



Sosiaali- ja terveystoimen julkisten hankintojen kuluanalyysi

Anniina Huhta

Haaga-Helia ammattikorkeakoulu

Liiketalouden koulutusohjelma

Opinnäytetyö

2023

Tiivistelmä

Tekijä(t) Anniina Huhta
Tutkinto Tradenomi
Opinnäytetyön nimi Sosiaali- ja terveystoimen julkisten hankintojen kuluanalyysi
Sivu- ja liitesivumäärä 38 + 0
<p>Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kulu- eli spend-analyysin avulla selvittää Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja vuosina 2019–2022. Kuluanalyysin avulla tarkoituksena oli tunnistaa organisaatiosta eniten rahaa käyttäneet hankintakategoriat ja toimittajat. Lisäksi tarkoituksena oli tutkia hankintojen muutoksia ajanjaksolla ja pohtia, mistä muutokset voisivat johtua.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä käytettiin kuvailevaa kvantitatiivista lähestymistapaa. Aineistona opinnäytetyössä käytettiin ostolaskuaineistoa, joka kerättiin avoimesta lähteestä. Aineisto muokattiin tarkoituksen mukaisesti, kuten rajaamalla aineisto niin, että se sisälsi enää vain Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkiset hankinnat vuosilta 2019–2022. Analysointi tehtiin käytännössä Power BI-työkalulla. Aineistosta tutkittiin ostojen määrää niin vuosi-, kvartaali- sekä kuukausitasolla ja hankintakategorioiden kautta. Näiden lisäksi ostojen määrää ja hankintakategorioita tutkittiin, kun poistettiin kaksi isointa toimittajaa eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä sekä Helsinki.</p> <p>Tietoperusta koostui yleisestä teoriasta julkisista hankinnoista eli kilpailutuksen kynnysarvoista, kilpailutusprosessista ja hankintamenettelyistä. Tämän lisäksi tietoperustassa selvitettiin tarkemmin erityisesti sosiaali- ja terveystoimialan hankinnoista, hankintamenettelyistä sekä teoreettista viitekehystä kuluanalyysin käytöstä. Tutkimuksia tai raportteja kuluanalyysien käytöstä ei juuri sosiaali- ja terveystoimialan julkista hankinnoista löytynyt. Toisessa luvussa kerrotaan enemmän Helsingin kaupungin organisaatiosta, etenkin sosiaali- ja terveystoimialasta, julkisista hankinnoista Helsingissä sekä Helsingin kaupungin omasta hankintastrategiasta.</p> <p>Tutkimuksesta voitiin todeta, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostot olivat kasvaneet joka vuosi, mutta vuosi 2020 oli tarkasteltavan ajanjakson isoin ostoiltaan. Esimerkiksi kvartaalitasolla tarkasteltuna pystyttiin todentamaan, että yksi ostoiltaan isoin kvartaali oli ollut toinen kvartaali vuonna 2020, joka todennäköisesti johtuu koronapandemian vaikutuksista terveydenhuollon ostoihin. Isoimmat hankintakategoriat joka vuosi olivat olleet asiakaspalvelujen ostot sekä rakennusten ja alueiden ylläpito, jotka linkittyivät kahteen isoimpaan toimittajaan. Kolmanneksi isoin hankintakategoria oli ollut sosiaali- ja terveystoimialan palvelut.</p> <p>Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisista hankinnoista vuosina 2019–2022 noin 53 % oli kulunut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ostoihin ja noin 11 % olivat olleet ostoja Helsingiltä. Koska esimerkiksi minkään kunnan julkaisemaa kuluanalyysia sosiaali- ja terveystoimialan julkisista hankinnoista ei löytynyt, ei voida todeta, ovatko ostot esimerkiksi erikoissairaanhoidon osalta samassa linjassa muiden kuntien sosiaali- ja terveystoimialan julkisten hankintojen kanssa.</p>
Asiasanat Julkiset hankinnat, terveydenhuolto, kuluanalyysi

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Opinnäytetyön tutkimusongelma ja rajaukset	1
1.2	Opinnäytetyön tavoitteet.....	2
2	Julkiset hankinnat.....	3
2.1	Julkisten hankintojen kynnysarvot	4
2.2	Julkisten hankintojen kilpailutusprosessi	5
2.3	Julkisten hankintojen hankintamenettelyt	6
2.4	Sosiaali- ja terveystalvohankinta ja hankintamenettely	11
2.5	Hankintojen analysointi ja sosiaali- ja terveydenhuollon julkiset hankinnat	12
3	Julkiset hankinnat Helsingissä.....	14
3.1	Helsingin kaupunki organisaatio ja sosiaali- ja terveystoimiala	14
3.2	Julkiset hankinnat Helsingissä.....	15
3.3	Helsingin kaupungin hankintastrategia	16
4	Tutkimuksen toteutus	18
4.1	Tutkimuksen kohde, tavoite ja ongelmat.....	18
4.2	Tutkimusmenetelmän toteutuskuvaus	18
4.3	Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen julkiset hankinnat vuosina 2019–2022....	19
5	Työn tulokset.....	29
5.1	Johtopäätökset ja jatkotutkimusehdotukset	29
5.2	Tutkimuksen luotettavuus.....	33
5.3	Tutkimuksen eettisyys	33
5.4	Opinnäytetyöprojekti ja oman oppimisen arviointi	34
	Lähteet.....	35

1 Johdanto

Julkiset hankinnat ovat ajankohtaisempi aihe kuin koskaan. Vuonna 2020 lanseerattiin ensimmäinen kansallinen hankintastrategia Hankinta-Suomi (Kuntaliitto 2022). Osana Hankinta-Suomi -ohjelmaa tutkittiin ensikertaa kaikkien Suomen julkisten hankintojen euromääräistä summaa, joka vuonna 2018 oli 47 miljardia euroa (Valtiovarainministeriö 2021). 47 miljardia vastaa noin 20 % Suomen bruttokansantuotteesta (Motiva 2023). Jo yksinään nämä luvut kertovat valtavasta osto-voimasta, jota julkiset hankintayksiköt käyttävät ja millainen potentiaalia julkisilla varoilla ja niiden tehokkaalla käytöllä on.

1.1.2023 Suomen terveydenhuoltojärjestelmä uudistettiin, kun voimaan tuli hyvinvointialueet. Hyvinvointialueet vastaavat alueellaan sote-palveluiden ja pelastustoimen järjestämisestä, kun ennen vuotta 2023 siitä vastasi kunnat ja kuntayhtymät. Helsingin kaupunki on tässä poikkeus, ja järjestää edelleen itse sote-palvelut ja pelastustoimen. Vuoden 2023 alussa Helsingin kaupunki perusti uuden sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan, kun sosiaali- ja terveyspalvelut ja pelastuslaitoksen palvelut yhdistyivät. (Helsingin kaupunki s.a.a.; Sosiaali- ja terveysministeriö 2023.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kuluanalyysin avulla selvittää Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja vuosina 2019–2022. Tutkin aihetta tutustumalla ostolasku-dataan kyseisiltä vuosilta. Tutkin ostojen muutosta niin vuosi-, kvartaali- sekä kuukausitasolla sekä hankintakategorioittain. Lisäksi tutkin hieman hankintoja enemmän kahden isoimman toimittajan kautta sekä ilman kahta isointa toimittajaa eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä sekä Helsingin kaupunkia. Helsingin kaupunki on julkisia hankintoja tekevistä toimijoista Suomen suurin (Helsingin kaupunki 2023a).

1.1 Opinnäytetyön tutkimusongelma ja rajaukset

Opinnäytetyöni tavoitteena on löytää vastaus tutkimusongelmaan: miten Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan hankinnat ovat muuttuneet vuosien 2019–2022 aikana? Jotta saisin vastauksen tutkimusongelmaan, olen asettanut alakysymyksiä, joita ovat:

- Miten ostot jakautuvat kyseisenä ajanjaksona vuosi-, kvartaali- ja kuukausitasolla?
- Minkälaisista hankintakategorioista hankintoja on tehty?
- Ketkä ovat isoimpia toimittajia?

Opinnäytetyö toteutetaan kuvailevana kvantitatiivisena tutkimuksena.

Rajaan tutkimukseni Helsingin kaupungin organisaatiosta pelkästään hankintoihin, jotka on kirjattu Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle vuosien 2019–2022 aikana. Käytän opinnäytetyössäni koko Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkista ostolaskuaineistoa

kyseisiltä vuosilta. Tarkemmin miten keräsin aineiston ja miten sitä analysoin, käsittelen myöhemmin opinnäytetyöni luvussa 4.2 Tutkimusmenetelmän toteutuskuvaus.

1.2 Opinnäytetyön tavoitteet

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on kuluanalyysin avulla selvittää Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja vuosina 2019–2022. Ostolaskuaineisto, jota käytän opinnäytetyössäni, on avointa ja kaikille saatavilla, mutta mahdollisesti hankalasti hyödynnettävissä ilman koulutusta, tietotaitoa tai oikeanlaista ohjelmistoa ja sen käytön osaamista. Kun tarkoituksena on esimerkiksi tutkia vain Helsingin kaupungin hankintoja, on alkuperäisessä aineistossa paljon ylimääräistä informaatioita. Aineisto sisälsi alun perin yli miljoona riviä, mikä tarkoitti sitä, ettei esimerkiksi Microsoft Excel voi ladata koko aineistoa yhdellä kertaa. Siksi käytänkin aineiston analysointiin Power BI-ohjelmistoa. Olen poiminut aineistosta opinnäytetyöhöni vain Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan hankinnat Power BI -ohjelmaa hyväksi käyttäen.

