissä tapauksissa hankinta voidaan jättää kilpailuttamatta, vaikka hankinnan ennakoitu arvo ylittäisi kansallisen- tai EU-kynnysarvon. Hankinta voidaan toteuttaa ilman kilpailutusta, mikäli sille löytyy hankintalain sallimat perusteet, joita voivat olla esimerkiksi äärimmäinen kiire, yksi mahdollinen toimittaja tai kilpailutuksessa ei saatu yhtään tarjousta. (Your Europe, 2022). Hankinta ilman kilpailutusta ei saa olla lähtökohtana julkisen hankinnan tekemiselle. Pekalan ja muiden (2022, s. 157 & 159)

mukaan yleisenä ajatuksena voidaan pitää kilpailuttamisvelvoitteen soveltamista, kun hankinta tapahtuu oman organisaation ulkopuolelta.

Suorahankinta on hankintamenetelmä, jolla Kuuttiniemen & Lehtomäen (2017, s. 86) mukaan hankintayksikkö tekee toimittajan tai toimittajien kanssa hankinnan ilman hankintailmoituksen tekemistä. Hankintalain (1397/2016) mukaisesti suorahankinta voidaan tehdä, mikäli peruste löytyy alla olevasta listauksesta:

- 1) avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka soveltuvia osallistumishakemuksia tai tarjouksia; lisäedellytyksenä on, että alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;
- 2) teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta;
- 3) hankinnan tarkoituksena on ainutkertaisen taideteoksen tai taiteellisen esityksen luominen tai hankkiminen;
- 4) sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;
- 5) hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavaran valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi;
- 6) hankinta koskee perushyödykemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita;
- 7) tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesähoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena;
- 8) kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin.”

Suorahankintojen tulkinnessa sovelletaan suppeaa laintulkintaa, jolla tarkoitetaan lain nimenomaista ja sanatarkkaa tulkintemista (Määttä ja Voutilainen 2017, s. 31).

Hankintalain (1397/2016) mukaan suorahankinta voidaan tehdä myös lisätilauksena tavarahankinnoissa, mikäli halutaan korvata osittain tai laajentaa aiempaa laitteistoa toimittajan kanssa. Edellytys lisätilaukselle on, että uusi laitteisto johtaisi uuden hankinnan tekemiseen tai uusi hankinta oli yhteensopimaton vanhan laitteen kanssa. Laitteiden uusinnan sopimuskauden pituus saa olla vain poikkeustilanteissa yli kolme vuotta.

Hankintalaissa (1397/2016) mainitaan myös lisätilauksen tekemisestä rakennusurakasta tai palveluhankinnasta, joka vastaa aiemmin tehtyä urakkaa tai palvelua. Edellytys lisätilauksen tekemiseen on, että alkuperäisen hankinnan laskemisessa on otettu huomioon suorahankinnan arvo ja hankintailmoituksessa on maininta mahdollisesta lisätilauksesta. Päätös lisätilauksen käyttämisestä tulee tehdä viimeistään kolmen vuoden päästä alkuperäisen sopimuksen alkamisesta. Lisätilauksista puhutaan usein optiona.

Suorahankinnan lisäksi hankintayksiköillä on mahdollisuus hankkia tavaraa, palvelua urakkaa ilman kilpailutusta omilta sidosyksiköiltään. Siikavirran (2015, s. 118) mukaan In-house eli sidosyksikköasemassa olevan toimijan pitää täyttää kaikki lain määrittämät kriteerit yhdenaikaisesti, jotta sidosyksikköaseman määritelmä täyttyy. Sidosyksikkö on tuottajana hankintayksiköstä erillinen yksikkö, joka vastaa omasta päätöksenteostaan. Sidosyksikön oikeudelliselle luonteelle ei aseta hankintalaissa määritelmää, joten se voi olla esimerkiksi osa julkista valtaa, yksityinen yritys tai jokin muu yhteisö. Pekkanen ja muiden (2022, s. 159) mukaan aiempien ehtojen lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö käyttää yhdessä tai yksin muiden hankintayksiköiden kanssa määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavalla kuin muihin toimipaikkoihinsa. Sidosyksikön toiminnasta maksimissaan 5 % tai 500 000 € saa olla hankintayksikön tai

yksiköiden ulkopuolista liiketoimintaa sekä hankintayksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Sidosyksikköaseman vaatimuksena on kaikkien edellisten ehtojen täytyminen samanaikaisesti.

4 Mikä on hyvinvointialue?

Uudet itsehallinnolliset hyvinvointialueet 1.1.2023 aloittivat vuosien valmistelun jälkeen. Eräänlaisena pilottina hyvinvointialueille ja sote-uudistukselle on toiminut Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, joka on toiminut vuodesta 2005. Alueella järjestettiin hallintokokeilu vuosina 2005–2012, joka perustui eduskunnan lakiin Kainuun Hallintokokeilusta (343/2003), jossa sosiaali- ja terveyspalvelut sekä toisen asteen koulutus hoidettiin maakunnan johdolla. Tämän jälkeen useissa eri maakunnissa on toteutettu erilaisia integraatioita erilaisilla menestyksillä. (Ahonen ja muut, 2021, s. 10; Valtiovarainministeriö 2013).

Uudistus on merkittävimpiä hallinnollisia muutoksia, joita Suomen historiassa on tehty (Sote-uudistus.fi, 2022). Valtiovarainministeriön (n.d.) mukaan vuoden 2023 alussa kaikkiaan noin 173 000 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuslaitoksen työntekijää siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille osana liikkeenluovutuksia. Lisäksi opetustoimen kuraattorit ja psykologit sekä kunnan tukipalveluissa työskentelevät henkilöt, joiden toimenkuvasta yli puolet on kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä, siirtyivät hyvinvointialueille.

Lailla perustetaan 21 hyvinvointialuetta, jotka muodostuvat entisten maakuntarajojen mukaisesti kaikkien muiden paitsi Uudenmaan osalta, jonne perustetaan neljä uutta hyvinvointialuetta (Laki hyvinvointialueesta 611/2021). Uudenmaan osalta Helsinki säilyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun. Hyvinvointialueet ovat valtion- ja kunnallishallinnosta irrallinen hallinnollinen alue, joka muodostaa hyvinvointialuekonsernin yhdessä tytäryhteisöineen (Soteuudistus.fi, n.d. - a).

Sote-uudistus.fi (2022) mukaan uudistuksen tarkoituksena on taata kaikille suomalaisille yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut ympäri maata. Tavoitteena on parantaa yhteistoimintaa esimerkiksi perus- ja erikoistoimintojen välillä ja luoda saumatonta yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen

kesken. Lisäksi uudistuksen avulla haetaan kohennusta palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen, pienennetään hyvinvointi ja terveyseroja, turvataan ammattitaitoisen ja laadukkaan työvoiman saanti, vastataan kasvavan ikääntyneisyyden ja laskeneen syntyvyyden aiheuttamiin ongelmiin sekä pyritään hillitsemään jatkuvasti kasvaneita kustannuksia.

Niemivuon (2022, s. 295) mukaan rajoitetulla toimialalla toimivat hyvinvointialueet voivat ottaa perustehtävänsä lisäksi hoitaakseen tukitoimen tehtäviä. Tukitoimet voivat olla esimerkiksi hallinnollisia tai teknisiä tukipalveluita. Kuntaliiton (2021) mukaan tukitoimien hoitaminen ei saa kuitenkaan vaarantaa varsinaisten lakisääteisten tehtävien hoitoa eli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä. Tukipalveluita voidaan hankkia mm. tuottamalla omana toimintana liikelaitoksen kautta, kilpailuttamalla, muilta hyvinvointialueilta, sidosyksilöiltä, in-house yhtiöiltä tai esimerkiksi perustamalla hyvinvointiyhtymän eri alueiden välillä. Kunnat eivät kuitenkaan saa tuottaa tukipalveluita suoraan hyvinvointialueelle tai toisinpäin. Joissakin tapauksissa lainsäädännössä on veloitettu hyvinvointialueita käyttämään kansallisten toimijoiden tukipalveluita. Esimerkki tällaisesta lainsäädännöstä on esimerkiksi laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016).

Lakisääteisiä tehtäviä ja edellä mainittuja tukitoimia hyvinvointialueet toteuttavat niille myönnettävän rahoituksen ja lainsäädännön nojalla. Loppujen lopuksi alueille on jäänyt mahdollisuuksia toteuttaa niiden omaa strategiaansa, mutta osittain strategiat nähdään valtion sote-strategian paikallisina toimeenpanoina (Lehtonen ja muut, 2023, s.239). Kuitenkin kiristyvässä taloustilanteessa ja kasvavassa henkilöstöpulassa hyvinvointialueiden tulee kyetä ratkomaan itse eteen tulevia haasteita, vaikkakin ongelmiin haetaan ratkaisuja valtion eri tasoilla. Ostopalvelut voivat olla monessa suhteessa ainoa mahdollinen keino tuottaa palveluita ja hankkia työvoimaa, jotta pystytään turvaamaan ihmisten hoitoon pääsy kriittisissä tilanteissa sekä kohtuullisessa ajassa. Palveluiden tuottamiseen ostopalvelut eivät ole yksinkertainen ja välitön ratkaisu varsinkaan ydintehtävien parissa. Usein ostopalveluiden välilliset kustannukset ja

ostopalveluna hankittu työvoima on omaa henkilöstöä merkittävästi kalliimpaa. On hyvinkin mahdollista, että hyvinvointialueita joudutaan yhdistämään nopeastikin uudistuksen jälkeen, jotta saavutetaan uudistuksella tavoitellut päämäärät.

4.1 Valmistelu

Hyvinvointialueille valittiin väliaikainen valmistelutoimielin, jonka tehtäviin kuuluivat hallinnon ja toiminnan valmistelu sekä hyvinvointialueen käynnistämisen kannalta tärkeiden toimenpiteiden aloittaminen ennen aluevaltuuston toimikauden 1.3.2022 alkua. Valmistelutyöhön kuuluivat henkilöstön ja omaisuuden siirtoihin liittyvät tehtävät, siirtyvien sopimusten oikeuksien ja velvollisuuksien selvittäminen, hallinto- ja palvelutehtävien suorittamiseen liittyvien tieto- ja viestintätekniisten tukijärjestelmien selvitystyötä, hyvinvointialueen vuosien 2021 ja 2022 talousarvion määrittäminen, tilintarkastajan järjestäminen, aluevaaliin valmistelu sekä hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon aloittamisen kannalta välttämättömiä valmisteluita. (Sote-uudistus.fi, n.d. - b)

Vuoden 2023 alussa hyvinvointialueilla voimassa olevat sopimukset ovat pääosin siirtyneet alueille kunnilta ja pelastuslaitoksilta. Hyvinvointialueille siirtyvät sopimuksia koskevat velvollisuudet ja oikeudet, joiden yhteydessä myös kuntien perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen sekä pelastustoimen hallinnoimat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen vastuulle (PTCS, 2022). Samat sopimusehdot koskevat hyvin pitkälti hyvinvointialueita siirtyvien sopimusten osalta, mutta esimerkiksi voimassa olevia vuokrasopimuksia alueille on mahdollisuus irtisanoa vuoden 2025 loppuun mennessä 12 kuukauden irtisanomisajalla, vaikka sopimus olisi solmittu merkittävästi pidemmälle ajalle. Alueille siirtyviin sopimukseen ei voida tehdä yksipuolisia sopimusmuutoksia kummankaan sopimusosapuolen toimesta ja yhdessä tehtävien muutosten tulee olla hankintalain mukaisia. Sopimuskauden aikana sopimuksia voidaan muuttaa hankintalain 136 § mukaan, jos muutokselle löytyy perusteet hankintalaista ja yhteisymmärrys sopimusosapuolien välillä.

Siirtyvien sopimusten vastuista ja velvollisuuksista vastaa tulevaisuudessa hyvinvointialue, mutta mahdollisten jälkipuintien osalta kunnilla ja pelastuslaitoksilla on vastuu takautuvasti aina hyvinvointialueiden voimaantumiseen saakka. Mikäli kunta on tehnyt sopimusrikkomuksia sopimuskauden aikana ennen sopimuksen siirtymistä hyvinvointialueelle, on kunta velvollinen korvaamaan aiheutuneen vahingon sopimuksen hallintaoikeuden vaihtumisesta huolimatta (PTCS, 2022).

JHNY:n (2022a) mukaan ennen hyvinvointialueen toiminnan aloittamista kunnat, sairaanhoitopiirit ja kuntayhtymät voivat tehdä hankintoja hyvinvointialueen voimaantumista silmällä pitäen. Tietyissä tapauksissa myös hyvinvointialueen nimissä voidaan tehdä hankintoja yhteishankintojen ja optiokausien käyttöönoton avulla. Järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille, tulee hyvinvointialueen kilpailuttaa tarvitsemansa ostot hankintalain mukaisin menetelmin hankintayksiköiden avulla.

4.2 Ohjaus

Hyvinvointialueiden toimintaan vaikutetaan eri valtionstrategioilla, kuten hallitusohjelmalla, julkishallinnon yleisillä strategioilla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimialakohtaisilla strategioilla (Valtioneuvosto, 2021, s. 11). Laki hyvinvointialueen rahoituksesta (617/2021) määrittää hyvinvointialueiden rahoituksen periaatteet ja kohdentamisesta. Rahoituksen yleiskatteisuus ja alueiden itsehallinnollinen asema mahdollistavat alueiden oman päätäntävällän varojen käyttöön ja kohdentamiseen liittyen – laki ja rahoitus huomioiden. Rahoitus on pääosin peräisin kunnilta siirtyvästä valtionrahoituksesta, minkä lisäksi alueet keräävät rahoitusta esimerkiksi palveluiden asiakasmaksuista. Ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä muodostettiin laskelmat alueiden menoista perustuen tietoihin kuntien sosiaali- ja terveystalouden menoista. Viimeisimmät laskelmat perustuivat kuntien tilinpäätösarvioihin vuodelta 2021 sekä vuoden 2022 talousarvioon. Alueiden rahoituslaskelmia tarkistettiin vuoden marraskuussa 2022, jonka seurauksena tehtiin

aluekohtaisia muutoksia vuoden 2023 rahoituslaskelmiin. (Sote-uudistus.fi, n.d. -c ; Valtiovarainministeriö, 2022b).

Alueellisesti rahoituksen määrään vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelutarpeen mukainen laskennallinen rahoituksen määrä. Määrään vaikuttavat alueen asukasluku sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvä kriteeristö. Rahoitusta myönnetään myös vieraskielisten, ruotsinkielisten, saamenkielisyyden, saaristoisuuden ja asukastiheyden mukaan. Kunnilta häviää kaiken kaikkiaan uudistuksen myötä 21,2 miljardia euroa nettokustannuksia, joka vähennetään niiden tuloista vastaavan summan osalta. Hyvinvointialueiden arvioidut kulut olivat vuonna 2023 22,5 miljardia euroa, joka on noin 1,3 miljardia euroa enemmän verrattuna kuntien vuoden 2022 budjettiin. Tästä noin 485 miljoonaa euroa kohdistuu pelastustoimeen tarpeisiin. Hyvinvointialueille siirtyvien menojen vuoksi kunnat joutuivat reagoimaan laskemalla kunnallisveroa 12,64 prosenttiyksikköä, joka johtaa yhteisöverojärjestelmän rakenteelliseen uudistukseen. Kunnilta vähennetty vero-osuus siirtyy valtionverotukseen, joten verorakenteen uudistuksesta huolimatta verotus ei muutu juurikaan yksittäisen henkilön näkökulmasta. (Sote-uudistus.fi, n.d. -d; Valtiovarainministeriö, 2022).