Tutki hankintoja -internetsivujen kautta voi myös tutkia Helsingin kaupungin hankintoja, mutta hankintoja tulee tutkia vuosi kerrallaan, eikä vuosia voida yhdistää samalla tavalla kuin tässä opinnäytetyössä on tehty. Lisäksi tutkin hankintoja laajemmin, esimerkiksi ilman kahta isointa toimittajaa.

Opinnäytetyötäni voi hyödyntää palveluita tai tuotteita terveydenhuollolle valmistavat tai tuottavat yritykset tai julkisista hankinnoista kiinnostuneet yritykset. Yritykset saavat lisää informaatiota Helsingin kaupungin julkisista hankinnoista kyseisiltä vuosilta sekä julkisista hankinnoista ylipäättänsä. Myös tavallinen helsinkiläinen, tai kuka tahansa asiasta kiinnostunut, voi tutustua julkisiin hankintoihin Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla tutustumalla opinnäytetyöhöni. Kyseiset vuodet ovat myös siinä mielessä mielenkiintoisia myös esimerkiksi tavallisen veronmaksajan kannalta, koska tutkimuksessa esitellään pandemia-ajan terveydenhuollon kustannuksia. Myös muut julkisia hankintoja tekevät yksiköt tai organisaatiot voivat tutkimuksen kautta tutustua Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan hankintoihin. Opinnäytetyöni on siis osaltaan tukemassa yhtä julkisten hankintojen periaatetta eli avoimuutta.

2 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat valtion, kunnan, kuntayhtymän, valtion liikelaitoksen, seurakunnan tai muun hankintalain mukaan hankintayksiköksi määritellyn organisaationsa ulkopuolelta hankittu tavara, palvelu tai rakennusurakka (Kuntaliitto 2022). Hankintoja kolme keskeistä lakia, joita ovat laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki) (1397/2016), laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (erityisalojen hankintalaki) (1398/2016) ja niin sanottu PUTU-laki, eli puolustus- ja turvallisuushankintojen, jonka osalta säännökset ovat kyseisiä hankintoja koskevassa hankintalaissa. Lakien takana ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit. Hankintayksikön tulee lisäksi noudattaa useita muita lakeja hankintoja tehdessä, kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), liikesalaisuuslaki (595/2018) ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus ((EU) 2016/679). (Valtiovarainministeriö 2023, 26–27.)

Hankintalaissa on määritetty julkisten hankintojen periaatteet, joita ovat tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus sekä suhteellisuus. Hankintayksikön tulee kohdella tarjoajia tasapuolisesti niin, että hankinnalle asetetut vaatimukset koskevat kaikkia samalla tavalla ja että tarjouspyynnöt sekä muut hankinta-asiakirjat tulee laatia niin, että hankinnan kohteen määrittäminen ei aseta tarjoajia epätasa-arvoiseen asemaan. Tapauksissa, joissa tarjoajat voidaan asettaa rinnakkain, tulee tarjoajia kohdella tasa-arvoisesti, ellei se objektiivisesti ole muuten perusteltavissa. Syrjimättömyys tarkoittaa, että ehdokkaita ja tarjoajia tulee kohdella samalla tavalla riippumatta tekijöistä, jotka eivät liity hankintaan tai sen toteuttamiseen, kuten kansalaisuus tai ehdokkaan tai tarjoajan sijaintiin. Avoimuusperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti hankintamenettelyn tietoja ei salata. Hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia ja että hankinnan tarjouskilpailuun osallistuneille ilmoitetaan tarjouskilpailun ratkaisemisesta. Avoimuusperiaatteeseen vaikuttaa viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevasta lainsäädännöstä tulevat tietyt salassapitotarpeet. Suhteellisuus tarkoittaa, että hankintamenettelyn vaatimukset, tarjouspyynnön sisältö sekä tarjousmenettelyn ehdot ovat suhteessa päämäärän, kuten esimerkiksi hankinnan arvon ja luonteen kanssa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021a.)

Hankinta-Suomi -strategia on ensimmäinen kansallinen hankintastrategia, jonka työstäminen aloitettiin 5.9.2019 ja strategia lanseerattiin 9.9.2020. Strategian ovat yhteistyössä tehneet Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto sekä mukana on ollut hankintayksiköitä, tarjoajien edustajia sekä asian tuntijaorganisaatioiden edustajia, jotka tukevat julkisia hankintoja. Strategian tavoitteena on hankintojen kehittäminen ja toimia suunnannäyttäjänä. Strategian kehittämisen pääteemat ovat strategian johtaminen ja hankintataitojen edistäminen. Strategista johtamista tukevat tietojohtajuus ja vaikuttavuuden arviointi. Hankintataitojen kehityksen keskiössä ovat hankittujen tuotteiden ja

palveluiden laadukkuus ja toimivuus sekä se, että markkinat ovat elinvoimaisia. Kun elementit ovat kunnossa, julkiset hankinnat voivat saavuttaa taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä. (Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto 2020, 1–3.)

2.1 Julkisten hankintojen kynnyksarvot

Julkisissa hankinnoissa on käytössä erilaisille hankinnoille erilaisia kynnyksarvoja. Kynnyksarvot tulevat EU:sta sekä kansallisesta lainsäädännöstä. Kynnyksarvot hankinnoille kansallisesta lainsäädännöstä tulee hankintalaista, erityisalojen hankintalaista ja PUTU-laista eli laista julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021b.)

Hankintalain mukaisesti hankintojen jaottelu sisältää EU-hankinnat, kansalliset hankinnat ja ns. pienhankinnat. EU-hankinta on EU:n kynnyksarvon ylittävä hankinta. Kynnyksarvot tulevat GPA-sopimuksesta sekä komission antamasta asetuksesta ja ne tarkastetaan kahden vuoden välein. EU:n kynnyksarvot ilman arvonlisäveroa 1.1.2022 alkaen ovat: (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021b.)

- 140 000 euroa tavara- ja palveluhankintoja sekä suunnittelukilpailuiden osalta, joita valtion keskushallintoviranomaiset hankkivat.
- 215 000 euroa muiden hankintayksiköiden, kuten kuntien, tavara- ja palveluhankinnoille ja suunnittelukilpailuille.
- 5 382 000 euroa kaikkien hankintayksiköiden rakennusurakoille.

Kansalliset kynnyksarvot perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön, ja ne muuttuvat ainoastaan, jos kansalliseen lainsäädäntöön tehdään muutoksia. Kansalliset kynnyksarvot ilman arvonlisäveroa 1.1.2022 alkaen ovat: (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021b.)

- 60 000 euroa tavara- ja palveluhankintojen ja suunnittelukilpailuiden osalta.
- 150 000 euroa rakennusurakoiden osalta.
- 400 000 euroa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa.
- 300 000 euroa muiden erityisten palveluhankintojen osalta.
- 500 000 euroa käyttöoikeussopimushankinnoissa.

Pienhankinnat ovat hankintoja, jotka jäävät kansallisten kynnyksarvojen alapuolelle. Jos kyseessä on sosiaali- ja terveyspalvelun tai muu erityinen palveluhankinta, ovat kynnyksarvot erilaiset ja hankintoihin liittyvät menettelyt eroavat muista EU-hankinnoista. (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 71–72.)

2.2 Julkisten hankintojen kilpailutusprosessi

Julkisten hankintojen hankintaprosessin tulee seurata voimassa olevia oikeusohjeita, ja mitään kohtaan ohjeista ei voida jättää tekemättä. Prosessi on usein myös jatkuva, kun monet hankinnat tulevat uudelleen kilpailutettaviksi muutamien vuosien välein. Hankintaprosessin vaiheiden kesto ja määrä riippuvat hankinnan arvosta eli kynnysarvosta, valitusta menettelystä, hankinnan monimutkaisuudesta sekä hankintayksikön valmiuksista reagoida prosessin muutoksiin. Hankintaan valmistautuminen riippuu hankinnasta. Hankintaan valmistautuminen, hankinnan kohteen määrittely ja tarjouspyynnön sisällöstä määrää hankintalaki. Säädökset ovat erilaisia, riippuen, onko hankinta kansallinen, EU-kynnysarvot ylittävä vai erityinen palveluhankinta. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 318; Kontio ym. 2017, 157.)

Pääsääntöisesti hankintojen kilpailutusprosessi on samanlainen hankinnasta riippumatta. Hankinta alkaa suunnittelulla, valmistelulla ja toteutusvaihtoehdon valinnalla. Seuraavaksi määritellään hankinnan kohde ja tarvittaessa tehdään hankintaehdotus. Hankinnan kohteen määrittelyn jälkeen valitaan hankintamenettely, laaditaan tarjouspyyntö ja tehdään hankinnasta ilmoitus. Jos hankintamenettely vaatii osallistumishakemuksen teon, vaaditaan myös niiden arviointi ja tarjoajien valinta. Tarjoukset otetaan vastaan, ja avataan. Jos hankintamenettely ei ole vaatinut osallistumishakemusta, tehdään tässä vaiheessa tarjoajien soveltuvuuden arviointia. Tarkastetaan, että tarjous on tarjouspyynnön mukainen ja vertaillaan tarjouksia. Lopuksi tehdään hankintapäätös ja tiedotetaan siitä. Tämän jälkeen joko sopimus tai tilaus tehdään ja niitä valvotaan. (Valtionvarainministeriö 2023, 34.)