Valtiovarainministeriön (n.d. -c) mukaan valtion ohjauksen päätavoitteena on varmistaa alueen asukkaille perusoikeuksien toteutuminen. Uudella ohjausmallilla luodaan hyvinvointialueiden ja valtioneuvoston välille tiivis ja vaikuttava vuorovaikutus – hybridiohjaus. Hybridiohjauksen avulla pyritään yhdistämään säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaus uusin menetelmin. Perustaltaan valtion ohjaus on strategista toimintaa, joka on määritetty sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kansallisissa tavoitteissa ja joka tukee myös julkisen talouden rakenteita. Ohjauksella pyritään varmistamaan julkisen talouden kestävyys ja rajallisten resurssien viisas käyttö, joka perustuu yhdenmukaiseen ja vertailukelpoiseen tietopohjaan ja joka kohdistetaan hyvinvointialueiden järjestämistehtäviin. Käytännön näkökulmasta ohjaus toimii vuosittain toteutettavissa ohjausneuvotteluissa, joita käydään ministeriöiden johdolla

hyvinvointialueiden kanssa. Keskustelut käydään neuvottelukunnissa, joita luotiin hyvinvointialueiden yhteydessä seuraavasti; hyvinvointialuetalouden ja hallinnon neuvottelukunta, sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta ja pelastustoimenneuvottelukunta.

Lehtosen ja muiden (2023, s. 32) mukaan valtion ohjauksen mekanismit alueita kohtaan ovat valtiokeskeisiä ja ne sisältävät keskushallinnon ja alueiden välisten neuvottelumekanismien kautta paljon sopimuksellisia piirteitä. Markkinaehtoisuus ja kilpailumekanismiin suuntaava ohjaus on alueilla sisällytettyä julkisen järjestämistä vastuun piiriin. Alueet eivät kuitenkaan voi käyttää monopoliasemaa päättäessään palvelujen järjestämisestä, vaan pikemminkin palvelujen hankkimisessa ovat kaikki keinot käytössä, mutta niiden tuottamisen tulee olla julkispainotteinen.

4.3 Johtaminen

Helsingin kaupunki (n.d.) muodostaa rakenteellisesti erilaisen alueen, jossa aloittivat sosiaali-, ja terveys- ja pelastustoimiala ja jonka työntekijät ovat työsuhteessa Helsingin kaupungilla. Rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja toimialan rahoitus on erotettu muusta kaupungin talousarviosta. Päätöksenteosta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osalta vastaavat Helsingin kunnanvaltuutetut. Uudellamaalla toteutetun mallin mukaisesti HUS-yhtymä hoitaa alueen erikoissairaanhoidon ja Helsingin kaupungin vastuulla ovat sairaalat, terveyskeskukset, sosiaalitoimi ja pelastuslaitos (Niemuvuo 2022, s. 252–253).

Ylintä päätöksentekovoimaa käyttävät aluevaltuustot. Aluevaltuustojen tehtäviin kuuluu vastata alueen toiminnasta, taloudesta ja strategiasta, asettaa aluehallitus sekä muut toimielimet kuten tarkastuslautakunta, valita hyvinvointialueelle johtaja ja määrittellä hyvinvointialueen organisaatorakenne (Laki hyvinvointialueesta, 1-2 § ja 125 §). Valtuustoissa voidaan tehdä päätösvaltaisia päätöksiä, kun vähintään kaksi kolmasosa valtuutetuista on paikalla valtuuston kokouksessa. Oikeusministeriö (2021) kirjoittaa ensimmäisten aluevaalien varsinainen vaalipäivän olleen 23.1.2022, jolloin valittiin

aluevaltuustot ja valtuustoiden varahenkilöt ensimmäiseksi neljän vuoden toimikaudeksi kesäkuun 2022 alusta lukien. Jokainen hyvinvointialue muodosti oman vaalipiirin, jossa jokaisella viimeistään vaalipäivänä 18 vuotta täyttäneellä alueen asukkaalla oli äänioikeus. Valtuustoihin valittiin alueen asukasmäärän mukaisesti 59-89 valtuutettua – mitä suurempi asukasluku, sitä enemmän valtuutettuja (Sote-uudistus, n.d. -e).

Laki hyvinvointialueesta (611/2021, 42 §) määrittelee aluevaltuuston valitseman aluehallituksen tehtävät, joihin kuuluvat hyvinvointialueen toiminnan, hallinnon ja talouden johtaminen. Jokaiselle aluehallitukselle valitaan puheenjohtaja. Puheenjohtajan toimintaan (tehtäviin) kuuluu poliittisen yhteistyön johtaminen, jota hallituksen tehtävien toteuttaminen vaatii. Lain lisäksi aluehallitusten tehtävistä määritellään alueiden hallintosäännöissä. Aluehallituksen alaisena toimii hyvinvointialuejohtaja, joka johtaa hallituksen alaisena hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta alueen toimintaa.

Aikaisemmin mainittujen lakisääteisten tehtävien lisäksi aluehallitusten tehtäviin kuuluvat Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen mukaan mm. vastata järjestämistä vastuu mukaisen oman tuotannon ja muiden palveluntuottajien ohjauksesta ja valvonnasta, päättää palvelujen järjestämisen periaatteista hyvinvointialuestrategiaa noudattaen sekä päättää palvelujen järjestämisen ja toteutuksen strategisista hankinnan periaatteista strategian nojalla.

Kaiken kaikkiaan hyvinvointialueiden johtamisen tulee olla läpinäkyvää toimintaa kaikkien toimijoiden näkökulmasta - poliittisten toimijoiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden. Hyvinvointialueiden laajan asiakaspiirin vuoksi iso osa suomalaisista kokee itsensä osaksi hyvinvointialuetta, ja todennäköisesti tulee olemaan palvelujen parissa jossain elämänvaiheessa (Lehtonen ja muut, 2023, s.28). Kiinnostusta alueiden toimintaan kohtaan tulee varmasti riittämään useilta eri tahoilta.

Lehtonen ja muut (2023, s. 235) kirjoittavat johtamistyön edellyttävän selkeiden ja kirkkaiden tavoitteiden asettamista koko alueelle. Vaikkakin alueiden toiminta on määritetty pitkälti lainsäädännössä, se jättää alueille valinnanvapauden monen asian suhteen. Laissa määritetään ne tehtävät, joita alueiden tulee tuottaa asukkailleen, mutta se ei määrittele miten niitä tuotetaan ja antaa vapauden erilaisten palvelujen tuottamiselle. Strategiatyötä johtaa poliittinen johto, joka määrittää raamit hyvinvointialueiden strategialle. Strategialla pyritään saavuttamaan sovittuja tavoitteita, kuten mitä halutaan saavuttaa, milloin ja millaisin laatu-, arvo- ja volyymitavoittein. Hyvinvointialuestrategia toimii poliittisen johdon ohjauksen välineenä alueen ylimmän ammatillisen johdon sekä koko henkilöstön suuntaan. Alueiden ylin johto käyttää valtuuston delegeoimaa päätöksentekovaltaa toiminnassaan. Myös poliittisen johdon tulee olla sitoutunut strategiaan ja toteuttaa sitä puoluerajoista huolimatta. Kaikkinensa hyvinvointialueen johtaminen on kokonaisuuden johtamista alueen lakisääteisten tehtävien tuottamiseksi riippumatta sen operatiivisista toimintatavoista. (Varsinais-Suomen hyvinvointialue, 2022).

5 Julkisen hankinnan vaiheita

Julkinen hankinta käsittää laaja-alaisen määrän erilaisia menetelmiä ja keinoja hankkia tavaroita, palveluita ja urakoita. Merkittävimmällä tavalla julkiseen hankintaan vaikuttaa hankintalaki, jonka perusteella tehdään päätös kilpailuttamisesta. Alle kynnsarvojen jäävät pienhankinnat voidaan hankkia esimerkiksi pyytämällä tarjouksia tuottajilta tai tilaamalla tuote suoraan toimittajalta ilman hankintalain edellyttämää kilpailutusta. Hyvinvointialueiden omilla ohjeistuksilla voidaan määrittää myös pienhankintojen tekemisestä, vaikka varsinaisesti laki ei niitä ohjaisikaan.

Tutkielman viidennessä pääluvussa kuvataan julkista hankintaa neljän eri vaiheen kautta. Luku on jaettu osiin kilpailutusta edeltävien, varsinaisen kilpailutuksen, kilpailutuksen jälkeisen sekä sopimuskauden aikaisten toimien kautta. Luvussa ei paneuduta kaikkiin mahdollisiin toimiin, joita kilpailutuksen tai sopimuskauden aikana voidaan tehdä. Tarkoituksena on luoda yleisluonteinen näkemys hankinnan aloittamisesta sopimuskauden päättymiseen, jossa otetaan huomioon niin kansallisen kuin EU-kynnsarvon ylittäviä toimia. Lisäksi huomionarvoista on, että hankinnan eri vaiheet kulkevat päällekkäin eivätkä kaikkia asiat realisoidu yhden kilpailutuksen aikana.

5.1 Hankinnan valmistelu

Hankinnan valmistelu alkaa pidempään suunnitellusta tai äkillisestä hankintatarpeesta. Hyvinvointialueet voivat ylläpitää hankintakalentereita, joista näkyvät niiden tulevat kilpailutukset ja voimassa olevat sopimuskaudet vuosiksi eteenpäin. Hankintakalentereiden tarkoituksena on lisätä hyvinvointialueiden sisäistä ja ulkoista tietoisuutta voimassa olevista sopimuksista sekä tulevista kilpailutuksista. Tiedon avulla tilaajaorganisaatiot ja tarjoajat voivat suunnitella omien resurssien käyttöä sekä aikataulutusta. Lähtökohtaisesti hankintatarpeen ilmaantuessa tulee arvioida hankinnan arvoa, tuotantotapaa, käytössä olevia resursseja sekä kilpailutuksen aikataulua. Laissa määritetään kilpailutuksille vähimmäismääräajat, jonka aikana kilpailutuksen tulee olla näkyvissä tarjoajille. Yleisellä tasolla vähimmäisajat voidaan määrittää kansallisissa

kilpailutuksissa olevan 14 päivää ja EU-kynnysarvon ylittävissä 31 päivää julkaisusta. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, s. 114 & 302–303).

Lähtökohtaisesti kilpailutuksen alkuvaiheissa on hyvä päättää menettelyn käytöstä. Hankintalaissa ei määritetä menettelytapaa, jolla kansalliset hankinnat tulisi toteuttaa. Menettelyn tarkoituksena on ohjata kilpailutuksen kulkua sekä lisäksi määrittää se, saavatko kilpailutukseen osallistua kaikki halukkaat vai rajoitetaanko osallistumista valintakriteereiden lisäksi. Menettely vaikuttaa myös kilpailutusten läpiviennin keston, mutta samalla menettelyllä tehdyt hankinnat voivat olla kestoiltaan hyvin eri mittaisia. Kansallisissa kilpailutuksissa hankintayksikön päätettävissä on käyttääkö se hankintalain tuntemia menettelyitä, soveltaako se niitä osittain vai luoko uuden menettelyn. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, s. 136). Hankintalain tuntemat menettelytavat ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suora hankinta ja suora hankinta lisätilauksissa, puitejärjestely, sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä, sähköinen luettelo ja suunnittelukilpailu. (HankL 5 luku).

EU-hankinnoissa kilpailutuksen kulkua on säännelty tarkemmin. Kaikissa EU-hankinnoissa voidaan hyödyntää avointa ja rajoitettua menettelyä, mutta muiden EU-menettelyiden kohdalla hankintayksikön tulee käyttää harkintaa tarkoituksenmukaisen menettelyn löytämiseksi. Näitä menettelyitä ovat neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suora hankinta, dynaaminen hankintajärjestelmä ja innovaatiokumppanuusmenettely (JHNY, 2016a).

Hankintayksikkö ilmaisee hankinnassa käytettävän menettelyn viimeistään tarjouspyynnöllä. Kestävät hankinnat elinvoimaisuuden lisäajana (n.d. -a) sivuston mukaan menettelyn kuvaus ilmoitetaan sellaisella tarkkuudella, että tarjoajat ymmärtävät hankintamenettelyn kulun, luonteen ja oman merkityksensä osana menettelyä. Kuvauksessa oleellisia tietoja ovat esimerkiksi tarjoajien määrän

rajoittaminen, vaadittavien todistusten toimittaminen sekä neuvottelumenettelyitä koskevien mahdollisten neuvottelukierrosten järjestäminen.

Ennen varsinaisen tarjouspyynnön julkaisua hankintayksikkö voi kartoittaa markkinoita vapaaehtoisen markkinavuoropuhelun tai markkinakartoituksen avulla. Kuuttiniemen & Lehtomäen (2017, s. 136) mukaan vapaamuotoisella markkinakartoituksella lisätään hankintayksikön tietoisuutta markkinoilla olevista vaihtoehtoista esim. palveluihin, tavaroihin sekä tarjoajiin liittyen. Markkinakartoituksen tapaa ei määritellä, vaan hankintayksikkö voi kartoittaa markkinoita esimerkiksi hakemalla tietoa internetistä, messuilta, kyselemällä hankintayksiköiltä tai esimerkiksi järjestämällä vuoropuhelua toimittajien kanssa. Markkinakartoituksen rinnalla puhutaan tietopyynnöistä tai teknisistä vuoropuheluista, joissa etsitään tietoa markkinoista ja toimittajista samalla päämäärällä.

JHNY (13.7.2020) kirjoittaa markkinakartoituksen avulla hankintayksikön pyrkivän luomaan käsityksen tarjouspyynnön muodostamisesta, tuotteiden ja palvelujen kokonaisuuksista sekä hinnoittelusta. Hankintayksikkö voi myös ilmoittaa omista suunnitelmistaan tulevaa tarjouspyyntöä ja hankinnan vaatimuksista. Kartoitus toimii siten sekä hankintayksikön että tarjoajien suuntaan, hankintayksikön näkökulmasta kartoituksella pyritään saamaan tietoa tarjouspyynnön luontia varten sekä valmistamaan potentiaalisia tarjoajia kilpailutusta varten. Hankintalain mukaan hankintayksikkö voi käyttää markkinakartoituksessa hyödykseen riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia sekä mahdollisia palveluntuottajia, kunhan ulkopuolinen taho ei pysty vaikuttamaan merkittävällä tavalla kilpailutuksen sisältöön luomalla täten itselleen etua kilpailutusta koskien (HankL 65 §).

5.2 Kilpailutus

Tarjouspyyntö on kirjallisesti julkaistava hankinta-asiakirja, josta ilmenevät hankinnan kohteen sisältö ja tarjouksen tekemiseen vaadittavat ohjeet. Ohjeet määrittävät tarjouksen jättämisen määräajan, jättöosoitteen ja tarjousten voimassaoloajan. Näiden

lisäksi määritellään soveltuvuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, tuotetta tai palvelua koskevat vaatimukset, kokonaistaloudellisuuden peruste, vertailuperusteet ja muut hankintamenettelyyn merkittävällä tavalla vaikuttavat tekijät. (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, s. 325). Tarjouspyynnön lisäksi tarjouspyynnön liitteiksi voidaan lisätä erilaisia dokumentteja, joissa yleisesti ottaen on sopimusluonnos ja EU-kilpailutuksissa pakollisena ESPD-lomake. Näiden lisäksi tarjouspyynnöille voidaan lisätä vaatimuksina tai ohjenuorina liitteitä, joita voivat olla esim. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE), tietosuojavaatimukset tai tekniset ohjeet.