Hankintayksikkö voi ennen hankintamenettelyn aloittamista tehdä markkinakartoituksen. Markkinakartoituksen avulla hankintayksikkö voi valmistautua hankintaan, auttaa hankintamenettelyn valinnassa ja samalla antaa toimittajille tietoa tulevasta hankinnasta. Markkinakartoituksen tekoon hankintalaki antaa ohjeita ja reunaehdoja. Tarkoituksena on kerätä tietoa markkinoilta ja hyödyntää sitä hankinnan suunnittelussa. Toimittajien kanssa käydään markkinavuoropuhelua, jossa hankintayksikkö saa lisää tietoa markkinoilla olevista ratkaisusta sekä mahdollisuuden löytää uusia tarjoajia sekä ratkaisuja. Markkinakartoituksen voi tehdä esimerkiksi Hilma-palvelussa julkaisemalla ennakoilmoitus, kun kyseessä on EU-hankinta tai kansallisissa hankinnoissa käyttämällä kansallisten hankintojen ennakoilmoituslomaketta. Hilma-palvelu on hankintailmoitusjärjestelmä, jota ylläpitää Työ- ja elinkeinoministeriö. Ennakoilmoituksen yhteydessä tai jälkeen hankintayksikkö voi lähettää potentiaalisille tarjoajille vapaamuotoisia tietopyyntöjä. Tietopyyntöjen kautta voi käydä dialogia kiinnostuneiden tarjoajien kanssa. (Alahuhta, Lehtomäki, Autio & Jylhä 2020; Kontio ym. 2017, 161.)

Tarjouspyyntö sisältää halutun tuotteen, palvelun tai urakan sisällön ja siihen liittyvät ehdot sekä vaatimukset. Toimittajat tekevät tarjouspyynnön perusteella tarjouksen. Kun tarjouksia käsitellään, verrataan niitä tarjouspyyntöön ja käsitellään tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten ja ehtojen mukaisesti. Tarjouspyyntö on lopullinen ja pääsääntöisesti siihen ei voi tehdä enää muutoksia. Suhteutettuna hankintailmoitukseen, tarjouspyyntö täydentää sitä. Hankintailmoitus sisältää vain ne tiedot, jotka on pakko ilmoittaa, mutta hankintalain mukaisesti hankintailmoituksen sisältö on ratkaiseva, jos tarjouspyyntö ja hankintailmoitus ovat ristiriidassa keskenään. Hankintamenettelyn valinnalla on vaikutus tarjouspyynnön sisältöön. Hankintailmoituksen julkaisun yhteydessä tarjouspyyntö, neuvottelukutsu, liitteet sekä mahdollisesti muut hankinta-asiakirjat tulee olla samaan aikaan saatavilla sähköisesti. (Eskola ym. 2017, 327–331, 333.)

Hankintalaki 93 §:n mukaan tarjouksista tulee valita edullisin tarjous kokonaistaloudellisesti. Kokonaistaloudellisuus voi olla joko halvin hinnaltaan, kustannuksiltaan tai paras hinta-laatusuhteeltaan. Kokonaistaloudellisuuden peruste tulee ilmoittaa joko hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa. Jos halvin hankinnan hinta on kokonaistaloudellisuuden peruste muissa, kuin tavarahankinnoissa, tulee perustelu lisätä hankinta-asiakirjoihin, hankintapäätökseen tai hankintakertomukseen. Perusteluvollisuuden tarkoituksena on laatu- ja kustannusnäkökulmien korostaminen. Kustannuksiltaan edullisin tarkoittaa edullisinta vaihtoehtoa myös muiden kuin hankintakustannusten kautta. Hinta-laatusuhteesta on aikaisemmin puhuttu kokonaistaloudellisesti edullisimpana. Hinta-laatusuhteen vertailuperusteet ja niiden painotus tulee ilmoittaa tarjouspyynnössä. (Eskola ym. 2017, 360–362.)

2.3 Julkisten hankintojen hankintamenettelyt

Julkinen hankinta on toteutettava lain mukaisella määrämuotoisella menettelyllä. Hankintamenettelyn valinta riippuu hankinnan kynnyksarvosta sekä, onko hankinta hankintalain mukainen vai onko se erityishankinta. EU-hankinnoissa on pääsääntöisesti käytettävä avointa tai rajattua menettelyä, mutta kansallisissa sekä sosiaali- ja terveystaloudellishankinnoissa saa hankintayksikkö itse päättää hankintamenettelyn. Menettelyjä ovat avoin, rajoitettu, neuvottelu, kilpailullinen neuvottelu, innovaatiokumppanuus, puitejärjestely, suunnittelukilpailu, suora hankinta, sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen luettelo. (Kontio ym. 2017, 105–154.)

Avoin menettely on nimensä mukaan avoin: kaikki tarjoajat voivat osallistua siihen. Hankinnasta julkaistaan ilmoitus ja tämän jälkeen halutessaan soveltuville toimittajille voidaan lähettää tarjouspyyntö. Avoin menettely on käytetyin hankintamenettely ja yksinkertaisin. Avoimen menettelyn ongelma on sen työläys: hankintayksikölle tarjousten vertaaminen tai tarjoajille tarjouksen tekeminen voi olla työlästä ja voi aiheuttaa turhia kustannuksia. Avoimesta menettelystä on olemassa myös

nopeutettu avoin menettely, jossa määräaika tarjosten jättämiselle on lyhyempi ja asianmukaisesti perusteltu syy on kiireen taustalla. (Kontio ym. 2017, 106–109.)

Rajoitettu menettelyssä hankintayksikkö voi rajata osallistuvien tarjoajien määrää. Se on menettelystä avoimen ohella se, jota voi kaikissa hankinnoissa käyttää. Rajoitettua menettelyä voidaan käyttää, jos avoin menettely johtaisi tarjosten suureen määrään ja näin nouseviin kustannuksiin hankintayksikölle. Rajoitetussa menettelyssä hankintailmoituksella haetaan toimittajia, jotka ovat ensivaiheessa kiinnostuneita tarjouskilpailusta ja pyydetään heiltä ilmoittamaan halukkuus osallistua tarjouskilpailuun tekemällä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö voi hankintailmoituksen jättämäisen jälkeen myös itse lähestyä toimittajia kehottamalla tekemään osallistumishakemus. Osallistumishakemukset saatuaan hankintayksikkö käy ne läpi peilaten niitä hankintailmoituksen kriteereihin. Osallistumishakemusten perusteella valitaan toimittajat, jotka voivat tarjouspyynnön perusteella tehdä tarjouksen, eikä ilman osallistumishakemusta voi tehdä tarjousta. Valituilta tarjoajilta tarjoukset pyydetään samaan aikaan ja kirjallisesti. Myös rajoitetusta menettelyssä on mahdollisuus nopeutettuun menettelyyn. (Kontio ym. 2017, 109–111.)

Neuvottelumenettelyn käyttötarkoitukset tulevat tapauksista, jotka laki määrittelee. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää, jos mukauttamalla markkinoilla olevaa ratkaisua ei voida täyttää hankintayksikön tarvetta tai jos hankintaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja. Monimutkaisissa rakennusurakoissa tai hankkeissa, joita on vaikea määritellä etukäteen, voidaan käyttää neuvottelumenetelmää. Ylipäättään neuvottelumenettely on käytettävissä kaikissa hankinnoissa, joissa hankinnan kohdetta ei pystytä laatimaan riittävän tarkasti. Avoimen tai rajatun menettelyn jälkeen voidaan myös siirtyä neuvottelumenettelyyn. Hankintailmoituksella etsitään halukkaita tarjoajia, ja kaikki halukkaat tarjoajat saavat esittää pyynnön päästä osallistumaan menettelyyn. Neuvottelumenettelyyn valitaan kiinnostuneet tarjoajat osallistumishakemuksien kautta ja heiltä pyydetään alustavat tarjoukset, joiden kautta neuvottelua käydään. Neuvottelumenettelyssä voi olla useampi tarjouskierrös. Neuvottelumenettelyssä ei tarvitse hylätä tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia, kunhan hankinta-asiakirjoissa määritellyt pakolliset ehdot toteutuvat ja hankinta-asiakirjoista käy selkeästi ilmi, mistä voidaan neuvotella ja mitkä ovat hankinnan pakollisia vähimmäisvaatimuksia. Myös neuvottelumenettelyssä voidaan käyttää nopeutettua menetelmää. (Kontio ym. 2017, 113–120.)

Kilpailullinen neuvottelumenetelmä on käytettävissä monimutkaisissa hankinnoissa, joissa on vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista laatia ennakkoon tarjouspyyntöä. Käyttöedellytykset ovat samoja, kuin neuvottelumenettelyssä, mutta kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena on hintalaatusuhde. Hankintoja, joissa kilpailullista neuvottelumenetelmää voidaan käyttää, ovat esimerkiksi korkean teknologian hankkeet tai palveluhankinnoissa, joihin etsitään uusia vaihtoehtoja. Kilpailullisen neuvottelumenetelmän kautta hankintayksikkö pyrkii löytämään ratkaisumallin tai

ratkaisumallit, joiden perusteella tarjoajilta pyydetään tekemään tarjouksia. Keskeinen ero neuvottelumenettelyn kanssa on kilpaillun neuvottelumenettelyn hankinnan kaksiosaisuus eli ratkaisujen etsiminen ja niistä tarjouksen tekeminen. Hankintailmoituksessa hankintayksikön tulee määritellä hankinnan tarpeet ja vaatimukset sekä mahdollisesti hankekuvaus, jossa määritellään tarkemmin hankinnan tavoitteet ja sisältö. Hankintailmoituksen pohjalta kiinnostuneet voivat tehdä osallistumishakemuksen, joiden pohjalta ehdokasvalinta tehdään. Valituille tarjoajille lähetetään yhtä aikaa kutsu tarjouspyyntöön. Neuvotteluja jatketaan, kunnes ratkaisuehtojen vertailun pohjalta hankintayksikkö voi tehdä hankinnan. Hankintayksiköllä on mahdollisuus korvata tarjoajille tarjouskilpailun osallistumiseen käytetyt kulut. Hankintayksikön päätettyä neuvottelut ja tiedotettuaan siitä tarjoajille, laatii hankintayksikkö tarjouspyynnön. Tarjouspyynnöllä pyydetään kaikilta tässä vaiheessa mukana olleilta tarjoajilta lopullinen tarjous neuvotteluissa esitettyihin ja määriteltyjen ratkaisujen pohjalta. Haasteellista voi olla tarjousten vertailu, koska tarjoukset voivat olla keskenään todella erilaisia. (Kontio ym. 2017, 121–126.)

Innovaatiokumppanuus on uusi tapa tehdä julkisia hankintoja ja sen tavoitteena on innovaatioiden edistäminen. Innovatiivinen tavara, palvelu tai rakennusurakka voidaan hankkia ilman kilpailutusta toimittajalta, kun se on tulos pitkällisestä kumppanuussuhteesta hankintayksikön ja toimittajan välillä. Kyseessä ei ole pelkkä tutkimus- ja kehitystyö, vaan hankinta ja sen kehitys jatkuu läpi hankinnan elinkaaren. Innovaatiokumppanuus tulee kyseeseen vain tilanteissa, joissa markkinoilla ei ole ratkaisua tarjolla, ratkaisuun pitäisi tehdä olennaisia muutoksia tai sen ominaisuudet eivät täytä hankintayksikön tarpeita. Innovaatiokumppanuus lähtee liikkeelle markkinakartoituksesta. Hankintailmoituksessa määritellään tavoitteet sekä tarpeet ja yksilöidään vähimmäisvaatimukset hankinnalle ja tarjoajalle, sillä tasolla, että toimittaja voi arvioida kannattaako osallistumishakemus jättää. Valittujen toimittajien kanssa käydään neuvotteluja neuvottelumenettelyn mukaisesti. Innovaatiokumppanuus voi perustaa useamman tarjoajan kanssa kuin yhden ja sen tulee perustua hankinta-asiakirjoihin määriteltyihin prosessin eri vaiheisiin. (Kontio ym. 2017, 126–130.)

Puitejärjestelyssä on kyse toimittajan ja hankintayksikön välisestä sopimuksesta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajanjakson aikana toteutettavista hankintasopimuksista, niitä koskevat hinnat, suunnitellut määrät ja muut sopimusehdot. Puitejärjestely ei yleensä tarkoita automaattisesti tilausta toimittajalta, ellei puitejärjestelmään ole sovittu minimiostosmääriä. Puitejärjestelyssä valitaan toimittaja tai toimittajat mutta hankittava määrä ja toimitusajat ovat tyypillisesti jätetty avoimeksi. Puitejärjestelyssä sovitaan, millä ehdoin järjestelyn voimassaoloaikana hankintayksikkö toimittajilta voi tehdä. Olennaiset muutokset järjestelyn aikana ovat kiellettyjä. Puitejärjestely on toimiva, kun hankintoja tehdään usein, mutta hinnat muuttuvat nopeasti. Tyypillistä onkin, että hankinnan kohteen määrää ei etukäteen tiedetä. Puitejärjestelyyn valittavat toimittajat tehdään avoimen tai rajoitetun menettelyn kautta, joissain tapauksissa myös neuvottelumenettelyn avulla.

Kilpailutuksessa on näiltä osin normaalit ilmoittamisveloitteet sekä määräajat voimassa. Jos puitejärjestelmässä on mukana useampi toimittaja ja hankintojen ehtoja ei tarkasti ole määritetty, joutuu hankintayksikkö tekemään kevennettyä kilpailutusta tarjoajien välillä. Puitejärjestelyn enimmäiskesto on pääsääntöisesti neljä vuotta. (Kontio ym. 2017, 131–136.)

Suunnittelukilpailu voidaan järjestää esimerkiksi, jos hankintayksikkö hankkii luovan työn tulosta, kuten kaupunkisuunnitteluun tai arkkitehtuuriin liittyvää suunnitelmaa tai hanketta. Voittajan valinnan tekee riippumaton tuomaristo ja kilpailuun osallistumisesta voi maksaa palkkiota. Suunnittelukilpailusta tulee julkaista hankintailmoitus. Suunnittelukilpailulle luodaan säännöt, jotka eivät saa olla ristiriidassa hankintalain kanssa, ja ne tulee julkaistaan kilpailusta kiinnostuvien osallistujien saataville. Suunnittelukilpailun voittaneelta voidaan hankinta tehdä suora hankintana, kunhan tämä on määritetty jo kilpailun säännöissä. (Kontio ym. 2017, 136–138.)

Suora hankinta on hankintalain erityistilanne, jossa hankinnan voi tehdä ilman hankintailmoituksen julkaisemista tai hankinnan kilpailuttamista, vaikka hankinnan arvo niin vaatisi. Suora hankinnan kriteerit tulevat hankintalaista. Jos hankintayksikölle on epäselvää, voiko hankinnan tehdä suora hankintana, hankintaa ei saa tehdä suora hankintana. Suora hankinnan saa tehdä, jos: (Kontio ym. 2017, 138–143.)

- Avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu tarjouksia tai osallistumishakemuksia, tai jotka olisivat soveltuvia, edellyttäen että alkuperäisen tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti ole muutettu, on suora hankinta mahdollinen.
- Peruste suora hankinnalle on, jos tietyn ominaisuuden takia vain tietty toimittaja voi hankinnan toimittaa. Lisäedellytyksenä on se, että korvaavia tai järkeviä vaihtoehtoja ei ole ja vaihtoehtottomuus ei johdu toimittajien eriarvottamisesta ehtojen avulla.
- Hankinta on ainutkertainen, tässä tapauksessa esimerkiksi taideteoksen tai taiteellisen esityksen, luominen tai hankinta.
- Hankintayksiköstä riippumattomista, pakottavista ja ennalta-arvaamattomasta tilanteesta johtuen hankintayksikkö ei voi noudattaa sovittuja määräaikoja ja hankinta on aidosti kiireellinen ja välttämätön.
- Hankittava tavara ei ole massatuotannossa, vaan valmistetaan esimerkiksi tutkimusta tai kokeilua varten yksittäiskappaleena hankintayksikölle.
- Perushyödykemerkkinoiden tavaroita, kuten polttoainetta, ei tarvitse kilpailuttaa
- Hankinta tehdään erityisen edullisesti esimerkiksi alennus- tai loppuunmyynnistä.
- Aiemmin mainitussa suunnitelmakilpailussa voittajan hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa, jos näin on todettu kilpailun säännöissä.
- Kyseessä on lisähankintana tai aiemmin hankitun laitteiston korvaamiseen alkuperäiseltä toimittajalta.

- Kyseessä on optio rakennusurakassa tai palvelussa, jolloin ne vastaavat aikaisemmin tehtyä palveluhankintaa tai rakennusurakkaa.

Hankintalaki mahdollistaa suora-hankinnan myös yksittäisessä tilanteessa, jossa tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen vuoksi tai muuten kohtuutonta. (Kontio ym. 2017, 144.)

Sähköinen huutokauppa on yleensä viimeinen vaihe avoimessa, rajoitetussa, neuvottelumenetelmässä sekä tehtäessä puitejärjestelyn kevennettyä kilpailua. Sähköisessä huutokaupassa tarjoajat voivat vielä tehdä hinnanmuutoksia tai muuttaa muita matemaattisesti mitattavia tekijöitä. Hankintailmoituksessa tulee ilmoittaa sähköisen huutokaupan käynnistä. Kun tarjoukset on alustavan kokonaisarvion jälkeen hyväksytty, lähetetään kaikille kyseisille toimittajille kutsu yhtä aikaa sähköiseen huutokauppaan. Hankintapäätös sähköisen huutokaupan jälkeen kulkee hyvin samalla tavalla kuin muissakin kilpailutuksissa. (Kontio ym. 2017, 145–147.)

Dynaaminen hankintajärjestelmä on käytössä hankintamenetelmänä tavanomaisille, markkinoilta yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Järjestelmän toimintamallina käytetään rajoitetun hankintamenettelyä. Hankintajärjestelmän perustamisesta tulee antaa muiden hankintojen tapaa ilmoitus. Hankinta-asiakirjat noudattelevat hankintalakia mutta näiden lisäksi hankintailmoituksessa tulee selvittää suunniteltujen hankintojen luonne ja arvioitu määrä, hankintajärjestelmää koskevat tarvittavat tiedot sekä järjestelyistä ja teknisistä edellytyksistä viestintäyhteyttä koskien ja käytettävistä sähköisistä välineistä. Järjestelmälle ei hankintalaissa ole asetettu aikarajaa, mutta muutokset järjestelmään tulee tehdä uudella hankintailmoituksella ja järjestelmän päättämisestä jälki-ilmoituksella. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä jokainen hankinta tulee kilpailuttaa järjestelmän sisällä. (Kontio ym. 2017, 149–151.)