Fondian (n.d.) mukaan tarjouspyynnön perusteella tarjoajien on mahdollista arvioida omaa mielenkiintoa, soveltuvuutta sekä resursseja tarjouskilpailussa ja sopimuskaudella. Tästä syystä osaan tarjouspyynnön kohdista, kuten laatuvaatimukseen ja hankinnan laajuuteen tulee kiinnittää erityistä tarkkaavaisuutta. Hankintayksikkö voi mahdollistaa tarjoajille kysymysten lähettämisen ennen tarjousten jättöä ja hankintayksikkö vastaa kysymyksiin näkemyksensä mukaisesti. Yleisesti kysymysten viimeinen jättöpäivä on noin kaksi viikkoa ennen tarjousten jättöä. Kahden viikon ajalla mahdollistetaan hankintayksikölle vastausaikaa ja tarjoajille mahdollisuus reagoida mahdollisiin tarkennuksiin. Hyvä toimintatapa on lähettää vastaukset kysymyksiin tarjoajille, jolloin kaikki kiinnostuneet saavat saman tiedon tarjouspyyntöön liittyen.

Kuuttiniemen & Lehtomäen (2017, s. 305) kirjoitusten mukaan tarjouspyynnön tietojen perusteella laaditaan sähköinen hankintailmoitus, joka julkaistaan kansallisissa hankinnoissa vähintään HILMA-kanavalla sekä EU-hankinnoissa HILMASSA ja TED-kanavalla. Hankintailmoitus toimii ilmoituksena hankinnan aloittamisesta. Ilmoitus sisältää hankintaa koskevat oleelliset tiedot, jotka löytyvät myös tarjouspyynnöstä. Esimerkiksi avoimessa menettelyssä hankintailmoitus toimii viestinä tarjoajille tarjousten lähettämiseksi ja rajoitetussa menettelyssä pyyntönä tarjoajille lähettää osallistumishakemus (JHNY, 2016b). Mikäli hankintailoituksella on ristiriistaistatietoa tarjouspyyntöön verrattuna, ratkaisee hankintailoituksen sisältö (Kuuttiniemi & Lehtomäki, 2017, s. 305). Hankintailoituksen julkaisematta jättäminen voi johtaa

hankinnan keskeyttämiseen tai pahimmassa tapauksessa sen kaatumiseen markkinaoikeudessa. (JHNY, 2016b).

JHNY (2016c) toteaa, että hankintayksiköllä on mahdollisuus korjata tarjouspyynnöllä ilmenneitä virheitä, mikäli ne ovat teknisluonteisia, kuten kirjoitusvirheitä, virheitä päivämäärissä, tilausmäärissä tai muissa teknisissä tiedoissa. Korjausilmoituksella hankintayksikkö ilmoittaa sen mitä tarjouspyyntöä ilmoitus koskee sekä tiedon muutettavista kohdista. Ilmoituksessa tulee ottaa huomioon, että tarjoajilla on realistinen mahdollisuus reagoida mahdollisiin muutoksiin määräaikaisten puitteissa. Vaikkakin korjausilmoituksella korjataan vain pieniä virheitä, voi ilmoituksella parhaimmassa tapauksessa estää kilpailutuksen kaatumisen, markkinaoikeuden tai haastavat tilanteet tarjousten vertailussa.

Suuremman virheen tapahtuessa hankintayksikkö joutuu keskeyttämään hankinnan kokonaisuudessaan, mikäli virhettä ei voida korjata korjausilmoituksella. Pääsääntöisesti hankinnan keskeyttämisestä ei seuraa hankintayksikölle toimenpiteitä, mikäli hankinnan keskeyttämiselle on ollut perusteltu syy. JHNY (n.d -a) mukaan EU-hankinnoista tulee tehdä ilmoitus EU-jälki-ilmoituslomakkeella TED:iin hankinnan keskeyttämisestä ja huomioida tuleeko tarjousten vähimmäismääriä määrittää uudelleen, mikäli hankinta aloitetaan uudelleen. Kaikissa hankinnoissa hankintayksikön olisi suotavaa ilmoittaa kaikille tarjouspyyntöön tutustuneille tahoille hankinnan keskeyttämisestä välttääkseen tarjoajien turhan työn tekemisen.

5.3 Tarjousten avaaminen ja tarjoajien soveltuvuus

Hankintalaissa (2016/1397) ei määritellä tarkkoja ohjeita tarjousten avaamisesta tai siihen liittyvästä tilaisuudesta. Tarjoukset avataan määräajan täytyttyä samanaikaisesti ja avaamisesta tehdään avauspöytäkirja (Kuuttiniemi & Lehtomäki 2017, s. 325). JHNY (n.d. -b) mukaan saapuneet tarjoukset käsitellään suljettuna tapahtumana, josta ei informoida hankintayksikön ulkopuolisille tahoille ennen virallisen hankintapäätöksen julkaisua. Ensisijaisena tarjouksista tarkistetaan niiden saapumisaika, täyttääkö tarjoaja

soveltuvuutta koskevat määritelmät sekä tarjouspyynnössä ilmoitetut pakolliset vaatimukset. Kuuttiniemi ja Lehtomäki (2017, s. 325) kirjoittavat tarjousten vertailun tapahtuvan soveltuvuudet täyttäneiden tarjoajien kesken. Vertailussa tarkastellaan hankintailmoituksen ja tarjouspyynnössä annettujen tietojen mukaisesti tarjoajien hintoja, kustannuksia tai parasta hinta-laatusuhdetta vertailuperusteiden mukaisesti.

Hankintalain mukaan (HankL 106 §) tarjouksista tulee valita kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Kokonaistaloudellisesti edullisimmalla vaihtoehdolla tarkoitetaan hinnaltaan tai kustannuksiltaan edullisinta tai hinta-laatusuhteeltaan parasta tarjousta. Hankintayksikkö ei voi käyttää hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen valintaa mielivaltaisesti, vaan vertailuperusteet tulee ilmoittaa selkeästi jo tarjouspyynnössä ja/tai hankintailmoituksessa. Perusteiden tulee liittyä oleellisesti hankinnan luonteeseen ja niiden tulee mahdollistaa tarjousten puolueeton vertailu sekä luoda samanlaiset edellytykset kaikille tarjoajille.

Hankintayksikön tulee sulkea tarjouskilpailusta tarjoaja, joka ei täytä esitettyjä vaatimuksia tai rikkoo niitä. Pakollisten poissulkemisperusteiden osalta hankintayksikkö ei voi käyttää omaa harkintavaltaansa, vaan tarjoaja on suljettava pois kilpailutuksesta hankintamenettelyn vaiheesta riippumatta. Hankintalain (1397/2016, 80 §) mukaan hankintayksikön on poissuljettava ehdokas, tarjoaja tai alihankkija tarjouskilpailusta, mikäli hankintayksikön tiedossa on, että yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on tuomittu lainvoimaisesti hankintalain 80 §:ssa lueteltujen kohtien mukaisesti. Poissulkuperusteissa tulee ottaa huomioon myös ulkomailla annetut lainvoimaiset tuomiot. Pakollisista poissulkuperusteista huolimatta tarjoaja voi jatkaa menettelyssä, mikäli jatkamiselle löytyy riittävät perustelut rikkeiden hoitoon liittyen.

JHNY (2017) kirjoittaa harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden liittyvän tarjoajan alhaiseen luotettavuuteen ja toimituskykyyn, jotka ovat määritetty hankintalain 81 §:ssä. Harkinnanvaraisella poissulkemisella pyritään vähentämään sopimuskauden aikaisia

riskejä ja turvaamaan hankinnan toteutuminen. Riittävine perusteluineen hankintayksikkö voi poissulkea tarjoajan missä tahansa vaiheessa hankintamenettelyä. Poissulkuperusteena ei voida käyttää yli kolmea vuotta vanhaa rikettä, vaikka se muuten täyttäisi poissulkuperusteen ehdot. Harvoissa tapauksissa pienet rikkomukset riittävät poissulunperusteeksi, ellei rikkeitä tapahdu useita tai jatkuvasti.

JHNY (2017 & 2022) mukaan poissulussa huomiota tulee erityisesti kiinnittää suhteellisuusperiaatteeseen ja hankintalain 3 § määritettyihin periaatteisiin, sillä väärin perustein tehdystä poissulkemisesta vastaa hankintayksikkö. Hankintalaissa (HankL 10:81 §) määritellään ne syyt, joilla voidaan harkinnanvaraisesti poistaa tarjoaja kilpailutuksesta. Momentissa säädetään esimerkiksi tarjouskilpailun vääristelystä, rikkomuksista ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita kohtaan ja tahallisten väärin tietojen antamisesta.

5.4 Hankintapäätös ja sopimus

Hankintamenettelyn päättäjänä toimii hankintapäätös, jolla hankintayksikkö perustelee kilpailutuksen lopputulokseen vaikuttaneet tekijät. Päätösperustelut ilmaistaan sellaisella tarkkuudella, minkä perusteella tarjoajilla on mahdollisuus arvioida menettelyn oikeellisuutta ja mahdollisia muutoksenhakukeinoja. (JHNY n.d. -c). Päätökseltä tulee käydä ilmi vertailun toteutus, miten on päädytty kilpailutuksen voittaneeseen toimittajaan sekä tarjouksen lähettäjän sijoittuminen suhteessa toisiin toimittajiin (Fondia n.d.). Lisäksi ohessa lähetetään valitusosoitus ja oikaisuohje, joissa tiedotetaan valituskeinosta ja niiden määräajoista.

Hankintapäätöksen tiedoksiannosta alkaa muutoksenhaku-aika, jolloin tarjoajilla on oikeus valittaa kilpailutuksen tai hankintapäätöksen virheistä. JHNY (27.1.2022) kirjoittaa muutoksenhaun eroavan hankintalain piirissä muista muutoksenhakukeinoista, joita sovelletaan kuntien ja valtion muutoksenhaussa. Julkisten hankintojen muutoksenhakukeinot eroavat myös keskenään hankinnan alittaessa tai ylittäessä kynnysarvon. Kynnysarvon alittavissa hankinnoissa sekä muissa hankintalain

ulkopuolelle jäävissä hankinnoista, kuten salassa pidettävistä hankinnoista voidaan tehdä hankintaoikaisu, joka toimenpiteenä koskee myös kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Pienhankinnoissa hankintaoikaisun päätöksestä voidaan valittaa markkinaoikeuteen vain, jos hankinnan arvo on laskettu tai arvioitu väärin hankintayksikön toimesta siten, että hankinta olisi pitänyt kilpailuttaa kynnysarvot ylittävänä hankintana. (JHNY, 2021).

Hankintalain (2016/1397) mukaan edellytys hankintaoikaisulle on virheellinen tulkinta lain soveltamisessa. Hankintayksikkö voi ottaa asian korjattavakseen omasta toimesta tai asianosaisen ilmoituksesta. Asianosaisen tulee tehdä valitus 14 päivän sisällä päätöksen tiedoksiannosta, kun hankintayksiköllä on oikaisun tekemiseen 90 päivää. Hankintaoikaisun tarkoituksena on korjata hankintayksikön tekemä virhe tai menettely, mikä voi koskea esimerkiksi hankinnan pisteyttämistä (Julkiset hankinnat elinvoimaisuuden lisääjänä, n.d. -b).

Hankintalain (HankL, luku 14, § 133) mukaan kansalliset kynnysarvot ylittävään menettelyyn tai hankintapäätökseen voidaan hakea muutosta hankintaoikaisun lisäksi valittamalla markkinaoikeuteen. Molemmat valituskeinot ovat yhdenaikaisesti voimassa. Valituksen markkinaoikeudelle voi tehdä tarjoaja, tietyt viranomaiset, ehdokas tai taho, jota asia koskee. Merkittävimmät markkinaoikeuden päätösten vaikutukset kumoavat päätöksen osittain tai kokonaan, kieltää noudattamasta virheellistä kohtaa tai menettelyä, vaatii hankintayksikköä korjaamaan tekemänsä virheen tai määrää hankintayksikön maksamaan hyvitystä asianosaiselle virheellisen toiminnan vuoksi. Markkinaoikeuden päätöksiin voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli se myöntää siihen valitusluvan.

JHNY:n (2022b) mukaan jos hankinnasta on tehty valitus markkinaoikeudelle ja samanaikaisesti hankintaoikaisu, tulee hankintayksikön tiedottaa markkinaoikeutta hankintaoikaisusta. Hankintaoikaisun seurauksena hankintayksikkö voi tehdä uuden päätöksen hankinnan keskeyttämisestä, korjata tekemänsä virheen menettelyn aikana,

tai olla tekemättä muutosta aiempaan päätökseen. Hankintayksikön korjatessa virheen asiaa ei tarvitse käsitellä markkinaoikeudessa, mikäli asianosaisella ei ole tarvetta oikeussuojalle tai markkinaoikeuden perustelemalle päätökselle.

Muutoksenhakuajan päätyttyä voidaan edetä allekirjoitusprosessiin, mikäli valituksia ei tullut hankintayksikölle tai markkinaoikeudelle. Ennen sopimuksen allekirjoittamista hankintayksikön tulee tarkistaa lain vaatimat todistukset tilaajavastuulain mukaisista selvityksistä, mikäli laki tulee sovellettavaksi. Näiden todistusten tarkoituksena on edistää tasavertaista kilpailua, työehtojen noudattamista sekä mahdollisuutta varmistaa yritysten täyttävän niille asetetut velvollisuudet lakisääteisten tehtävien noudattamisesta. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, 22.12.2006/1233).

Lisäksi hankintayksikkö on voinut vaatia tarjoajalta esimerkiksi Aluehallintoviraston myöntämän luvan terveystalouden tuottamiseen tai erilaisia taloudellisia vaatimuksia. Mikäli lupien tai todistusten toimittamista hankintayksikölle tarjouspyyntö vaiheessa ei ole edellytetty, tulee hankintayksikön tarkistaa kaikki tarjouspyynnöllä vaaditut dokumentit ennen sopimuksen allekirjoittamista. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankintayksikön tulee tarkistaa alle 12 kuukautta vanhat rikosrekisteriotteet tarjoajalta (yhteisösakko) sekä kaikilta yrityksen keskeisiltä henkilöiltä, kuten toimitusjohtajalta, varatoimitusjohtajalta ja hallituksen puheenjohtajalta. Sopimus voidaan allekirjoittaa sopijapuoline välillä, mikäli tarjoaja täyttää kaikki hankintayksikön asettamat vaatimukset.

5.5 Sopimuskausi

Hankintalaki on menettelysääntelyä. (Pekkala ja muut, 2022, s. 713). Tämä tarkoittaa, ettei hankintalaki määritä juurikaan sopimuskauden aikaisista toimista, vaan pääpaino soveltamisesta kuuluu osaksi hankintamenettelyitä. Sopimuksen allekirjoitusprosessista määritetään esimerkiksi, että hankintayksikön tulee solmia sopimus hankintapäätöksen jälkeen (1397/2016, 128 §). Yleisesti ottaen sopimukset tulevat voimaan kaikkien

sopimusosapuolien allekirjoituksesta, ellei sopimuksella toisin sovita. Pääasiallisesti sopimusdokumentti mahdollisine liitteineen ohjaa sopimuskauden toimintaa sekä määrittää sopijapuolien velvollisuudet. Pekkanen ja muiden (2022, s. 713) mukaan sopimuskauden aikana toimitaan sopimusoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti (Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 13.6.1929/228). Lisäksi kauppalakia (27.3.1987/355) hyödynnetään haastavammissa tilanteissa, kuten eriävissä näkemyksissä sopimuksen velvoitteiden täyttymisestä, reklamaatioissa sekä purkamis- ja irtisanomistilanteissa.