Sähköinen luettelo ei ole hankintamenettely sinänsä, vaan tapa esittää tarjouksia. Sähköisen luettelon avulla halutaan lisätä kilpailua, vähentämään hankintamenettelyn tuottamaa taakkaa ja yksinkertaistamaan hankintamenettelyä. Sähköinen luettelo joko vaatii tai sallii tarjoajille liittämään sähköiseen luetteloon tarjouksensa tai esittämään tarjous sähköisen luettelon muodossa. Sähköinen luettelosta tarjoukset löytyvät tiedot samalla tavalla ja samassa järjestyksessä. Hankintailmoituksesta tulee löytää maininta sähköisestä luettelosta. Sähköistä luetteloa voidaan käyttää puitejärjestelyssä, jossa on enemmän kuin yksi toimittaja sekä dynaamisessa hankintajärjestelmässä. Hankintayksikkö voi hyödyntää sähköistä luetteloa niin, että joko itse poimii toimitetuista luetteloista tarvittavat tiedot tai pyytää, että tarjoaja päivittäisi luettelonsa. (Kontio ym. 2017, 153.)

2.4 Sosiaali- ja terveystalvuhankinta ja hankintamenettely

Hankintalain 12 luvussa säädetään sosiaali- ja terveystalvuhankinnoista ja muista erityisistä palveluhankinnoista. Kynnysarvo palveluhankintojen kilpailuttamiseen on vain yksi eli 400 000 euroa. Hankintalain liitteestä E kohdista 1–4 löytyvät CPV-koodikohtaisesti sosiaali- ja terveystalvuhankinnat. CPV-koodi on lyhenne sanoista Common Procurement Vocabulary, ja se on hankintasanaston luokittelujärjestelmä, jonka EU:n komissio on hyväksynyt. Erityistä sosiaali- ja terveystalvuhankinnoissa on huomioida hankinnoissa palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus, kattavuus, käyttäjäryhmien erilaiset erityistarpeet sekä käyttäjien osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen sekä innovaatiot. Kyseisiä erityispiirteitä tai miten ne tulisi huomioida ei ole käytännön tasolla avattu lain esitöissä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021c; Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021d; Eskola ym. 2017, 46, 489.)

Liite E mukaisten palvelujen kilpailuttamisessa on huomioitava myös kyseistä palvelua koskeva erityislainsäädäntö, sillä hankintalainsäädäntö määrää vain hankintamenettelyä. Perustuslain säännösten lisäksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki muodostavat yhdessä keskeisen sosiaali- ja terveystalvuhankinnat laadun määrittämisen ja turvan asiakkaan oikeuksille. Täydentävää lainsäädäntöä on esimerkiksi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), lastensuojelulaki (417/2007) ja mielenterveyslaki (116/1990). (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021c.)

Hankintalaissa on oma pykälä sosiaali- ja terveystalvuhankinnoille, jossa kuvataan hankinnassa palvelun käyttäjän huomioimista sekä hankintojen tavoitteita. Sen tarkoitus on erityisesti täsmentää erityispiirteiden kannalta mitä sosiaali- ja terveystalvuhankinnoihin tulee. Sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännöstä tulee velvoittava säädös muun muassa huomioida ja kuulla käyttäjiä ja heidän erityistarpeitaan. Erityisesti tämä säädös korostuu hoito- ja sosiaalipalveluhankinnoissa, jotka ovat toistuvia sekä käyttäjän yksilöllisten ja pitkäaikaisten palvelujen hankinnoissa. Veloitteet koskevat palvelutarpeen arviointia, palvelujen suunnittelua, päätöksentekoa sekä palvelujen järjestämistä. Hankintaa tehdessä hankintayksikkö voi hyödyntää esimerkiksi kunnan vanhus- tai vammaisneuvostoa, jotta käyttäjien kuuleminen ja erityistarpeet tulevat huomioituiksi. Neuvosto voi esimerkiksi hankinnan suunnitteluvaiheessa kertoa mielipiteensä, minkälaisia asioita tulisi huomioida hankinnan kilpailutuksessa sekä mikä on keskeistä palvelussa, jota kilpailutetaan. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021c.)

Sote-hankintamenettely on yleisperiaatteiltaan hankintalain mukainen. Hankintamenettelyn valinnan hankintayksikkö saa itse määrittää. Valittu menetelmä tulee määrittää Hilma-ilmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Menettely tulee avata niin, että toimittajat voivat ennakoida käytetyn menettelyn

luonnetta sekä kulkua ja täten pystyvät ymmärtämään oman roolinsa. Menettelystä tulee lisäksi kertoa etenemisprosessi. Menettelyä valitessa tulee huomioida, että menettely ei riko hankintalain 3 §:ssä esitettyjä periaatteita, kuten että menettely ei selkeästi syrjivä tiettyjä toimittajia kohtaan. Hilma-ilmoituksessa hankintamenettelyksi valittavana joko avoin tai rajoitettu menettely tai menettely, johon liittyy neuvotteluja. Suorahankinta on mahdollista EU-kynnysarvon ylittävässä tavara- ja palveluhankinnoissa sekä sosiaali- ja terveystalouden erityisessä suorahankintapykälän tapauksessa. Suorahankintapykälä on käytössä vain sosiaali- ja terveystaloushankkeissa, rajattu erityisiin ja poikkeuksellisiin tilanteisiin ja mahdollista vain yksittäistapauksissa. Esimerkiksi jos aiempi sopimuskausi päättyy pitkäaikaisessa asiakassuhteessa, joka on asiakkaan kannalta merkittävä hoito- tai asiakassuhde, on mahdollista asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteen tai muun henkilökohtaisen syyn erityisen merkityksen vuoksi uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde. Esimerkiksi tällaisesta tilanteesta on kehitysvammaisen, vaikeasti sairaan tai vanhuksen asumispalvelu. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021e.)

2.5 Hankintojen analysointi ja sosiaali- ja terveydenhuollon julkiset hankinnat

Hankintoja voidaan analysoida ja johtaa tiedolla. Analyysseja, joita voidaan käyttää, ovat esimerkiksi nykytila-, maturiteetti-, kulu- sekä hiilijalanjälkianalyysit. Tässä opinnäytetyössä teen aineistolle kulu- eli spend-analyysia. (Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO s.a.a.)

Spend-analyysia eli kuluanalyysia voidaan käyttää hankintojen johtamisessa ja kehittämisessä. Kuluanalyysissa on tarkoituksena tutkia, mitkä organisaation osat käyttävät eniten rahaa, ja mitkä ovat merkittävimmät tuoteryhmät eli hankinnat kohteet. Kuluanalyysin avulla organisaatiossa voidaan tunnistaa vaikuttavuuden kannalta tärkeimmät tuoteryhmät ja kategoriat. Hankintastrategian kannalta kuluanalyysin avulla tunnistetut tärkeimmät tuoteryhmät sekä kategoriat auttavat, jotta voidaan liittää strategiset tavoitteet kyseiseen organisaatioon. Kuluanalyysi voidaan tehdä esimerkiksi hyödyntämällä raportteja, joita saadaan organisaation omasta taloudenhallintajärjestelmästä. (Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO s.a.b.) Kuluanalyysia voidaan tehdä esimerkiksi Hansel Oy:n (2020) tarjoamalla Hankintapulssi-työkalulla, joka on heidän omille asiakkailleen tarjolla.

Kuluanalyysi on siis organisaation tapa tutkia hankintojaan ja kehittää tutkitun tiedon kautta niitä. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2023d) julkaisee sosiaali- ja terveystalouden julkisen talous -tilastoa, jossa ovat palveluluokittain käyttötalouden ja investointimenojen tiedot kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystaloudesta. Tietoja hyödynnetään esimerkiksi sote-talouden seuraamiseen kunnissa ja kuntayhtymissä, kansallisissa ja alueellisissa arviointiraporteissa, joita THL julkaisee, sosiaali- ja terveydenhuollon taloustietojen tilastoinnissa. Tiedot ovat saavutettavissa

THL:n verkkosivujen kautta, ja näiden lisäksi tiedoista muodostetaan indikaattoritietoja, joita voi tutkia Sotkanetistä ja sotekuva -palvelusta. THL:n tehtävänä on muun muassa seurata ja tutkia väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tutkia, arvioida, seurata, kehittää sekä ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja nämä tehtävät ovat lakisääteisiä. THL ylläpitämä sosiaali- ja terveystalouden julkinen talous -tilasto julkaistaan THL:n tilastokuutiossa (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2023e).

Kuntien sote-käyttötalous palveluluokittain 2021–22 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2023c) palveluluokat, joiden avulla tilastoa voi suodattaa, ovat sosiaali- ja terveystoimi, yleishallinto- ja tukipalvelut sekä ympäristöterveydenhuolto. Sosiaali- ja terveystoimessa sekä ympäristöterveydenhuollossa on myös alalukuja, kuten esimerkiksi lastensuojelun palvelut ja lapsiperheiden palvelut. Varsinaisia luokituksia esimerkiksi, ostojen tai hankintojen kautta ei ole saatavilla. Myöskään THL:n (2023b) kuutioraportin kuntien sote-investointimenot 2017–2022 -raportissa tai kuntien sote-avaintunnusluvut 2017–2022 (2023a) ei voida raporttia käyttää ostojen tai hankintojen tutkimiseen. Raportteja voi kuitenkin suodattaa esimerkiksi Helsingin kaupungin tasolle.