Saarnilehdon ja Annolan (2018, s. 5) mukaan sopimus synnyttää kahden tai useamman henkilön välille oikeussuhteen. Sopimusten sisältö tulee ilmi sopimusdokumentilta sekä siihen liittyvästä aineistosta, mitkä voivat olla laajuudeltaan sekä malliltaan hyvin erilaisia. Julkisissa hankinnoissa sopimuksen sisältöön vaikuttaa pääasiallisesti hankintayksikön määräykset sopimuksen sisällöstä, mikä kuuluu merkittäväksi osaksi tarjouspyynnön luontia. Kilpailutetuissa hankinnoissa sopimusdokumentti kuuluu osaksi tarjouspyyntöä minkä tarjoaja hyväksyy jättämällä tarjousken kilpailutukseen. Sopimusdokumentilla tai sen luonnoksella tulee olla kirjattuna tarjouksen tekemiseen merkittävästi vaikuttavat sopimusehdot. Tällaisiksi sopimusehdoiksi mainitaan yleisellä tasolla hintaan ja tarjoajien halukkuuteen yleisesti vaikuttavat tekijät (JHNY, n.d. -d). Kilpailutuksen jälkeen sopimusosapuolet voivat muuttaa sopimusta hankintalain 136 § mukaisin perustein, mikä antaa sopimusten muuttamiselle hyvin rajalliset oikeudet sekä kieltää esimerkiksi sopimuksen merkittävän laajentamisen.

Sopimuskirjaukset eivät saisi jättää tulikinnanvaraa sopimuksen lukijalle, vaikka todellisuudessa aukottomasti tulkittavia sopimuksia on haastavaa luoda. Tarkkuudella luodut sopimukset helpottavat sopimuskauden aikaista sopimustenhallintaa ja vähentää riskiä konflikteista. Sopimuskirjaukset määrittävät mm. toiminnan sisällöstä, hinnoista, laadusta, kestosta sekä sanktioista. Hyvin laadittu sopimus ei yksinään riitä takamaan laadukasta palvelua tai sopimusehtojen täyttymistä. Sopimuksen onnistunut toteutuminen edellyttää erilaisia toimia sopimuskauden aikana ainakin tilaajan

näkökulmasta. Sopimuskauden aikaisiin toimiin kuuluu esimerkiksi valvonta, jonka avulla voidaan seurata sopimuksen velvoitteiden ja vastuiden toteutumista.

Hyyryläinen kirjoittaa (2004, s. 21–22) sopimusohjauksen tarkoittavan sopimuksella johtamista, mikä käytännön tasolla tarkoittaa sopimuskohtien noudattamista, seuraamista sekä palkitsemista tai rankaisemista. Sopimusohjaus voidaan jakaa organisaation sisäiseen tai organisaation ulkopuoliseen toimintaan. Ohjauksen muodon määrittää palvelua tuottavan organisaation suhde hankkijaorganisaatioon, kuten hyvinvointialueeseen. Mikäli tuottajaorganisaatio määrittää kuuluvan hyvinvointialueeseen esimerkiksi yksikkönä, pidetään yksikköä sisäisen ohjauksen piirissä. Valtionhallinnossa sisäisen ohjauksen merkittävimpänä ohjauskeinona on nähty tulossopimukset. Ostopalvelua ostettaessa yksityiseltä, täysin hyvinvointialueesta irralliselta yritykseltä tulkitaan sopimusohjauksen olevan ulkoista. Sopimusohjaus pitää sisällään näkemyksen, minkä mukaisesti hyvä toiminta on palkittavaa ja epäonnistuminen rangaistavaa. Sopimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole toimia uhkailun välineenä, vaan varmistaa sopimusosapuolille sopimuksella sovitut asiat.

Hyyryläisen mukaan (2004, s. 23–24 & 41) sopimukset toimivat johtamisen välineenä sopimuskauden aikana, jota Hyyryläinen kutsuu sopimustenhallinnaksi. Hänen mukaansa useissa tilanteissa sopimustenhallinta realisoituu hankinnan kilpailuttamisen aikana, vaikka todellisuudessa sopimus vaikuttaa huomattavasti pidemmällä aikavälillä – allekirjoitus hetkestä aina sopimuksen päättymiseen. Sopimushallinta edellyttää julkistoimijalta vahvaa aktiivisuutta sopimuksen ja laadun seurannan suhteen, mikäli sopimuksella aiotaan saada realisoitua halutut tavoitteet. Yksityisen yrityksen yksinkertaistettuna tavoitteena on tuottaa mahdollisimman paljon voittoa, kun julkinen toimija pyrkii saamaan mahdollisimman hyvää tai ainakin sopimuksen edellyttämää laatua markkinoilta mahdollisimman halvalla. Eriävistä intresseistä huolimatta sopimuksen avulla pyritään pääsemään sopimuksen mukaiseen ja molempia sopimuspuolia tyydyttävään lopputulokseen hyvällä sopimusten laadinnalla ja tuntemisella, valvonnalla sekä keskinäisellä luottamuksella.

6 Tutkimuksen metodologia ja aineisto

6.1 Tutkimusmenetelmä

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksen metodologiaa sekä aineiston keruuta ja analyysiä. Tämän tutkielman tutkimusmenetelmänä toimii laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Pelkistetyimmillään kvalitatiivisella tutkimuksella viitataan ei numeerisen tietoon, joka kuvastaa ihmisten erilaisia näkemyksiä ilmiöistä. (Eskola ja Suoranta 1998, kappale 3). Puusan ja Juutin (2020) mukaan tutkijan tavoitteena on pyrkiä yhdistelemään ihmisten erilaiset näkemykset ymmärrettävään muotoon, tutkijan omaksi tulkinnaiseksi tutkittavasta ilmiöstä. Tutkija koostaa omat näkemyksensä ajan kanssa, joka edellyttää asioiden yhdistelemistä ja niihin palaamista.

Puusan ja Juutin (2020, kappale 2 osa 4) mukaan laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä suositaan usein erilaisia haastatteluja, mutta ei ole poikkeavaa käyttää tutkijasta riippumattomia aineistoja, kuten lehtiartikkeleita. Tämän tutkielman aineistonkeruumenetelmä perustui Helsingin Sanomissa julkaistuihin verkkoartikkeleihin, jotka ovat julkaistu verkkolehdessä vuosien 2022 ja 2023 aikana. Aineistonkeruussa käytettiin erilaisia julkiseen hankintaan, hyvinvointialueisiin ja alueiden johtamiseen liittyviä hakusanoja.

Laadullisessa tutkimuksessa on tarkoituksen etsiä tarpeeksi laaja tutkimusaineisto tutkimuksen tekemistä varten, mikä käsittelee tutkimuksen aihepiiriä (Alasuutari, 2011, luku 2). Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on heijastaa hankittua aineistoa aiemmin hankittuun teoriapohjaan, jonka perusteella tutkielman analyysi tehdään. Analyysin tarkoituksena ei ole luoda maksimaalista määrää informaatiota, vaan muodostaa lukijalle tiivis ja selkeä kokonaiskuva tutkittavasta aihepiiristä. (Eskolan ja Suoranta, 1998, kappale 3). Analyysin voidaan käyttää kolmea eri menetelmää, jotka ovat aineistolähtöinen, teorialähtöinen tai teoriaohjaava sisällönanalyysi (Tuomi ja Sarajärvi, kappale 4.3, 2018). Tässä tutkielmassa käytettiin teoriaohjaavaa analyysiä, jonka

tarkoituksena on tuoda analyysissä esiin vuorotellen osia aineistosta ja teoriaosasta sekä omaa pohdintaa.

6.2 Aineiston analyysi

Holma ja Sammalmaa (2018, s. 10) totesivat tiukan direktiiveihin perustuvan lainsäädännön pyrkivän estämään laittomat hankinnat ja lainsäädännön kiertämisen. Artikkeleissa (ks. Paananen & Vuorikoski, 2022; Pölkki, 2023) nostettiin esiin hyvinvointialueiden tekemät in-house eli sidosyksikköhankinnat useaan otteeseen negatiivisessa sävyssä etenkin yritysjärjestöjen puolelta. Heidän mukaansa hankintalain rikkominen on tietoista toimintaa hyvinvointialueilta. Laissa määritetään vaatimukset, joiden mukaan hankintayksiköstä erillinen toimija voidaan luokitella hankintayksikön sidosyksiköksi, jonka perusteella hankintayksikkö voi tehdä sidosyksiköltään hankintoja kilpailuttamatta. Siikavirran (2015, s. 118) mukaan sidosyksikköasemassa olevan organisaation tulee täyttää kaikki lain määrittämät kriteerit yhdenaikaisesti, jotta sidosyksikköaseman määritelmät täyttyvät.

[...] hyvinvointialueet ovat alkaneet rikkoa hankintalakeja järjestelmällisesti. Ne ostavat ensin minimaalisen osuuden monikunnallisesta jättiyhtiöstä, jolta sitten ostetaan tavaraa ja palveluita suoraan, ilman kilpailutusta. (Pölkki, 2023)

Pölkkin (2022) mukaan kyseessä ei ole yksittäinen tapaus. Ongelmasta on muodostunut rakenteellinen, mitä hyödynnetään alueilla sekä kunnissa laajasti. Erilaisia syitä sidosyksikköaseman käyttöön löytyy järjestöjen, hankintayksiköiden sekä sidosyksiköiden näkökulmasta. Eräänä näkökulmana sidosyksiköiden käyttöön liittyy hyvinvointialueiden perustamisvaiheen kiire. Osa alueista muodostettiin yhdistelemällä kymmenien itsenäisesti toimineiden kuntien toimintoja yhteen, kun toisaalla maakuntien aiemmat rakenteet, kuten sairaanhoitopiirit ja kuntayhtymät helpottivat rakenteellisia muutoksia. Kummassakaan tapauksessa muutos ei ollut yksinkertainen, vaikkakin lähtökohdista huolimatta kunnissa oli olemassa olevat palveluverkot sote- ja pelastustoimien palveluiden osalta. Yhdelle alueelle saattoi yhdistymisen myötä kertyä kymmeniä erilaisia järjestelmiä, jotka eivät keskustelleet toistensa kanssa (Aho, 2022).

Nopealla aikataululla ja historiallisellakin mittakaavalla suuren muutoksen vuoksi alueilla koettiin, että sidosyksiköiden käyttö on mahdollistanut toiminnan aloittamisen suunnitellussa aikataulussa.

Tässä yhteydessä hyöty in house -yhtiöstä on se, että voimme ylipäättään tarjota perustuslain takaamat sosiaali- ja terveyspalvelut meidän asukkaillemme. (Paananen & Vuorikoski, 2022)

Alueiden aloittamisen jälkeenkin eri järjestelmien osittaista yhdistämistä on mietitty in-house mahdollisuutta hyödyntäen ainakin yhdellä alueella (Aalto, 2023). Kuten Niemuvuo (2022, s. 295) totesi, hyvinvointialueiden varsinaisena tehtävänä on tuottaa alueensa asukkaille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut. Uhkakuvat perustehtävän vaarantumisesta on varmasti otettu huomioon alueilla valmisteluvaiheessa, mikä on osaltaan voinut ohjata päätöksentekoa ennen alueiden aloittamista sekä niiden alkutaipaleella.

Paananen & Vuorikoski (2022) kirjoittivat sidosyksikköaseman käytön olevan kustannustehokasta teknologiapalveluiden hankinnassa. Ajatuksen mukaisesti in-house -yhtiö toimii tukkuna, josta hyvinvointialueet voivat ostaa niiden tarvitsemia palveluita. Palvelut on kilpailutettu sidosyksikön toimesta, joilla on tarvittava ammatillinen osaaminen suorittaa kilpailutukset, mitä alueilla ei välttämättä olisi suurissa kokonaisuuksissa. Yritysjärjestöjen näkökulmasta todellinen syy käyttää sidosyksiköitä on kilpailutusten välttäminen. Heidän näkemyksensä mukaan on väärin väittää, että hyvinvointialueet saisivat palveluita halvemmalla sidosyksiköiltä, kun markkinoilta. Tämän lisäksi kilpailuttamisen puuttumisen nähtiin vaarantavan markkinatalouden toimintaa, sekä rikkovan hankintalain periaatteita kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta.

Yhtenä sidosyksiköiden käyttöön johtavana tekijänä nähtiin olevan hankintalain tulkinnanvaraisuuden hankintayksikön määräysvallan suhteessa sidosyksikköön. Mikäli sidosyksikköaseman käyttö olisi aukottomasti linjattua olisi vaikea kuvitella, että keskustelua käytäisiin ainakaan tässä laajuudessa. Helsingin Sanomien (2023)

pääkirjoituksessa odotettiin innostuneina, että asiaan saataisiin oikeuden ratkaisu. KKV on vienyt markkinaoikeuden käsiteltäväksi kaksi asiaa, joissa hyvinvointialue hyödyntää omaa sidosyksikköään pienellä omistusosuudella. Markkinaoikeuden käsittely tulee olemaan tärkeä oikeuskäsittely, mikä määrittää sidosyksikköjen käyttöä tulevaisuudessa. Nähdäkseni eri alueiden ratkaisulla voi olla vaikutusta muiden suhtautumiseen omiin sidosyksikköihinsä – mitä laajempi omistaja joukko, sitä matalampi on kynnys hyödyntää. Esimerkiksi Sarastia Oy:llä on lähemmäs 300 eri osakasta, joten tulkintaa määräysvallasta tai sen riittävydestä ei ole kovinkaan yksiselitteistä tehdä suuren omistajajoukon välillä (Pölkki, 2023). Huomioitavaa on kuitenkin se, että sidosyksikköaseman käyttö ei ole alueille velvollisuus, vaan mahdollisuus, jonka käytöstä tehdään päätökset alueiden johdoissa.

Kuten jo mainittiin, oikeuskäytäntö tulee ohjaamaan sidosyksikköjen käyttöä tulevaisuudessa. Tämän lisäksi sidosyksiköiden käyttöön on kiinnitetty huomiota myös hallitusohjelmassa. Helaniemen (2023) mukaan Petteri Orpon hallitus on esitellyt hallitusohjelmassaan linjauksen, minkä perusteella hankintayksikön omistuksen tulisi olla vähintään 10 prosenttia sidosyksiköstä. Artikkelissa kiinnitettiin huomiota lain suunnitteluun, jotta muutoksilla saataisiin aikaan todellisia muutoksia. Tavoitetilana on, ettei uudelleen muotoiltuna lakia voitaisiin tulkita yhtä laaja-alaisesti kuin tällä hetkellä. Tulevat oikeuden- ja hallituksen linjaukset tulevat mahdollisesti määrittämään sidosyksiköiden aseman uudelleen, joka pakottanee alueet tekemään muutoksia omien sidosyksiköidensä käyttöön liittyen.

Pekkala ja muiden (2022, s. 46–47) mukaan julkisen hankinnan, jota hankintalaki edustaa, tavoitteilla pyrittiin parantamaan julkisten varojen käyttöä sekä kehittämään EU:n sisämarkkinoita. Sidosyksikköihin liittyvän kritiikin lisäksi hankintalakia moitittiin hankintayksiköiden ja tarjoajien puolelta eri artikkeleissa (ks. Luoma-aho 2022; Paananen 2022). Suurin kritiikki hankintalakia kohtaan oli sen jäykkyydessä, jota painotettiin etenkin ICT-järjestelmähankinnoissa. Kritiikin perusteella hankintoihin osallistuvilta henkilöiltä vaaditaan kykyä määritellä esim. järjestelmän sisältö vuosiksi

eteenpäin, koska hankintalaki mahdollistaa sopimukselle tehtäviä muutoksia varsin rajallisesti. Järjestelmien nopea kehitys voi johtaa tilanteeseen, jossa kilpailutuksilla hankintaan vanhentuneita järjestelmiä. Alueet ja järjestelmätoimittajat sitoutuvat useiden vuosien ajaksi sopimukseen, joiden aikana muutosten tekeminen on melko haastavaa. Strategisen johtamisen näkemyksen mukaan organisaation tulee kyetä ottamaan huomioon yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeet nyt ja tulevaisuudessa varautumalla ja ennustamalla (Niiranen ja muut 2015, s. 84–85). Joissain tapauksissa tulevaisuuden ennustaminen on hyvin haastavaa ja jopa mahdotonta. Hankintojen parissa paine ei kohdistu pelkästään alueille, vaan myös tarjoajilla tulisi olla kyky tarjota tulevaisuudessa toimivia järjestelmiä.

KYSYMYKSIÄ on hankintalain tai siihen liitettyjen tulkintojen joustamattomuudesta. Tarjouspyyntövaiheessa hankintalakia soveltavalta julkiselta tilaajalta edellytetään lähes ilmiömäistä kykyä määrittellä käyttäjien tarpeet vuosiksi eteenpäin. (Aho, 2022).

Jos menettely olisi kevyempää, saisimme enemmän tarjouksia. Silloin saisimme todennäköisesti tehtyä tehokkaampia julkisia hankintoja. [...] Ehdottomasti täytyy seuraavalla hallituskaudella yksinkertaistaa hankintalakia. (Paananen & Vuorikoski, 2022).

Lisäksi Hartikaisen (2022) artikkeleissa kriittisenä näkemyksenä tuotiin esiin hankintalain menettelyt, jotka koetaan liian raskaiksi tarjoajien sekä hankintayksiköiden näkökulmasta. Liian pitkälle vietyä sääntelyä tukahduttaa kilpailun, mikä toimii hankintalain alkuperäisiä tavoitteita vastaan. Mikäli julkinen hankinta prosesseineen ei kiinnosta tarjoajia, on hyvinvointialueet vaikeassa tilanteessa. Järjestelmähankintoihin viitaten sopimuskaudet voitaisiin tehdä lyhyemmiksi, jolloin järjestelmien sisältöjä voitaisiin päivittää nopeammalla syklillä. Tehokkuuden kannalta tämäkään ei ole kannattavaa, eikä ajatus tue julkisen hankinnan perimmäisiä tavoitteita. Raskaaksi koettuja prosesseja tuskin halutaan uusia tiuhemmin osapuolien toimesta. Sopimuskauden lyhentäminen saattaisi karkottaa tarjoajia entisestään ja osaltaan vaikuttaa hankintayksiköiden työn laatuun, mikäli resursseja pitäisi käyttää samaan hankintaan tiheämmällä syklillä.

Artikkeleissa nostettiin esiin yhtenä julkisten hankintojen suurimpana ongelmakohtana kilpailun puutteen (ks. Hartikainen, 2022; Närhi, 2023). Kilpailutuksen on nähty toimivan tehokkaimpana tapana hankkia erilaisia asioita julkisen sektorin tarpeisiin. Kilpailun avulla pyritään saamaan verovaraille mahdollisimman suurta vastinetta kilpailukykyiseen hintaan. Hartikaisen (2022) mukaan vähäisen kilpailun vuoksi eri hankintayksiköissä maksetaan hankinnoista liian kovaa hintaa. Vaikkakaan kilpailutuksissa tarjoajilla ei ole tiedossa tarjoajien määrät tai hinnat, nähdään kilpailun puute tuotteiden ja palvelujen hinnoissa.

[...] usein kilpailua on liian vähän. Vuosina 2010–2017 yli puoleen kilpailutuksista tuli enintään kaksi tarjousta ja liki kolmannekseen niitä ei tullut ensinkään [...] Tutkimusten mukaan kilpailu toimii hyvin, kun tarjouksia tulee neljästä kuuteen [...] (Hartikainen, 2022).

Hartikaisen (2023) uudemmassa artikkelissa palattiin samaiseen ongelmaan ja viitattiin em. mainittuun artikkeliin, jossa ratkaisukeinoa lähdettiin hakemaan lainsäädännön muutoksista eri sektorien edustajien toimesta.

[...] puutteellinen kilpailu on julkisten hankintojen suurin ongelma. Kilpailua voitaisiin lisätä lainsäädäntöä uudistamalla [...] (Hartikainen, 2023).

Kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköillä on Kuuttiniemen ja Lehtomäen (2017, s. 136) mukaan laajaakin valinnanvaraa menettelyn valinnassa ja soveltamisessa. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa menettelyajat pidentyvät, sääntely tiukkenee, minkä seurauksena myös työmäärä kasvaa. Menettelyiden lisäksi raskaaksi koetaan hankintayksiköiden mittavat vaatimukset (Luoma-aho, 2022). Alueilla tulisikin pohtia kilpailutusmateriaalien tarpeellisuutta eri hankinnoissa, ja niiden suhdetta kyseiseen kilpailutukseen. Tarjoajan näkökulmasta kilpailutukset vaikuttavat joissain tapauksissa vanhojen kilpailutusten kopioilta, vaikka kilpailutusmateriaalia sovelletaan täysin erilaiseen kilpailutukseen, johon se alun perin on tehty (mm. Luoma-aho, 2022; Närhi, 2023).

Negatiivisen kokemuspohjan vuoksi julkinen hankinta nähdään luotaantyöntävä, eivätkä yritykset vaivaudu tutustumaan kilpailutusmateriaaleihin. Pelkästään runsas kilpailutusaineisto voi karkottaa tarjoajia, varsinkin pien- tai yksityisyrittäjien kohdalla, sillä resurssien löytäminen kilpailutuksiin osallistumiseen voi olla haastavaa. Sisällöllisesti tarjouspyynnön pitäisi olla selkeä ja ymmärrettävä sillä olettamuksella, että tarjoaja tuntee kilpailutuksen kohteena olevan aihealueen. Tarjouspyynnön ymmärrettävyyteen ja selkeyteen vaikuttavat toki kokemus sekä osaaminen niin hankintayksikössä, kuin tarjoajien puolelta, mutta hankintayksiköiden vastuulla on pystyä luomaan ymmärrettävä kokonaisuus.

Strategisen johtamisen oppien mukaan toiminnan elinehtona toimivat innovaatiot, jonka mukaan johtamisen avulla tulee varmistaa innovaatioiden tuominen julkisiin organisaatioihin (Bovaird & Loeffler, 2015, s. 71–72). Luoma-ahon (2022) mukaan kilpailutuksissa vähennetään hankintojen innovatiivisuutta eri tavoin. Esimerkiksi pienille yrityksille ei anneta mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin korkeiden liikevaihtovaatimusten vuoksi, osallistujilta vaaditaan järjettömiä kokemusvuosivaatimuksia sekä hankintayksiköt pyrkivät itse ratkaisemaan kohtaamansa ongelman, vaikka markkinoilla voisi olla parempaa osaamista ongelman ratkaisemiseksi. Hankintayksiköiden tulisi tuoda kilpailutuksiin omaa innovatiivisuutta sekä antaa markkinoille enemmän mahdollisuuksia tuoda innovaatioita kilpailutuksissa haettuihin ratkaisuihin. Kilpailutuksiin tuotu innovatiivisuus tuo kustannuksia hankintayksiköille kilpailutusvaiheessa, mutta käytetyt varat tulevat maksamaan itsensä takaisin enemmin tai myöhemmin onnistuneen kilpailutuksen myötä.

Mitä vähemmän on ohjaavia kriteereitä, sitä paremmin hanke voi onnistua. Tiukasti rajaavien kriteerien sijaan liikkeelle pitäisi lähteä vaikuttavuudesta. Siis siitä, että hankinnalla on saatava aikaan toivottu asia. Ei siis hankita tietynlaisia lamppeja, vaan valaistusratkaisu, jonka pitää tuottaa tilaan tietty määrä valoa. (Luoma-aho, 2022).

Innovaatioiden ei tarvitse rajoittua pelkästään hankintamenettelyyn tai tarjouspyyntöön. Suuressa mittakaavassa alueiden tarpeet ovat melko samanlaisia, jotka toteutetaan erilaisin menetelmin eri alueilla, joista olisi mahdollisuus oppia toinen toisiltaan. Oppimisella ei välttämättä tarkoiteta suoraan kopiointia, vaan hyödyllisen tiedon uudelleenkäyttöä sekä jakamista. Alla olevassa Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa viitataan hoidon järjestämiseen, mutta todellisuudessa mahdollisuudet innovatiivisten ratkaisuiden löytämiseen ovat laajat alueiden eri yksiköissä. Hankintayksiköt eivät pysty hyödyntämään palveluntuottajan valinnassa omaa tai muiden hankintayksiköiden kokemuspohjaa palveluntuottajista, mutta pelkästään ideoiden jakaminen voi johtaa uudenlaisiin innovaatioihin ja tehokkaampiin menetelmiin. Virtasen ja Stenvallin (2019 s. 46–47) mukaan New Public Governance kiteytyy ajatukseen itseohjautuvista toimintayksiköistä ja yli sektorirajojen yhteistyötä tekevästä toimijoista. Yhteistoiminta voi olla pelkästään julkisen sektorin toimijoiden välistä tai ulottua yli sektorirajojen aina yksittäiseen kansalaiseen saakka.

Ideologisista poteroista kannattaa kiivetä ylös. Nyt on syytä alkaa nopeasti miettiä, miten hoito järjestetään mahdollisimman edullisesti ja tehokkaasti. Kun yksi keksii toimivan idean, se pitää ottaa nopeasti käyttöön muillakin hyvinvointialueilla. (Helsingin Sanomat, 20.3.2023).

Hankintayksiköiden kannalta paras tapa saada eri toimijoiden ääni kuuluviin ennen kilpailutusta on markkinavuoropuhelu tai -kartoitus. Markkinavuoropuheluita voidaan järjestää riippumatta siitä, hankkiiko palvelun hyvinvointialueen oma hankintayksikkö tai esim. yhteishankintayksikkö. Kuuttiniemen & Lehtomäen (2017, s. 136) mukaan vapaamuotoisen markkinakartoituksen tarkoituksena lisätä hankintayksikön tietoisuutta markkinoilla olevista vaihtoehdoista esim. palveluihin, tavaroihin sekä tarjoajiin liittyen. Vapaamuotoisen markkinakartoituksen avulla voidaan kartoittaa markkinoita hakemalla tietoa internetistä, messuilta, kyselemällä hankintayksiköiltä tai esimerkiksi vuoropuhelulla. Bovaird & Loeffler (2015, s. 71–72) kirjoittivat, että strategisen johtamisen periaatteiden mukaisesti palveluiden suunnittelu ja toteuttaminen tulee tehdä yhdessä palvelunkäyttäjien ja kansalaisten kanssa, jotta resurssit ja potentiaali saadaan hyödynnettyä parhaalla mahdollisella tavalla.

Jos ostajat eivät keskustele yritysten kanssa hyvissä ajoin, ne eivät aina ymmärrä, mitä ovat kilpailuttamassa. (Luoma-aho, 2022).

Hankintayksiköiden tulisi käydä vuoropuhelua palveluidenkäyttäjien kanssa ennen kilpailutuksia, mikäli olemassa on mahdollisuus, ettei hankintayksiköllä ole käytössään ajantasaisinta tietoa tai paras osaaminen palvelusta on oman organisaation ulkopuolella. Lähtökohtaisesti paras tietotaito palveluista ja niiden toteuttamisen ratkaisuista löytyvät niistä organisaatioista, jotka palveluita tuottavat.

Hakarinen (2013, s. 43–44) mukaan NPG:n 2000-luvun alun murroksen kohteena oli demokraattisen päätöksenteon ja kansalaisten uusi osallistaminen. Kansalaista ei nähty pelkästään palveluiden käyttäjänä, vaan aktiivisena toimijana verkostoissa. Kilpailutuksiin liittyen kansalaisten kuuleminen on haastavaa monessakin mielessä. Näkemysten huomioon ottaminen edellyttää aktiivista osallistumista kansalaisilta. Pieni väkijoukko ei pysty edustamaan laajasti käyttäjäkunnan näkemyksiä tai vastapainoisesti suuresta massasta voi olla vaikeaa löytää ”oikeita” ratkaisuja. Tärkeää kuitenkin olisi, että palveluiden käyttäjillä olisi aito mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin palveluihin, jotka hankintaan verovaroin.

Helsingin sanomien (2023) mukaan useat hyvinvointialueet ovat alkaneet panostaa digitaalisten palveluiden kehittämiseen hallitusohjelman mukaisesti. Kokemuksen mukaan digitaalisiin palveluihin palautteen kerääminen voisi olla hyvinvointialueille melko vaivaton tapa ottaa asukkaat mukaan palveluiden kehittämiseen. Brandsen ja Honing (2018, s. 12–14) näkivät kansalaisten osallistamisen eri palvelun vaiheissa tärkeänä, jonka itsetarkoituksena ei ole yhteistuotannon lisääminen, vaan tarkoituksenmukaisten keinojen löytäminen palvelun kehittämiseksi sen eri vaiheissa. Organisaation ulkopuolisten kuulemisen lisäksi hankintayksiköiden on tärkeää ottaa huomioon oman organisaation osaaminen. Asioiden parissa työskentelevillä henkilöillä on elintärkeää osaamista, joka pitää saada mukaan kilpailutuksiin ja tämän kautta palveluihin.

Ammattilaiset pitivät kyselyssä uuden järjestelmän tärkeimpänä ominaisuutensa sitä, että sillä voisi hoitaa rutiinitehtävät ja kirjata potilastiedot mahdollisimman näppärästi. Apotti on saanut käytettävyydestään paljon kritiikkiä. (Aalto, 2023).

Eri ryhmien väliset ajatushautomot, markkinavuoropuhelut tai kansalaisfoorumit eivät ole tae innovatiivisuutta pursuavista ratkaisuista kilpailutusten toteuttamiseksi. Markkinavuoropuhelu voidaan toteuttaa nopeallakin aikataululla vapaamuotoisin menetelmin, eikä se sido hankintayksikköä tekemään kilpailutusta tai vuoropuheluun osallistunutta yritystä osallistumaan mahdollisesti järjestettävään kilpailutukseen, mutta siitä huolimatta mahdollisuutta niiden käyttöön ei hyödynnetä mahdollisuuksien mukaan. New Public Management (NPM) keskiössä oli tehokkuusajattelu, jota ajettiin vahvasti julkiseen hallintoon yksityiseltä sektorilta. Esimerkiksi Salminen (2008, s. 76) kirjoitti opin tuoneen mukanaan vaatimukset tehokkaammasta ja pienemmästä hallinnosta, tehokkaasta julkisten varojen käytöstä sekä poliittisen ohjauksen tiukentumisesta. Tehokkuusajattelu elää edelleen vahvasti julkishallinnossa, mikä oli myös yksi hyvinvointialueuudistuksen tavoitteista. Tämä vaikuttaa varmasti alueilla päätöksentekoon, kun alueet ovat suurien säästöjen edessä (Helsingin Sanomat, 2023).