Tutki hankintoja -internetsivujen kautta voidaan tutkia juuri Helsingin kaupungin julkisia hankintoja vuodesta 2016 alkaen. Sivuilta voidaan hakea hankintayksikön kautta sosiaali- ja terveystoimialan hankintoja. Hankintoja voidaan tutkia vuosi kerrallaan ja tieto perustuu samaan ostolaskudataan, mitä tässä opinnäytetyössä käytän. Sivuilta löytyvät niin suurimmat toimittajat, hankintakategoriat sekä hankintojen vaihtelun kuukausittain. Hankintoja ei voida kuitenkaan tutkia esimerkiksi tietyllä ajanjaksolla, joka on pidempi kuin vuosi tai esimerkiksi tiettyä toimittajaa. Hankintoja ei voida tutkia myöskään kuin muutamissa hankintayksiköissä. Ainut ei-valtiollinen hankintayksikkö on Helsinki. (Hansel & Valtiovarainministeriö 2023a; Hansel & Valtiovarainministeriö 2023b.)

Kivistö ja Virolainen (2019) tutkivat spend-analyysillä kansallisella tasolla Suomen julkisia hankintoja. Spend-analyysin avulla he halusivat selvittää julkisten hankintojen kirjanpidollisia rajoja, sillä aiemmin ei ollut tarkasti määritelty Suomessa julkisten hankintojen euromääräistä määrää, vaan on luotettu esimerkiksi kansainvälisten organisaatioiden lukuihin. Tutkimuksessa todettiin, että julkisiin hankintoihin on käytetty enemmän rahaa kuin mitä kansantalouden tilinpito on kirjattu. Hankintoja ei tässä tutkimuksessa ollut eritelty, vaan tarkoituksena oli selvittää yleinen julkisten hankintojen taso kirjanpidollisesti.

3 Julkiset hankinnat Helsingissä

3.1 Helsingin kaupunki organisaatio ja sosiaali- ja terveystoimiala

Helsinki on Suomen pääkaupunki. Vuoden 2023 alussa Helsingissä oli asukkaita 664 028 (Helsinki 2023f). Helsingin kaupungin organisaatio on jakautunut keskushallintoon sekä neljään toimialaan. Toimialoja ovat kaupunkiympäristö, Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala, kulttuuri ja vapaa-aika sekä kasvatustieteet ja koulutus. (Helsingin kaupunki s.a.b.)

Sote-uudistuksen myötä organisaatiossa on tapahtunut muutoksia 1.1.2023. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala muodostui vuoden alussa, kun Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala sekä pelastuslaitoksen palvelut yhdistyivät. Uusi toimiala saa rahoituksen valtiolta. Helsinki poikkeaa tässä muusta Suomesta, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu on 1.1.2023 siirtynyt hyvinvointialueille muualla Suomessa. (Helsingin kaupunki s.a.a.) Organisaatio vuonna 2022 koostui keskushallinnosta, kasvatustieteiden- ja koulutuksen toimialasta, kulttuuri ja vapaa-aikan toimialasta, kaupunkiympäristön toimialasta sekä sosiaali- ja terveystoimen toimialasta (Helsingin kaupunki 2023e, 5–6).

Ennen vuoden 2023 uudistusta, opinnäytetyössä tutkittava toimiala oli sosiaali- ja terveystoimiala. Sosiaali- ja terveystoimialan tuottaminen ja huolehtiminen sekä terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitäminen sekä edistäminen ovat sosiaali- ja terveystoimialan vastuulla. Sosiaali- ja terveystoimiala huolehtii myös ehkäisemällä ja vähentämällä terveydellisiä ongelmia sekä niiden haittavaikutuksia. Sosiaali- ja terveystoimiala jakautui neljään palvelukokonaisuuteen hallinto, perhe- ja sosiaalipalvelut, sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut sekä terveys- ja päihdepalvelut. Toimialalla oli viisi talousarvioaluetta. Ensimmäisenä on sosiaali- ja terveystoimiala, esimerkiksi terveyskeskukset, hammas- ja hammaslääkärin palvelut sekä aikuissosiaalityö. Muita talousarvioaluetta ovat toimeentulotuki, vastaanottokeskukset ja valtion korvaamat maahanmuuttopalvelut, Apotti ja sote- ja maakuntauudistus sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri. Apotti ja sote- ja maakuntauudistuksen menot koostuvat palkoista, jotka ovat työskennelleet Uudenmaan maakunnassa sote- ja maakuntauudistusten parissa. Sote- ja maakuntauudistuksen viimeiset työ sopimukset lopuivat vuoden 2019 aikana ja vuoden 2020 tilinpäätöksessä talousarvioaluetta oli pelkkä Apotti (Helsingin kaupunki 2021, 100). (Helsingin kaupunki 2020c, 92-93, 96.)

Helsingin kaupunki järjestämät palvelut sosiaali- ja terveystoimialassa terveysasemat, hammas- ja hammaslääkärin palvelut, mielenterveyspalveluita, päihdepalveluita, sairaala ja poliklinikkatoimintaa, kuntoutusta ja terapiaa, ehkäisyneuvontaa sekä opiskeluterveydenhuoltoa. Helsingin kaupunki on jäsenkunta Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä (HUS), joka taas vastaa erikoissairaanhoidon järjestämisestä (Helsingin kaupunki 2023d, 176, HUS 2023).

3.2 Julkiset hankinnat Helsingissä

Helsingin kaupunki on julkisia hankintoja tekevästä toimijoista Suomen suurin noin neljän miljardin vuosittaisella hankintavolyymilla. Hankintoihin kuuluvat investointien lisäksi sisäiset ja ulkoiset palvelut, aineet, tarvikkeet sekä tavaraostot. Helsingin kaupungin menoista yli puolet tulevat hankinnoista. (Helsingin kaupunki 2023c.) Ulkoisia ostoja on noin 2,3 miljardia euroa, ostot yrityksiltä 57 % hankinnoista ja 80 % ostoista tehdään pääkaupunkiseudun yrityksiltä (Helsingin kaupunki 2020a, 5). Helsingin kaupungin hallintosäädännön mukaisesti kaupunginkanslia, tarkastusvirasto, toimialat, liikelaitokset ja pelastuslaitos toimivat kaupungin hankintayksikköinä. Keskitetysti kaupunginkansliassa sekä sosiaali- ja terveystoimialalla valmistellaan ja päätetään yhteishankinnoista. Kaupunginkanslia vastaa yhdessä toimialojen ja liikelaitosten kanssa hankintojen yhteisestä koordinoinnista ja ohjauksesta. Työvälineenä toimii kaupungin hankintojen ohjausryhmä. (Helsingin kaupunki 2020a, 4–5.)

Tehtyjä hankintoja voi tutkia Helsinki Reagon Share (HRI) palvelussa tai tutkihankintoja.fi-palvelussa. HRI:sta hankinnat löytyvät toimialojen sekä virastojen toimittaja- ja tilitasolla. Tutkihankintoja.fi-palvelun kautta hankintoja voi tutkia hankintayksikkötasolla, sekä suurimpien toimittajien ja kuukausittaisten hankintavolyymien avulla. Kyseisiä palveluista voi tutkia vain tehtyjä ostoja. Helsinki ei julkaise voimassa olevia hankintasopimuksia verkkosivuillaan. (Helsingin kaupunki 2023c.)

Käynnissä olevia kilpailutuksia voi tutkia kansallisesta Hilma-palvelusta, josta löytyy hankintailmoitukset. Hilma-palvelusta löytyvät myös meneillään olevat markkinakartoitukset. Kartoitukset sisältävät tietopyynnöt, markkinavuoropuhelua sekä teknistä vuoropuhelua. Tällä tavoilla Helsingin kaupunki hankkii lisätietoja, jotta tarjouspyyntö voidaan laatia. Tarjouspalveluportaalista löytyvät niin toimialojen kuin liikelaitosten kilpailutukset. Tarjouspalveluun voi jättää myös tarjouksen. (Helsingin kaupunki 2023c.)

Helsingin kaupunki tarjoaa kehitys- ja kokeilumahdollisuuksia toimittajien tuotteille ja palveluille Testbed Helsinki -sivustolla. Yritykset sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatioimittajille suunnattu Testbed Helsinki on kokeilualustatoimintaa, jonka keskeistä sisältöä ovat EdTech, terveys ja hyvinvointi, kiertotalous, rakennettu ympäristö sekä älyliikenne. Testbed on kehitys- ja kokeilualusta, joko virtuaalinen tai fyysinen, jossa voidaan kehittää uusia ratkaisuja. Toimintaa toteuttaa ja koordinoi Helsingin kaupunginkanslia yhdessä kaupungin toimialojen sekä kaupunkikonsernin yhtiöiden ja liikelaitosten kanssa. Kokeilumahdollisuudet, joita Helsingin kaupunki yrityksille tarjoaa, eivät kuitenkaan ole suora väylä hankintoihin. Jos kokeilu liittyy johonkin kaupungin hankintaan, se ilmoitetaan selkeästi erikseen. (Helsingin kaupunki 2020b; Helsingin kaupunki 2023c.)

3.3 Helsingin kaupungin hankintastrategia

Julkisia hankintoja koskevat lainsäädännöt sekä kuntalaki, hallintolaki, tilaajavastuulaki ja julkisuuslaki ohjaavat tapaa, jolla Helsingissä julkisia hankintoja tehdään. Millaisia tavoitteita hankinnoilla halutaan edistää linjaa kaupungin hankintastrategia. Sen lisäksi erilliset ohjeet määrittävät myös huomioitavat asiat hankinnoissa. (Helsingin kaupunki 2023b.)