Vaikka esimerkiksi markkinavuoropuhelujen hyödyt tunnetaan hyvin, resurssipulan takia ne jäävät silti liian usein tekemättä [...] (Luoma-aho, 2022).

Hankintalakia sovellettaessa on selvää, että laki määrittää ne tehtävät, jotka tehdään kilpailutuksesta riippumatta. Esimerkiksi EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa ajan kireminen tietyissä hankinnan vaiheissa on tehty mahdottomaksi määräaikojen vuoksi. Tilanteissa, joissa aikaa ei ole on ilmeinen vaihtoehto luopua vapaaehtoisista toimista eli markkinavuoropuheluista. Strategisen johtamisen periaatteissa nousee esille tulevaisuuteen tähtääminen ja suunnitelmallisuus (ks. Rannisto, 2005 s. 93; Vuorinen, 2013, s. 13). Osa kilpailutetuista hankinnoista on tietyssä syklissä kulkevia, jotka uusitaan tietyin väliajoin, joka helpottaa niiden suunnitelmallisuutta. Tämän lisäksi hankintayksiköille saattaa tulla yllättäviä hankintoja, joihin ei olla osattu varautua esim.

täysin uuden ja äkillisen tarpeen vuoksi. Hankintalain mukaisesti kilpailutettavat hankinnat alkavat 60 000 eurosta ylöspäin (alv 0 %). Tästä syystä voisi uskoa, että iso osa hankinnoista pitäisi olla tiedossa kohtuullisen hyvissä ajoin rahallisen merkittävyyden vuoksi. Ymmärrettävästi aika-ajoin ilmenee tilanteita, joihin ei ole voitu reagoida inhimillisistä syistä.

Sote-uudistuksella pyrittiin hillitsemään kasvaneita kustannuksia ja lisäämään alueen asukkaiden yhdenvertaisuutta. Pelkästään rakenteita uudistamalla tavoitteita ei saada aikaan. Muutokset vaativat toimia ja ymmärrystä halutuista tavoitteista, joilla voidaan saada aikaan säästöjä. Itsessään hyvinvointialueet eivät ole ratkaisu tavoitteisiin, vaan alueilla sekä muilla hallinnon tasoilla tulisi yhteisesti pyrkiä kohti uudistukselle asetettuja tavoitteita. Kuten Vuorinen totesi, strategiانتyön päätavoitteena on pystyä tuottamaan asioita tehokkaammin ja paremmin.

Hankintalaissa ei ole vikaa [...] Hankinnan vaativuutta ei ulkopuolelta aina ymmärretä. SUURIN syy on yksinkertainen. Kiire ja resurssit [...] Hankinnat tehdään usein liian lyhyellä varoitusaajalla edellisten kilpailutusten pohjalta. [...] kehityksen estää ennen kaikkea hankintayksiköiden suuri työmäärä. Yksi ihminen saattaa vastata liian monesta hankinnasta. (Luoma-aho, 2022).

Luoma-ahon (2022) artikkelin perusteella hankintayksiköiden ongelmana ei ole niiden osaaminen tai hankintalainsäädäntö. Käytännössä tämä näkyy alueilla tälläkin hetkellä, kun erilaisten hankintasopimusten piirissä hankintaan erilaisia asioita ja sopimusten varaan rakennetut palvelut pyörivät. Luoma-aho jatkaa niin ikään suurimpien ongelmien johtuvan kiireestä ja liian suurista työmäristä. Hankintayksiköissä taloudellisen niukkuus näkyy hankintojen laadussa sekä viimekädessä kilpailutuksen lopputuloksessa. Kilpailutusten lopulliset vaikutukset näkyvät edelleen palveluiden parissa työskentelevien ja asioivien ihmisten parissa. Näköpiirissa ei ole hyvinvointialueiden näkökulmasta helpotusta lähivuosina kiireeseen, sillä tiukentunut valtionohjaus asettaa hyvinvointialueet tiukkoihin säästötoimiin lähivuosina, joka vaikuttanee myös resursseihin.

[...] yhtä lukuun ottamatta kaikki hyvinvointialueet tekevät ensi vuonna alijäämää. Alijäämä on katettava kolmen vuoden taloussuunnittelukauden aikana, mikä tarkoittaa sitä, että jos alueiden rahoitus ei lisäännä, niiden on pakko tehdä jonkinlaisia sopeutustoimia. (Paananen, 2022).

Alueilla säästötoimiin on ryhdytty erilaisin menetelmin, kuten palveluja, henkilöstöä sekä kiinteistöjä karsimalla. Yksittäisten alueiden kannalta päätökset tulevat olemaan vaikeita, kun punnitaan ratkaisuja säästökohteiden välillä. Nopeilla toimilla voidaan saada helposti näkyvää säästöä, mutta monen asian kohdalla todelliset kustannusvaikutukset realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä. Palvelutuotannon ja -hankintojen suhteen alueilla on melko laaja mahdollisuus päättää keinoista, joilla lainsäädännön velvoittamat toimet hoidetaan. Tuotantotavoista huolimatta alueiden tulee pitää huoli järjestämisvastuun toteutumisen edellyttämästä riittävästä omasta henkilöstöstä, osaamisesta, toimintakyvystä, valmiudesta sekä palvelutuotannosta (612/2021). Tämänhetkisen hallituksen näkemyksen mukaisesti pääpaino tulee olemaan entistä enemmän yksityisen sektorin suunnassa.

Hallituksenmuodostaja Petteri Orpo sanoi torstaiaamuna Säätytalolla, että yksityistä sote-sektoria tullaan jatkossa käyttämään enemmän, ja se tarkoittaa esimerkiksi ostopalveluja. (Paananen, 2023).

Samassa artikkelissa, jossa Petteri Orpo viittasi ostopalveluiden lisäämiseen, valtiovarainministeriö (VM) varoitteli hyvinvointialueita ostopalveluiden käytöstä, sillä niiden kustannukset ovat moninkertaiset verrattuna omaan henkilöstöön.

VM kirjoittaa, että ostopalvelut eivät ole ”automaattiratkaisu” soten ongelmiin, sillä julkinen ja yksityinen sote-sektori kilpailevat samoista työntekijöistä. [...] Jos julkinen puoli alkaisi ostaa palveluja yhä enemmän yksityisiltä tuottajilta, voisi tämä VM:n mukaan johtaa paheneviin ongelmiin. (Paananen, 2023).

Ristiriitaiset näkemykset eri hallinnontasoilta ei tule edesauttamaan päätösten tekemistä hyvinvointialueilla, vaikkakin alueiden tiedossa on kustannuserot oman ja ostopalveluhenkilöstön välillä etenkin sote-palveluissa. Ristiriitojen välillä huomionarvoista on, että hallitus suurimpine puolueineen vaihtui vuoden 2023 puolella,

joten näkemykset hallitusten välillä ovat varmasti muuttuneet. Merkittävää on myös tehdä eroja ostopalveluiden välille. Joitakin palveluita alueiden ei ole kannattavaa tai edes luvanvaraista tuottaa itse, kuten joitakin aiemmin mainittuja tukipalveluita. Sote-henkilöstön kohdalla asia on toinen. Suurin vaikuttava syy ostopalveluiden käyttöön sote-henkilöstössä on alalla vallitseva henkilöstöpula, joka nostaa ostopalveluina hankittavan henkilöstön hinnan moninkertaiseksi suhteessa omalla palkkalistalla olevaan henkilöstöön, ainakin yksittäisen henkilön työpanosta verrattaessa. Tällä hetkellä monet alueet ovat pakotettuina vuokratyövoiman käyttöön palvelujen tuottamisen varmistamiseksi. Paananen (2022) viittasi kirjoittamassaan artikkelissa palveluiden karsintaan, joka nähdään yhtenä kustannusten hillitsemisen keinona.

Sote-sektorilla on sellaista toimintaa, joka ei tuota hirveän paljon hyvää yhteiskunnalle tai yksilöille. Meidän on pakko uskaltaa puuttua siihen. [...] Meillä voi olla palveluja, joita saa nykyään neljä kertaa vuodessa. Jatkossa tällaisia palveluja voisi saada esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa. (Paananen, 2022).

Palvelujen määrää voidaan vähentää olemassa olevista palveluista tai jättämällä palveluita tuottamatta syrjäseuduilla. Palvelutuotannon vähentyessä voi hankintojen määrän vähentyminen olla mahdollinen ilmiö, joka voisi näkyä hieman hankintayksiköiden työmäärässä. Hyvinvointialueen tehtävät ovat kuitenkin pääsääntöisesti luonteeltaan välttämättömiä, joten muutos tuskin tulisi merkittävästi näkymään hankintayksiköissä. Kuitenkin säästötoimet voidaan kohdistaa suoraan hankintatoimeen, joissa kiristysvaraa varmasti nähdään olevan ainakin tehokkuuden osalta.

LISÄKSI hallitus aikoo säätää lain, jonka mukaan hyvinvointialueiden on julkaistava palveluidensa yksikkökustannukset. Tällä tavoitellaan sitä, että kustannusvaikuttavuudeltaan parhaat toimintamallit saadaan käyttöön kaikilla alueilla. (Muhonen ja muut, 2023).

Tulosten mittaaminen ja arviointi olivat vahvasti esillä tulosohjauksen opeissa, mikä on kasvattanut juurensa vahvasti NPM:n ajatukseen (Yliaska, 2014, s. 228). Pidemmällä

aikavälillä kustannusten vertailulla voidaan saada hyvää dataa alueiden välisistä eroista tuotantotavoissa, mutta liian nopeita johtopäätöksiä ei voida tehdä. Läpinäkyvyyden lisäämisen avulla voitaisiin ainakin paremmin kiinnittää huomiota suuresti poikkeaviin kulueriin, mikäli sellaisia ilmenisi eri alueiden välillä. Loppujen lopuksi tavoitteena on löytää alueelle paras tuotantotapa oman tuotannon ja ostopalveluiden välillä. Myös tässä tapauksessa Valtiovarainministeriö antoi varovaisemman lausunnon mahdollisista vertailusta saatavista hyödyistä.

Kustannuslaskennan perusteita ei kuitenkaan ole mahdollista kaikilta osin yhtenäistää, koska hyvinvointialueesta annettava lainsäädäntö mahdollistaa erilaiset organisaatoratkaisut muun muassa tilojen organisoinnin osalta. Myös palvelujen järjestämis- ja tuottamistavat voivat vaihdella. (Paananen, 2023)

Kuten Oulasvirta ja muut (2013, s. 40–41) totesivat, julkisella sektorilla tuloksellisuuden mittaaminen vaati pitkän aikavälin, jonka mittareina käytetään yhteiskunnallisia vaikutuksia, tavoitteita, tarpeita ja niiden välistä suhdetta. Mitattavat kohteet eivät ole helposti mitattavia määreitä, eivätkä tulokset ole välttämättä keskenään helposti vertailukelpoisia. Yleisesti ottaen hankintayksiköitä ei ohjata tulosohjauksen avulla, vaan niiden ohjaus tapahtuu valtion hankkeiden ja ohjelmien kautta, vaikkakin tulosohjauksen avulla hankintayksikköä voitaisiin ohjata ja kehittää haluttuun suuntaan (Valtiovarainministeriön 2020, s. 19). Lisäksi tulosten mittaamisen keskiössä tulee olla myös yksilön tuloksen mittaaminen (Niskanen, 2013, s. 73–75). Hankintayksiköiden näkökulmasta yksilönkään panoksen mittaaminen ei ole yksiselitteinen asia, josta saataisiin helposti vertailukelpoista materiaalia.

7 Lopputarkastelu

Tutkielman viimeisessä luvussa käsitellään analyysin keskeisimpiä havaintoja, keskustelua ja pohdintaa sekä esitellään jatkotutkimusehdotus. Ensimmäisessä osassa kiteytetään analyysissä esiin tuodut asiat tiiviimmin yhteen. Toisessa alaluvussa suhteutetaan analyysin avulla esiin tuodut asiat teoriaan tutkimuskysymysten avulla. Tutkielman viimeisessä alaluvussa esitetään jatkotutkimukseen liittyvä aihepiiri.

7.1 Keskeiset havainnot

In-house hankintoihin liittyvät näkemykset heijastivat vahvasti kannanottajan toimikenttään. Tarjoajia edustavien näkökulmasta hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintojen käyttö on tietoisesti lainvastaista toimintaa. Tilannetta ei nähty yksittäisenä tapauksena. Ongelman koetaan olevan rakenteellista, mitä hyödynnetään hankintayksiköissä ilman oikeudellisia perusteita sidosyksikön käyttöön. Yritysjärjestöjen mukaan sidosyksikköhankintoja hyödynnetään minimaalisin prosenttiosuuksin, vaikka lain perusteella hankintayksiköllä pitäisi olla sidosyksikkönsä nähden merkittävää vaikutusvaltaa. Sidosyksiköitä käytetään pääasiassa kilpailutusten välttämiseksi, millä nähdään olevan erilaisia vaikutuksia esimerkiksi markkinatoiminnalle.

Puheenvuoron vaihtuessa hyvinvointialueiden ja sidosyksiköiden suuntaan muuttuivat näkemykset erilaisiksi. Sidosyksiköt nähdään alueille tukkureiden tavoin, millä mahdollistetaan ketterä sekä kustannustehokas hankintatapa hyvinvointialueille. Ketteryyden nähtiin olleen mahdollistajana aikataulun mukaiseen toiminnan aloittamiseen alueilla. Sidosyksiköiden osaaminen omalla aihealueellaan mahdollistaa hyvinvointialueille tarkoituksenmukaiset ja onnistuneet hankinnat esimerkiksi järjestelmähankinnoissa. Laajoissa kokonaisuuksissa alueilla ei ole välttämättä riittävää osaamista sekä resursseja toteuttaa kilpailutuksia yhtä onnistuneesti kuin sidosyksiköillä on.

Sidosyksikkökeskusteluun on otettu kantaa myös valtionhallinnossa. Petteri Orpon hallitusohjelmassa on huomioitu julkiset hankinnat ja sidosyksiköiden käyttöön liittyvät teemat sekä lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on (KKV) on esittänyt markkinaoikeuden käsiteltäväksi kaksi eri hyvinvointialueiden tekemää sidosyksikköhankintaa. Hallitusohjelmassa esitettyjen lakimuutosten täytäntöönpanon onnistuessa vaikutuksia tullaan näkemään alueilla sidosyksikköihin liittyen. Lisäksi markkinaoikeuden käsittelyt tulevat todennäköisesti vaikuttamaan sidosyksikköjen käyttöön ainakin joillain hyvinvointialueilla.

Hallituksen linjaukset ohjaavat hyvinvointialueiden palvelutuotantoa kohti ostopalveluvoittoisempaa suuntaan. Oman palvelutuotannon sijaan vaihtoehtoisia tuotantotapoja kehoitetaan etsimään yksityiseltä sektorilta. Lisäksi alueiden välillä tulisi lisätä avoimuutta ja vertailua tuotantotapojen sekä -kustannusten välillä. Ehdotuksia ei ole nähty pelkästään yksiselitteisinä vaihtoehtoina. Osa ostopalveluiden kustannuksista on kasvanut moninkertaisiksi verrattuna oman palvelutuotannon kustannuksiin esimerkiksi sotehenkilöstön kohdalla. Valtiovarainministeriöstä toppuuteltiin ajatusta alueiden kustannusten välisestä vertailusta, sillä yksinkertaista vertailua ei voida tehdä alueiden välillä erilaisten muuttujien kuten koon, sijainnin ja väestömäärän vuoksi.