Helsingin kaupungin hankintastrategiassa on huomioitu kaupungin keskeisimmät strategia-asiakirjat sekä toimenpide- ja kehitysohjelmat, esimerkiksi kaupunkistrategia, Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma, digitalisaatio-ohjelma sekä ympäristöpolitiikka. Tarkastustoimen suositukset, jotka koskevat hankintoja, on myös huomioitu hankintastrategiassa. Linjaus- ja tavoitetasolla hankintastrategia koskee kaikkia kaupungin hankintayksiköitä sekä yhteisöjä, jotka kuuluvat Helsingin kaupungin konserniin. Strategiaa tulee soveltaa kaikissa hankinnoissa, niin investoinneissa kuin palvelu, aine, tarvike kuin tavaran hankinnoissa koko kaupunkikonsernissa. Helsingin hankintastrategiassa on hyödynnetty Hankinta-Suomen tietoa-aineistoa ja johtopäätöksiä. (Helsingin kaupunki 2020a, 4.)

Helsingin hankintastrategiassa on kolme teemaa, jotka pohjaavat Helsingin kaupunkistrategian toteuttamiseen ja siihen, mitä Helsinki haluaa saavuttaa hankintojensa avulla. Helsinki haluaa kehittää yhä parempia palveluita kaupunkilaisilleen ja yritysten tarpeita vastaaviksi. Hankintastrategian kolme teemaa ovat toimivat markkinat ja innovaatioiden edistäminen, vaikuttavuus ja vastuullisuus sekä hankintojen johtaminen ja hankintataidot. (Helsingin kaupunki 2020a, 6; Helsingin kaupunki 2023b.)

Ensimmäinen teema on toimivat markkinat ja innovaatioiden edistäminen. Osana hankintastrategiaansa Helsingin kaupunki haluaa edistää kaupungin ja yritysten yhteistoimintaa, vuorovaikutusta sekä innovaatiomyönteisyyttä. Hankinnat tulee tehdä tarpeeseen ja palvelujen hankintaan ottaa mukaan helsinkiläisiä määrittämään palvelun laatua sekä sisältöä. Toimittajamarkkinat, jotka ovat kaupungille strategisesti merkittäviä tunnistetaan ja analysoidaan säännöllisesti. Tulevista hankinnoista viestitään avoimesti sekä ennakoivasti. Selkeiden tarjouspyyntöjen ja tarkoituksenmukaisten kilpailukokonaisuuksien kautta kaupunki haluaa mahdollistaa terveen kilpailun, jotta ne herättävät kiinnostusta yrittäjissä sekä muissa mahdollisissa tarjoajissa. (Helsingin kaupunki 2020a, 8–9.)

Toinen teema on vaikuttavuus ja vastuullisuus. Tähän teemaan kuuluu esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoite olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Kaupunki on myös sitoutunut YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin. Helsingin kaupunki haluaa tehdä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta vastuullisia hankintoja sekä toteuttaa kaupungin muita kehitysohjelmia esimerkiksi selvittämällä vastuullisuusnäkökulmaa hankinnan valmisteluvaiheessa. Osana hankintastrategiaa

Helsinki haluaa ympäristövastuun kannalta edistää tavoitteita sekä tehdä ympäristöystävällisiä ratkaisuja. Taloudellisen vastuun kannalta kaupunki haluaa edistää aktiivisesti harmaan talouden torjumista, havaita kartelleja sekä huomioida verovastuullisuuden. Sosiaalisen vastuun kannalta hankinnoilla tavoitellaan ihmisoikeuksien sekä työelämän perusoikeuksien toteutumista ja edistämällä hankinnoilla työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien työllistymistä. Helsingin kaupunki arvioi osana tätä teemaa arvioi hankintojen elinkaaren aikaisia kustannuksia ja vaikutuksia. Jokaisen hankinnan kohdalla strategian mukaisesti pohditaan, mitkä vastuullisuuskriteerit soveltuvat mihinkin hankintaa, mitä vaatimuksia hankinnalle on, mitä soveltuvuusvaatimuksia tarjoajalle on sekä mitä ovat tarjousten vertailuperusteet ja sopimusehdot. (Helsingin kaupunki 2020a, 10–12.)

Kolmas teema on hankintojen johtaminen ja hankintataidot. Hankintatoimi tukee kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista ja hankintatoimi on strategisesti johdettu kokonaisuus. Kaupungin johtamisjärjestelmässä hankintatoiminnan rooli on selkeä. Osana teemaa palvelujen järjestämis- ja tuottamisvaihtoehtoja systemaattisesti analysoidaan sekä tunnistetaan strategisesti merkittävät hankinnat johtaen niitä tavoitteellisesti ja niiden vaikuttavuutta mitataan. Hankinnat perustuvat suunnitelmallisuuteen sekä analysoituun tietoon. Sopimustenhallinta ja toimittajayhteistyö on suunniteltua, tuottavaa ja mahdolliset riskit on tunnistettu jo hankinnan valmisteluvaiheessa ja riskejä hallitaan läpi sopimuksen elinkaaren ajan. Hankinta- ja taloustiedon raportointia yhtenäistetään ja kehitetään niin, että se palvelee tiedolla johtamisen tarpeita. Hankintojen tekemistä varten tulee olla riittävät henkilöstöressurit, henkilöstön osaaminen hankintojen tekemiseen tulee olla riittävä ja hankintatehtävien toimenkuvat tulee olla selkeitä. Toiminnan tulee olla yhteisten toimintatapojen ja käytäntöjen mukaista. (Helsingin kaupunki 2020a, 13–15.)

4 Tutkimuksen toteutus

4.1 Tutkimuksen kohde, tavoite ja ongelmat

Tutkimuksen kohteena on tutkia Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostoja vuosilta 2019–2022. Tarkoituksena on analysoida, kuinka paljon ja minkälaisia ostoja on tehty. Ostojen summaa tutkitaan niin vuosi-, kvartaali- sekä kuukausitasolla. Tavoitteena on myös tutkia, minkälaisia ostoja Helsingin kaupunki on tehnyt sosiaali- ja terveystoimialalla kyseisinä vuosina. Hyödynnän niin hankintakategorisointia ja liikekirjanpidon tilejä tutkiessani ostoja. Lisäksi analysoin isoimpia toimittajia ja tarkastelen niin vuosi-, kvartaali- sekä kuukausitasoisesti muutoksia. Tutkin ostoja myös ilman kahta isointa toimittajaa.

Pääongelmani, johon etsin vastausta, on:

- Miten Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan hankinnat ovat muuttuneet vuosien 2019–2022 aikana?

Alaongelminani ovat:

- Miten ostot jakautuvat kyseisenä ajanjaksona vuosi-, kvartaali- ja kuukausitasolla?
- Minkälaisista hankintakategorioista hankintoja on tehty?
- Ketkä ovat isoimpia toimittajia?

4.2 Tutkimusmenetelmän toteutuskuvaus

Opinnäytetyöni tutkimuksen kohteena on hankintatoimi sosiaali- ja terveystoimen julkishallinnon organisaatiossa eli tutkin Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja vuosien 2019–2022 välillä. Tutkimus on kuvaileva kvantitatiivinen tutkimus. Aineiston on vapaasti saatavilla kaikille ja keräsin sen avoindata.fi -internetsivuilta. Tein aineistosta kokonaistutkimusta, eli rajattuani tietyn ehdoin avoindata.fi -internetsivuilta saamaani materiaalia, käytin koko Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan ostolaskutietoja kyseisiltä vuosilta. Teen aineistolle yleistellä tasolla kuluanalyysiä. Analysoin aineistoa Power BI -työkalun avulla ja kuvailen sitä sanallisesti sekä taulukoiden avulla. Pohdintaosiossa pohdin syvällisemmin muutoksia, ja syitä niiden takana.

Aloitin aineiston hankinnan tutustumalla Tutki hankintoja -internetsivuun. Se on palvelu, jossa niin kansalaiset kuin yritykset saavat tietoa valtion kuin muidenkin julkisten organisaatioiden hankinnoista. Palvelun tarkoituksena on lisätä avoimuutta sekä läpinäkyvyyttä, mihin julkinen sektori rahojaan käyttää. Palvelusta voi nähdä keneltä ja milloin tuotteita tai palveluja on hankittu ostolaskutasolle asti. Aineisto, johon palvelun tiedot perustuvat, löytyvät avoindata.fi -internetsivuilta, josta datan saa koneluettavaan muotoon. Palvelua tuottaa Hansel Oy. (Tutkihankintoja.fi s.a.)

Keräsin aineistoa pelkästään avoimesta lähteestä, joka on kaikille saavutettavissa. Hain aineistoa avoindata.fi -verkkosivuilta. Sieltä otin tutkiahankintoja.fi-palvelun datan (eli valtion ja kuntien ostolaskut). Käytin opinnäytetyössäni vuosien 2019, 2020, 2021 ja 2022 ostolaskudataa, jotka vein Power BI -ohjelmaan. Power BI:ssa suodatin yläorganisaatioksi Helsingin ja hankintayksiköksi Sosiaali- ja terveystoimiala, Helsinki. Lisäksi tein aineistoon muita suodatuksia, eli poistin alkuperäisestä aineistossa olleet muut hankintayksikön ja yläorganisaation tunnukset, koska tämä on määriteltä vain valtion osalta aineistoon. Edellä mainitun lisäksi muunsin tiliöintisummista pisteet pilkuiksi, jotta aineiston käsittely olisi helpompaa. Aineistoon on määriteltä näiden lisäksi muun muassa toimittajan nimi, tili, joka on kaupungin liikekirjanpidon tili, hankintakategoria, eli liikekirjanpidon tiliin perustuva hankintojen kategorisointi sekä palveluryhmä, joka tarkoittaa liikekirjanpidon tiliin perustuvaa kategorisointia, tiliöintisumma ja tositapäivämäärä. Käytän näitä tietokenttiä, kun analysoin materiaalia. Käytän kyseistä materiaalia opinnäytetyön aineistona, elleen toisin mainitse. (Hansel 2023.)