Analyysin perusteella kilpailuttamisen on nähty toimivan tehokkaimpana tapana hankkia palveluita markkinoilta julkiselle sektorille. Kilpailu toimii parhaimmillaan, kun tarjouksia saadaan neljästä kuuteen kilpailutusta kohden. Tällä hetkellä vähäiset tarjousmäärät ovat johtaneet kilpailun puutteeseen. Tarjoajien mukaan julkisen sektorin järjestämiä kilpailutuksia ei koeta houkuttelevana useista eri syistä. Osa syistä nähdään olevan hankintayksiköissä, mutta myös jäykkä lainsäädäntö nähdään haastavana, mikä tunnistettiin myös hankintayksiköissä. Hankintayksiköiden koetaan hankaloittavat omalla toiminnallaan kilpailutusten sujuvuutta muun muassa kohtuuttomilla vaatimusmäärittelyillä, korkeilla kokemus- ja liikevaihtovaatimuksilla sekä liian pitkälle päätettyjen loppuratkaisujen vuoksi. Tarjoajien näkökulmasta olisi tärkeää mahdollistaa

tarjoajille uusien innovaatioiden mukaan tuominen sekä hankintayksiköiden liian tiukkojen ja ohjaavien kriteerien höllentäminen.

Edellä mainittujen ongelmakohtien rinnalle nostettiin julkisen hallinnon organisaatioissa läsnä olevan kiireen ja resurssipulan. Kiireen vuoksi hankintayksiköissä ei ole riittävästi aikaa valmistella hankintoja, joka johtaa muun muassa markkinavuoropuheluiden vähäiseen käyttöön. Nopeassa aikataulussa valmistetut kilpailutukset ja riittävän pohjatyön nähtiin kasvattavan riskiä kilpailutuksen epäonnistumiselle. Tiivistettynä kiire, vähäiset resurssit, tiukat vaatimukset sekä hankintalain negatiivisesti vaikuttavat tekijät eri hankintojen vaiheissa nähtiin yhdessä tekevän kilpailutuksista luotaantyöntäviä, minkä vuoksi julkisissa kilpailutuksissa ei päästä hyödyntämään niiden potentiaalia ja tavoitteita kokonaisuudessaan.

7.2 Keskustelu

Tutkielman ensimmäisen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli selvittää miten kilpailuttamista tai sen väliin jättämistä in-house -järjestelyissä hyödynnetään hyvinvointialueen palveluiden tuottamisessa? Hyvinvointialueiden erilaisiin tarpeisiin hankintaan molempia edellä mainittuja hankintakeinoja hyödyntäen, kuitenkin kilpailutusten ollessa pääasiallinen hankintakeino. In-house eli sidosyksikköhankintoja voidaan hyödyntää hyvinvointialueiden palveluiden hankinnassa, mikäli sidosyksikköhankinnalle löytyy perusteet hankintalaista (Siikavirta, 2015, s. 118). Sidosyksiköiden käyttöön ei nähdä liittyvän ongelmia, mikäli hankintayksiköiden perusteet sidosyksikön käyttöön ovat perusteltavissa todellisin perustein lain edellyttämällä tavalla.

Näkemyserot sidosyksiköiden puolesta ja vastaan nousivat vahvasti esille tarjoajien ja hankintayksiköiden edustajien välillä. Sidosyksiköiden hyödyntämiseen liittyvä epäoikeudenmukaisuutta koettiin hankintayksiköiden ulkopuolisten toimijoiden puolesta, kun alueilla ja sidosyksiköissä käyttöä perusteltiin erilaisin menetelmin. Puolestapuhujat perustelivat näkemyksiään lainsäädännön sekä myös inhimillisyyteen

vedoten. Kiire perustetta käytettiin syynä ennen hyvinvointialueiden voimaantumista, mikä voi antaa hankintayksikölle perusteet toteuttaa hankinnan suorahankintana. Yleisen sidosyksiköiden väärinkäyttöä koskevana perusteena nähtiin piittaamattomuus, minkä avulla pyrittiin välttämään kilpailutukset. Yleisesti ottaen hyvinvointialueilla käytetään sidosyksiköitä oikein perustein, mutta niiden käyttöön liittyy myös epämääräisyyttä. Siitä vahvasti tukevana näkemyksenä toimii KKV:n puuttuminen alueiden sidosyksikköhankintoihin. Kyseenalaisissakin tapauksissa käytön voidaan nähdä olevan tietoista toimintaa, mitä tehdään mahdolliset riskit tiedostaen.

Kilpailutuksien toteuttamista tarkasteltuna hankintayksiköiden erilaisista mahdollisuuksista huolimatta ne koetaan raskaiksi niin hankintayksiköissä kuin tarjoajien näkökulmasta. Syitä kilpailutusten raskauteen nähtiin hankintayksiköissä, resursseissa sekä hankintalaissa. Osaltaan hankintayksiköt tekevät kilpailutuksista raskaita korkeilla ja tarpeettoman laajoilla vaatimusmäärittelyillä etenkin tarjoajille. Tiukka lainsäädäntö osaltaan vaikuttaa negatiivisella tavalla kilpailutusten toteuttamiseen, mikä näkyy myös tarjoajien kokemuksissa. Aiemmin mainittujen lisäksi yhtenä pääsyyntä heikoille kilpailutuksille pidettiin kiirettä ja resurssipulaa, jota hankintayksiköissä koetaan.

Hyvinvointialueiden hankintayksiköissä kilpailutuksista ei saada kaikkea mahdollista potentiaalia irti aiemmin mainittujen syiden vuoksi. Juurisyyntä voidaan nähdä olevan hankintayksiköissä läsnä olevan kiireen ja julkishallinnon säästöpainneiden. Hyvinvointialueilla tiukentuvat taloustoimet eivät tule edesauttamaan tulevaisuudessa niiden näkymiä kiirettä silmällä pitäen. Kiireestä huolimatta hankintayksiköissä tulisi pohtia vaatimusten suhdetta kilpailutukseen nähden ja käyttää hankintalain mahdollistamia keinoja hyvien hankintojen toteuttamiseksi. Teoria ja analyysi tukivat ajatusta, jonka mukaan kilpailutuksiin ja palveluihin tulisi saada mukaan mahdollisimman laajalti ihmisiä eri sektoreilta. Tällä hetkellä tavoitteet eivät toteudu kiireen vuoksi, vaikka mahdollisuuksia olisi. Negatiivisävytteisestä palautteesta huolimatta voidaan kuitenkin todeta, että hankintayksiköillä on mahdollisuus tehdä

nykyisen hankintalainsäädännön puitteissa myös hyviä hankintoja, mikä tukee entisestään kiireen ja vaillinaisten resurssien merkitystä.

Toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli selvittää millainen hankintojen tekemisen toteuttamistapa palvelisi parhaiten hyvinvointialueiden palveluiden johtamista? Erilaisissa hankinnoissa edellytetään palveluiden johtamista koko sopimuskauden ajan sopimuksen omistajalta eli hyvinvointialueelta. Ihanteellisessa tilanteessa palvelut toimivat ongelmitta ja sopimusosapuolet saavat sopimuksella sovittuja asioita ilman erimielisyyksiä. Toisessa ääripäässä ovat haastavat tilanteet, jotka ovat molemmille osapuolille raskaita ja taloudellisesta näkökulmasta kalliita prosesseja.

Sidosyksikköhankintojen näkökulmasta hankintayksikön ja in-house yhtiön intressit nähdään samansuuntaisina, sillä hankintayksikkö käyttää määräysvaltaansa sidosyksikköön nähdessä esimerkiksi strategiisiin linjavetoihin liittyen. Yhteisistä intresseistä huolimatta sidosyksikköhankintojen parissa tulee edellyttää sopimusten mukaista toimintaa sidosyksiköltä yhtä lailla kuin kilpailuttamalla hankittuihin sopimussuhteisiin. Toiminnan yhtäläisyydet voivat kuitenkin vähentää sopimuskauden aikaisia riskejä, sillä sidosyksikön koko toiminta perustuu omistajiensa käyttöön.

Kilpailutetuissa hankinnoissa hankintayksiköllä on mahdollisuus määrittää lähes kokonaan palvelun sisällöstä ja sen toteuttamisesta. Riskit sopimuskauden aikaisiin ristiriitoihin on aina olemassa, vaikka markkinavuoropuhelut, kilpailutus sekä sopimus olisi valmisteltu huolella. Sidosyksiköissä suuri omistajamäärä voi aiheuttaa vaikeuksia yhteisten tavoitteiden löytämiseksi, mikä voi vähentää hankintayksikön ja sidosyksikön välistä suhdetta. Huolimatta hyvinvointialueiden hankintatavoista tulee palveluita johtaa niiden koko sopimuskauden ajan. Kumpikaan hankintatapa ei ole tae onnistuneesta tai epäonnistuneesta hankinnasta ja molemmissa tilanteissa voidaan joutua puuttumaan palveluissa nousseisiin ongelmiin. Onnistumisen mahdollisuutta voidaan lisätä suunnitelmallisuudella ja oikeanlaisilla sopimuskauden aikaisilla strategisilla toimilla.

7.3 Jatkotutkimusehdotus

Hyvinvointialueet ovat edelleen hyvin uusi hallinnontaso, joiden toiminta hakee monilta osin uomiaan. Alueet tulevat edelleen olemaan tiukan tarkastelun kohteena kansalaisten, viranomaisten ja median toimesta. Tutkielman tekovaiheessa uudistuksen tuoreus näkyi merkittävästi aineistojen määrässä. Teoria painottui hyvin pitkälti viranomaislähteisiin, vaikkakin hyvinvointialueet olivat vain yksi osa teoriaosuudesta.

Alueista tulee riittämään tuoreita tutkimusaiheita eri aloille vielä runsaasti. Varsinkin tutkielman loppupuolella esiin nousi useaan otteeseen alueiden säästötoimet sekä mahdolliset seuraukset, jos tavoitteita ei saavuteta määräaikoihin mennessä. Säästötoimien merkitys tulee olemaan suuri lähivuosina, minkä vuoksi näkisin mielenkiintoisen tutkimuskohteen aihealueen parissa. Säästötalkoisiin joudutaan osallistumaan koko henkilöstön voimin, mutta tarkastelun kohteena voisinkin nähdä hankintatoimen tai kilpailutuksiin liittyvän säästöpotentiaalin.

Lähteet

- Aalto, M. (2023, 20 kesäkuuta). Suomen toiseksi suurin hyvinvointi-alue harkitsee Apotin käytön laajentamista. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009666891.html>
- Aalto, M. (2023, 18 elokuuta). Outo byrokratian kukkanen piinaa yrittäjiä: Sipoolaisen fysioterapeutin on lähes mahdotonta palkata työntekijää. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009626709.html>
- Aho, T. (2022, 28 joulukuuta). Hankintalaki taipuu huonosti sote-alan tieto-järjestelmä-ostoihin. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000009291689.html>
- Ahonen, E., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, M., Pekkala T. & Tolonen E. (2021). *Sotesopan keittokirja – Sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat. KAKS – Kunnallisalan kehittämissätiö*. Noudettu 15.12.2022 osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/09/45_sote-sopan-keittokirja.pdf
- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789517685030>
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2015, 13 lokakuuta). *Public Management and Governance*. Noudettu 7.11.2022 osoitteesta <https://www.taylorfrancis.com.proxy.uwasa.fi/books/edit/10.4324/9781315693279/public-management-governance-tony-bovaird-elke-loeffler>
- Brandsen, T. & Honing, M. (2018). *Definitions of Co-Production and Co-Creation*. Routledge. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/25001/9781138700116_text.pdf;jsessionid=A66C56BFBC2D7135AE8863C6E9A97B8D?sequence=1
- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018, maaliskuu). *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. Noudettu 3.11.2022 osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/323004397_Co-Production_and_Co-Creation_Engaging_Citizens_in_Public_Services

- Elinkeinoelämän keskusliitto. (2022). Julkiset hankinnat. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://ek.fi/tavoitteemme/yrityslainsaadanto/julkiset-hankinnat/>
- Eskola S, Kiviniemi E, Krakau T & Ruohonimi E (2017). *Julkiset hankinnat*. Alma Talent.
- Eskola, S & Ruohonimi, E. (2011). *Julkiset hankinnat*. Alma Talent. Noudettu 22.9.2022 osoitteesta <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAGBHXCTDG#/kohta:1/piste:b1246>
- Hakari, K. (2013, 22, marraskuuta). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto?* Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/94535/978-951-44-9263-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fondia. (n.d. -a). *Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö*. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta <https://insights.fondia.com/fi/fi/articles/julkiset-hankinnat-ja-kilpailuoikeus/julkiset-hankinnat/hankintailmoitus-ja-tarjouspyynto>
- Fondia. (n.d. -b). *Tarjousten käsittely ja hankintapäätös*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://virtuallawyer.fondia.com/fi/articles/tarjousten-kasittely-ja-hankintapaatos>
- HE 237/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+237/2004>
- HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Noudettu 24.8.2023 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108>
- HE 244/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_244+2020.aspx

- Hartikainen, J. (2022, 10 joulukuuta). Julkisia hankintoja tehdään kymmenillä miljardeilla vuodessa ja niistä maksetaan aivan liikaa, sanoo KKV:n pääjohtaja. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/talous/art-2000009215465.html>
- Hartikainen, J. (2023, 23 helmikuuta). Asiantuntijat: Julkisten hankintojen uudistaminen voisi tuoda puolen miljardin euron säästöt. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/talous/art-2000009413666.html>
- Helaniemi, R. (2023, 25 kesäkuuta). Kuntien hankinta-laki-kikkailuun aiotaan puuttua – Professori mielissään. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009671919.html>
- Helsingin kaupunki. (n.d.). Sote-uudistus. Noudettu 18.8.2023 osoitteesta: <https://www.hel.fi/fi/paatokseteko-ja-hallinto/kaupungin-organisaatio/toimialat/sosiaali-terveys-ja-pelastustoimiala/sote-uudistus>
- Helsingin Sanomat (2023, 20 maaliskuuta). Hyvinvointi-alueet hakevat nyt reseptiä, jolla saisi halvalla hyvää. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000009457168.html>
- Helsingin Sanomat. (2023, 21 kesäkuuta). Sote-karttaa ryhdytään heti piirtämään uudelleen. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000009666494.html>
- Helsingin Sanomat. (2023, 28 toukokuuta). Sidosyksikköhankinnoista on syytä saada oikeuden linjaus. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000009608833.html>
- Holma, A-M & Sammalmaa, J (2018). *Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus. Hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus*. Vaasan yliopisto. Noudettu osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/326294864_Julkisen_hankintaprosessin_alkuvaiheet_hankintatoimen_ja_toimittajien_valinen_vuorovaikutus_The_initial_phases_of_public_procurement_process_-_buyer-supplier_interaction
- Horton, S. (2006). *New public management: its impact on public servant's identity: An introduction to this symposium*. Vol. 19, lss. 6, s. 533-542. Noudettu 21.10.2022

osoitteesta

<https://www.proquest.com/abicomplete/docview/234408412/E945576A29C34B1APQ/26?accountid=14797>

Huuhka, T. (2019). *Tehokkaan hankinnan työkalut*. BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi.

Hyyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen*. Noudettu 10.8.2023 osoitteesta: https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-051-7.pdf

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2016a, 23. joulukuuta). *EU-hankintamenettelyt*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2016b, 19. joulukuuta). *Hankinnasta ilmoittaminen*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2016c, 19. joulukuuta). *Korjausilmoitus*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/korjausilmoitus>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2017, 13. joulukuuta). *Hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet*. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuus/poissulkemisperusteet/hankinnanvaraiset>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2020, 13. heinäkuuta). *Markkinakartoitus*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2022a, 31. lokakuuta). *Hyvinvointialueuudistus – usein kysyttyä*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/sisallon-maarittely/toimialakohtaisia-ohjeita/hyvinvointialueuudistus-UKK>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2022b, 27. tammikuuta). *Muutoksenhaku*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/muutoksenhaku/muutoksenhakukeinot>

- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (n.d. -a). *Jälki-ilmoitus*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/jalki-ilmoitus>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (n.d. -b). *Tarjousten käsittely ja valinta*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/kayttooikeussopimukset/tarjousten-kasittely-ja-valinta>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (n.d. -c). *Hankintapäätös*. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankintapaatos>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (n.d. -d). *Yleiset sopimusehdot hankintasopimuksissa*. Noudettu 13.11.2023 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankintasopimus/yleiset-sopimusehdot>
- Jylhäsaari, J. (2009, 23. syyskuuta). *Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa*. Noudettu 15.11.2023 osoitteesta https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-274-8.pdf
- Kalima, K., Häll, M. & Oksanen A. (2007). *Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt*. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy. Gummerus Kirjapaino Oy
- Karinkanta, P., Kontio, A., Krakau, T., Lahtinen, T. & With, S. (2012). *Yrityksen hankintaopas. Julkiset hankinnat yrityksen näkökulmasta*. Helsingin Kamari Oy/Helsingin seudun kauppakamari ha tekijät. CC Lakimiesliiton kustannus.
- Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus. (n.d.). *Julkisten hankintojen strateginen johtaminen Suomessa vuonna 2018*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.hankintakeino.fi/fi/kestavat-ja-innovatiiviset-hankinnat/tilanne-suomessa/strateginen-johtaminen-hankinnoissa-0>
- Kestävät hankinnat elinvoimaisuuden lisääjänä. (n.d. -a). *Parhaan hankintamenettelyn valinta*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.kideve.fi/hankintaopas/kilpailutuksen-toteuttaja/hankintojen-kynnysarvot-ja-hankintamenettelyt/parhaan-hankintamenettelyn-valinta/>

- Kestävät hankinnat elinvoimaisuuden lisääjänä. (n.d. -b). *Hankinta-oikaisuvaatimuksen tekeminen*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.kideve.fi/hankintaopas/tarjoaja/oikeusturvakeinot-hankinnoissa/hankinta-oikaisuvaatimuksen-tekeminen/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2021, 13. joulukuuta). *Julkisten hankintojen valvonta*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/hankintojen-valvonta/julkisten-hankintojen-valvonta/>
- Komulainen, M. (2010, syyskuu). *Ulkoistaminen kunnissa*. Suomen kuntaliitto.
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki L. (2017, 10. maaliskuuta). *Julkiset hankinnat käsikirja*. Edita Publishing Oy.
- Kuntaliitto (2021, 7. marraskuuta). *Tukipalveluihin liittyvät kysymykset*. Noudettu 16.8.2023 osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sote-uudistus-ja-kuntaliitto/sote-muutostuki/tukipalveluihin-liittyvat-kysymykset>
- Kuuttiniemi, K. & Lehtomäki, L. (2017, kesäkuu). *Valtion hankintakäsikirja 2017*. Valtiovarainministeriön julkaisu – 29/2017. Valtiovarainministeriö
- Lane J-E. (2000, 11. elokuuta). *New Public Management: An Introduction*. Taylor & Francis Group. Noudettu 21.10.2022 osoitteesta: <https://www.proquest.com/docview/2132042945/3DB15526EFE64682PQ/5/thumbnail?accountid=14797>
- Laki julkisista hankinnoista 29.12.2016/1397. *Finlex*. Noudettu 24.8.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>
- Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611. *Finlex*. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. *Finlex*. Noudettu 15.11.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>
- Lukkarinen, S. (2010). *Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Gummerus kirjapaino Oy. Talentum Media Oy.
- Luoma-aho, V. (2022, 1 helmikuuta). Hätäiset hankinnat. Helsingin Sanomat. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/visio/art-2000008571439.html>

- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue. (n.d.). *Aluehallitus*. Noudettu 18.8.2023 osoitteesta:
<https://www.luvn.fi/fi/tietoa-meista/paatoksenteko/aluehallitus#section-2525>
- Markkinaoikeus. (2020, 27. marraskuuta). *Hankinta-asiat*. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta
<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/oikeudenkayntiohjeet/oikeudenkayntiohjeet/hankinta-asiat.html>
- Mintzberg, H. & Waters, J., A. (1985, syyskuu). *Of strategies, deliberate and emergent*. Volume 6, Issue 3, Pages 257–272. Wiley Noudettu 8.11.2022 osoitteesta
[http://sjbae.pbworks.com/w/file/fetch/93336366/Mintzberg,%20Waters%20\(1985\).%20Of%20Strategies,%20Deliberate%20and%20Emergent.%20SMJ.pdf](http://sjbae.pbworks.com/w/file/fetch/93336366/Mintzberg,%20Waters%20(1985).%20Of%20Strategies,%20Deliberate%20and%20Emergent.%20SMJ.pdf)
- Muhonen, T., Luukka, T., Aaltonen, J., Paananen, V., Sundman, R. & Pelli, P. (2023, 16 heinäkuuta). Näitä muutoksia hallitus haluaa sosiaali- ja terveystalouteen. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009660545.html>
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Kauppakamari.
- Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto – hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?* Kauppakamari.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). *Johtaminen sosiaalialalla*. Gaudeamus. Noudettu 8.11.2022 osoitteesta
<https://tritonias.finna.fi/uva/Record/tria.345297>
- Niskanen, M. (2013, 24. elokuuta). *Organisaatiot ja johtaminen. Leiritulilta globaaliin maailmaan*. Jyväskylän Koulutuskeskus Oy.
- Närhi, J. (2023, 29 maaliskuuta). Suomi voisi säästää julkisissa hankinnoissa ainakin miljardin, sanoo tutkija. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta
<https://www.hs.fi/talous/art-2000009453591.html>
- Oikeusministeriö. (14.12.2021). *Aluevaalit 23.1.2022*. Noudettu 23.11.2023 osoitteesta
<https://oikeusministerio.fi/-/aluevaalit-23.1.2022>
- Osborne, S. P. (2010, 5. helmikuuta). *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Taylor & Francis

- Group. Noudettu 3.11.2022 osoitteesta <https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=481120>
- Oulasvirta L., Kihn, L-A., Mänttari, P. & Wacker J. (2013, 18. joulukuuta). *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Paananen, V. (2022, 28 marraskuuta). Terveyspalveluja on pakko karsia, sanoo hyvinvointialueen johtaja: ”Olemme aika pulassa”. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009217883.html>
- Paananen, V. (2023, 1 kesäkuuta). Valtiovarain-ministeriö varoittaa osto-palvelujen lisäämisestä: ”Erittäin kiusallisia piirteitä”. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009627641.html>
- Paananen, V. & Vuorikoski, S. (2022, 27 joulukuuta). Omille firmoille mittavat laskutukset hyvinvointi-alueilta – Elinkeino-elämä syyttää markkinoiden sotkemisesta. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009244819.html>
- Pajunen-Muhonen, H., Saarepää, T. & Vihonen, L. (2023, lokakuu). *Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt. 22 askelta menestykseen*. Noudettu 22.11.2023 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165175/Julkisen%20hankinnan%20strategisen%20johtamisen%20parhaat%20k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6t.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2022). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Tietosanoma /Art House Oy, Helsinki
- Pestoff, V., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2011, 21. joulukuuta). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. Taylor & Francis Group. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=956923>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011, 8, syyskuuta). *Public Management Reform : A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. Noudettu osoitteesta

<https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=829484>

PTCServices. (2022, 11. helmikuuta). *Sote-uudistus ja hankintalain soveltaminen – kiperiä kysymyksiä ja vastauksia*. Noudettu 13.11.2023 osoitteesta: <https://ptcs.fi/sote-uudistus-ja-hankintalain-soveltaminen-kiperia-kysymyksia-ja-vastauksia/>

Puusa, A. & Juuti, P. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789523456167>

Pölkki, M. (2022, 21 marraskuuta). Järjestöt: Hyvinvointi-alueet rikkovat järjestelmällisesti lakia hankinoissaan. *Helsingin Sanomat*. Noudettu 29.11.2023 osoitteesta <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009215311.html>

Rannisto, P-H. (2005, 13. toukokuuta). *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Noudettu 8.11.2022 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67477/951-44-6275-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Saarnilehto, A & Annola, V. (2018). *Sopimusoikeuden perusteet. Uudistettu painos*. Noudettu osoitteesta: [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/JAGBEXDTEB#/kohta:1\(\(20\)Johdanto\(:1.2\(\(20\)MIK\(\(c4\)\(\(20\)ON\(\(20\)SOPIMUS?\(1.2.2\(\(20\)Sopimuksen\(\(20\)m\(\(e4\)\(\(e4\)rittely\(\(e4\)/piste:t7d](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/JAGBEXDTEB#/kohta:1((20)Johdanto(:1.2((20)MIK((c4)((20)ON((20)SOPIMUS?(1.2.2((20)Sopimuksen((20)m((e4)((e4)rittely((e4)/piste:t7d)

Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen : hallintotieteen perusteet*. Edita 2008 2. p.

Siikavirta, K. (2015). *Julkisten hankintojen perusteet*. Edita Publishing Oy.

Sisäministeriö. (2021, 19. huhtikuuta). Pelastustoimen rahoitus turvataan uudistuksessa. Noudettu 17.8.2023 osoitteesta: <https://intermin.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/pelastustoimen-rahoitus-turvataan-uudistuksessa>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (1996, 17. huhtikuuta). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuus uudistuksen vaikutuksia selvittävän työryhmän muistio*. Noudettu

- 15.11.2023 osoitteesta
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73768/TRM199608su.pdf?sequence=2>
- Sote-uudistus.fi. (7.10.2022). *Mikä sote-uudistus?* Noudettu 20.12.2022 osoitteesta
<https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->
- Sote-uudistus.fi. (n.d. -a). *Mikä on hyvinvointialue?* Noudettu 20.12.2022 osoitteesta
<https://soteuudistus.fi/mika-on-hyvinvointialue>
- Sote-uudistus.fi. (n.d. -b). *Hyvinvointialueiden perustaminen.* Noudettu 20.12.2022 osoitteesta
<https://soteuudistus.fi/hyvinvointialueiden-perustaminen>
- Sote-uudistus.fi. (n.d. -c). *Hyvinvointialueiden rahoitus.* Noudettu 20.12.2022 osoitteesta
<https://soteuudistus.fi/hyvinvointialueiden-rahoitus>
- Sote-uudistus.fi. (n.d. d-) *Verotuksen muutokset.* Noudettu 5.12.2022 osoitteesta
<https://soteuudistus.fi/verotuksen-muutokset>
- Sote-uudistus.fi. (n.d. -e). *Hyvinvointialueen johtaminen.* Noudettu 20.12.2022 osoitteesta
<https://soteuudistus.fi/hyvinvointialueen-johtaminen>
- Sydänmaalakka, P. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen. Miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta?* Talentum Media Oy
- Tienari, J. & Harviainen J. T. (2020). *Strategiaopas kuntien päättäjille : osallista ja hallitse.* Alma Talent Oy. Noudettu 8.11.2022 osoitteesta
<https://tritonias.finna.fi/uva/Record/tria.380016>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi.* Tammi. Helsinki. Noudettu 3.4.2024 osoitteesta
<https://www.ellibslibrary.com/reader/9789520400118>
- Tuurnas, S. (2017, tammikuu). *Miten johtamisella voidaan tukea palvelujen yhteistuotantoa ja kumppanuutta kunnissa.* Vaasan yliopisto. S. 465–478. Noudettu 4.1.2022 osoitteesta
https://www.researchgate.net/publication/324259672_Miten_johtamisella_voidaan_tukea_palvelujen_yhteistuotantoa_ja_kumppanuutta_kunnissa
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (n.d. -a). *Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä.* Noudettu 20.12.2022 <https://tem.fi/ijh>

- Työ- ja elinkeinoministeriö. (n.d. -b). *Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://tem.fi/julkiset-hankinnat>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (n.d. -c). *EU- ja kansalliset kynnysarvot*. Noudettu 14.11.2023 osoitteesta <https://tem.fi/eu-ja-kansalliset-kynnysarvot#>
- Vaalit.fi. (n.d.). *Äänioikeus*. Noudettu 18.8.2022 osoitteesta <https://vaalit.fi/aanioikeus>
- Valtioneuvosto. (2021, 24. syyskuuta). *Hyvinvointialueiden viitearkkitehtuuri*. Viitearkkitehtuurin kuvaus. Noudettu 21.8. osoitteesta: <https://soteuudistus.fi/documents/16650278/91062200/Hyvinvointialueiden+viitearkkitehtuuri.pdf/bab7c550-34e3-6647-b8d1-32a8190823e2/Hyvinvointialueiden+viitearkkitehtuuri.pdf?t=1632748301963>
- Valtioneuvosto. (2022, 20. syyskuuta). *Syyskuun 2022 päivitys*. Hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat vuodelle 2023 ja painelaskelma vuosille 2023–2030 on päivitetty. Noudettu 5.12.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/hyvinvointialueiden-rahoituslaskelmat-vuodelle-2023-ja-painelaskelma-vuosille-2023-2030-on-paivitetty>
- Valtiovarainministeriö. (2013, toukokuu). *Kainuun hallintokokeilun päätyminen - seurantasihteeristön loppuraportti*. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy
Noudettu 15.12.2022 osoitteesta https://sote.kainuu.fi/sites/sote.kainuu.fi/files/documents/library/2017-03/Kainuun_hallintokokeilun_paattyminen_seurantasihteeriston_loppuraportti_5_2013.pdf
- Valtiovarainministeriö. (2020, 14. huhtikuuta). *Suomen julkisten hankintojen tilannekuva*.
Noudettu 20.12.2022 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM_2020_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valtiovarainministeriö. (2022, 13. huhtikuuta). *Hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat on päivitetty kevään 2022 tiedoilla*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://vm.fi/-/hyvinvointialueiden-rahoituslaskelmat-on-paivitetty-kevaan-2022-tiedoilla>
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -a). *Sote uudistus muuttaa kuntien tehtäviä ja julkishallinnon rakenteita*. Noudettu 5.12.2022 osoitteesta <https://vm.fi/sote-uudistus>

- Valtiovarainministeriö (n.d. -b). *Hyvinvointialueiden ohjaus*. Noudettu 15.8.2023 osoitteesta: <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-ohjaus>
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -c). *Hyvinvointialueiden ohjaus*. Noudettu 15.8.2023 osoitteesta <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-ohjaus>
- Varsinais-Suomen hyvinvointialue. (n.d.). *Tiedolla johtaminen*. Noudettu 22.8.2023 osoitteesta: <https://vshyvinvointialue.fi/article/tiedolla-johtaminen/>
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2019). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma.
- Vuorinen, T. (2013). *Strategiakirja : 20 työkalua*. Talentum. Helsinki. Noudettu 8.11.2022 osoitteesta <https://tritonias.finna.fi/uva/Record/tria.378000>
- Yliaska, V. (2014, 10. elokuuta). *Tehokkuuden toiveuni*. Into Kustannus.
- Your Europe. (2022, 4. lokakuuta). *Julkisten tarjouskilpailujen säännöt*. Noudettu 20.12.2022 osoitteesta <https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index.fi.htm>