4.3 Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen julkiset hankinnat vuosina 2019–2022

Vuonna 2019 elettiin vielä normaalia aikaa ennen koronapandemian puhkeamista. Vuonna 2019 Helsingin kaupunki oli tehnyt muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollossa koottuaan kattavimmin palveluita laajan palvelun perhekeskuksiin sekä terveys- ja hyvinvointikeskuksiin ja seniorikeskuksiin. Investointimenot sekä ylipäättään toimintamenot olivat jatkaneet kasvuaan edellisiin vuosiin verrattuna. (Helsingin kaupunki 2020c, 4.) Vuonna 2020 koronapandemia asetti koko maailman laajuiset poikkeusolot ja Suomessa valtioneuvosto asetti Suomeen poikkeusolot 16.3.2020. Koronapandemia toi sosiaali- ja terveystoimialalle menoja samalla vaikuttaen esimerkiksi kaupungin verotuloihin jatkuen myös vuonna 2021. Vuonna 2021 alussa aloitettiin laajamittainen rokotustoiminta, joka vaati paljon työvoimaa sekä useiden rokotepisteiden perustamista eri puolille kaupunkia. (Helsingin kaupunki 2021, 10, 15; Helsingin kaupunki 2022, 16.) Vuonna 2022 Helsingin kaupunki valmistautui sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen samalla kun koronapandemian vaikutukset edelleen näkyivät sosiaali- ja terveystoimialan toiminnassa. Pandemia ylipäättään aiheutti kustannuksia Helsingin kaupungille ja on vaatinut resursseja muusta toiminnasta. (Helsingin kaupunki 2023e, 13–14.)

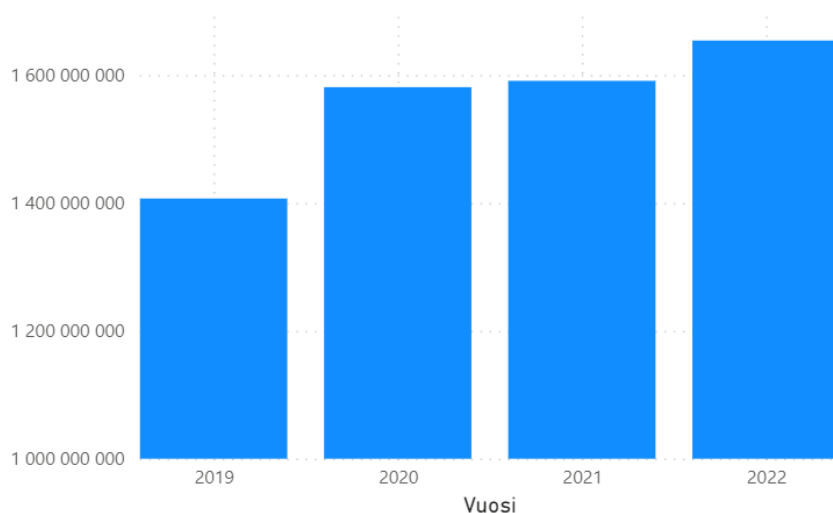
Helsingin kaupunki on jakanut liikekirjanpidontilit hankintakategorioihin niin, että useamman tilin kirjaukset kuuluvat yhteen hankintakategoriaan. Hankintakategoriat ovat:

- aineet, tarvikkeet ja tavarat.
- asiakaspalvelujen ostot.
- asiantuntija- ja toimistopalvelut.
- hallinnolliset palvelut.

- ICT-hankinnat (tavara, palvelut ja ohjelmistot).
- käyttöomaisuushankinnat.
- koneet, laitteet ja kuljetusvälineet.
- koulutus- ja kulttuuripalvelut.
- majoitus- ja ravitsemispalvelut.
- matkustus- ja kuljetuspalvelut.
- rakennusten ja alueiden ylläpito.
- rakentaminen.
- sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Vielä tarkempaa kategorisointia tarjoaa palveluryhmät, joita on yhteensä 48. Käytän opinnäytetyössäni hankintakategorioita ja tarkastelen niitä, koska 48 palveluryhmän kautta kuluanalyysin tekeminen voisi mennä liian yksityiskohtaiseksi eikä se olisi opinnäytetyössä tarkoituksen mukaista.

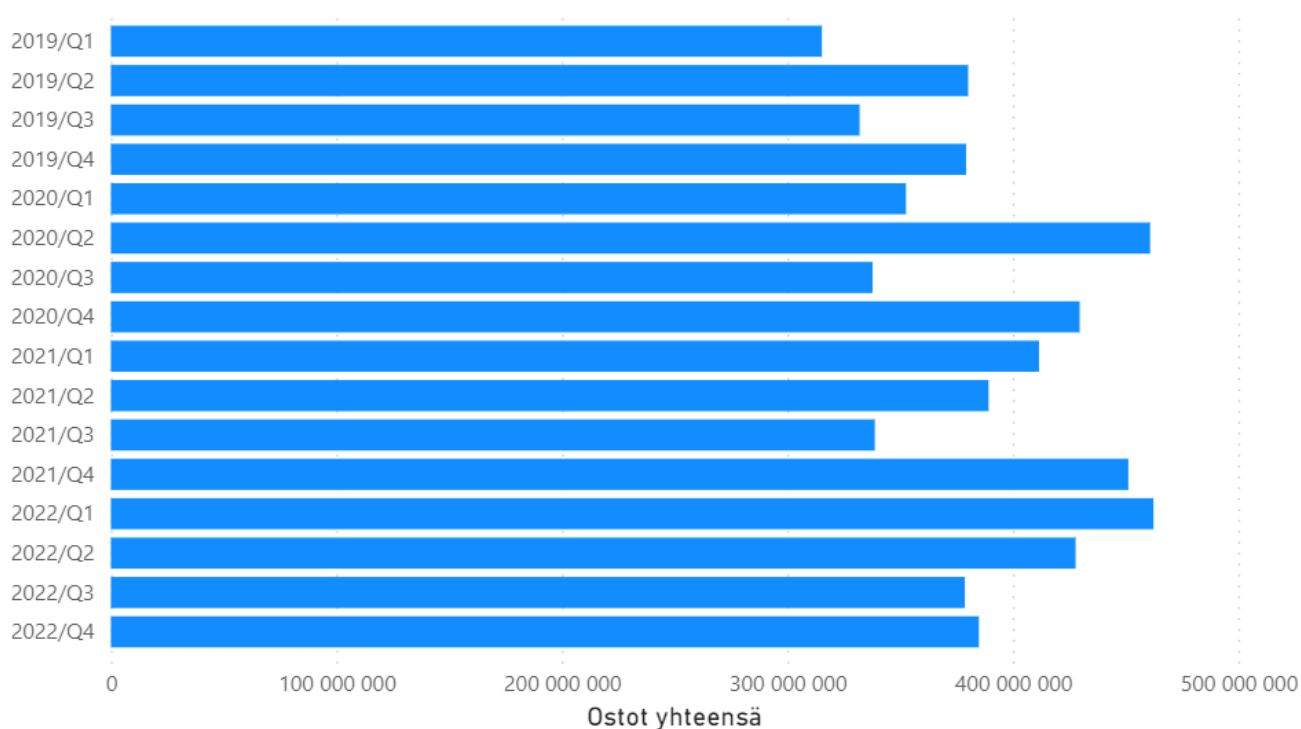
Vuodesta 2019 alkaen Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostot ovat vuosittain kasvaneet (kuva 1). Vuonna 2019 ostojen summa oli noin 1,40 miljardia, kun vuonna 2020 ne olivat noin 1,58 miljardia, vuonna 2021 noin 1,59 miljardia ja vuonna 2022 noin 1,65 miljardia. Kyseisenä ajanjaksona ostoja oli tehty yhteensä noin 6,23 miljardin euron edestä. Toimittajia oli ollut 4 155 kappaletta vuonna 2019, kun vuonna 2020 niitä oli 3 737. Vuonna 2021 toimittajia oli 3854 ja vuonna 2022 oli 3832. Yhteensä eri toimittajia vuosina 2019–2022 oli ollut 7 120.



Kuva 1. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostojen kehitys 2019–2022

Ostoja voitiin tarkastella kvartaaleittain kyseisiltä neljältä vuodelta (kuva 2). Vuonna 2019 ostot olivat jakautuneet kvartaaleittain tasaisesti. Ensimmäisenä kvartaalina ostot olivat noin 315 miljoonaa, toisena noin 380 miljoonaa, kolmantena noin 332 miljoonaa ja neljäntenä noin 379 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 ostot heittelivät enemmän, ensimmäisenä kvartaalin jälkeen toisena kvartaalina tapahtui iso muutos, kun ostot kohosivat noin 461 miljoonaan euroon. Kolmantena kvartaalina ostot olivat noin 338 miljoonaa ja viimeisenä noin 430 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 ensimmäinen kvartaalin ostot olivat noin 412 miljoonaa euroa, josta ostot lähtivät laskemaan toisena ja kolmantena, kunnes taas nousten viimeiseen kvartaaliin noin 451 miljoonaan euroon. Vuonna 2022 ostot putosivat vuoden edetessä ensimmäisen kvartaalin noin 462 miljoonasta viimeisen kvartaalin noin 384 miljoonaan euroon.

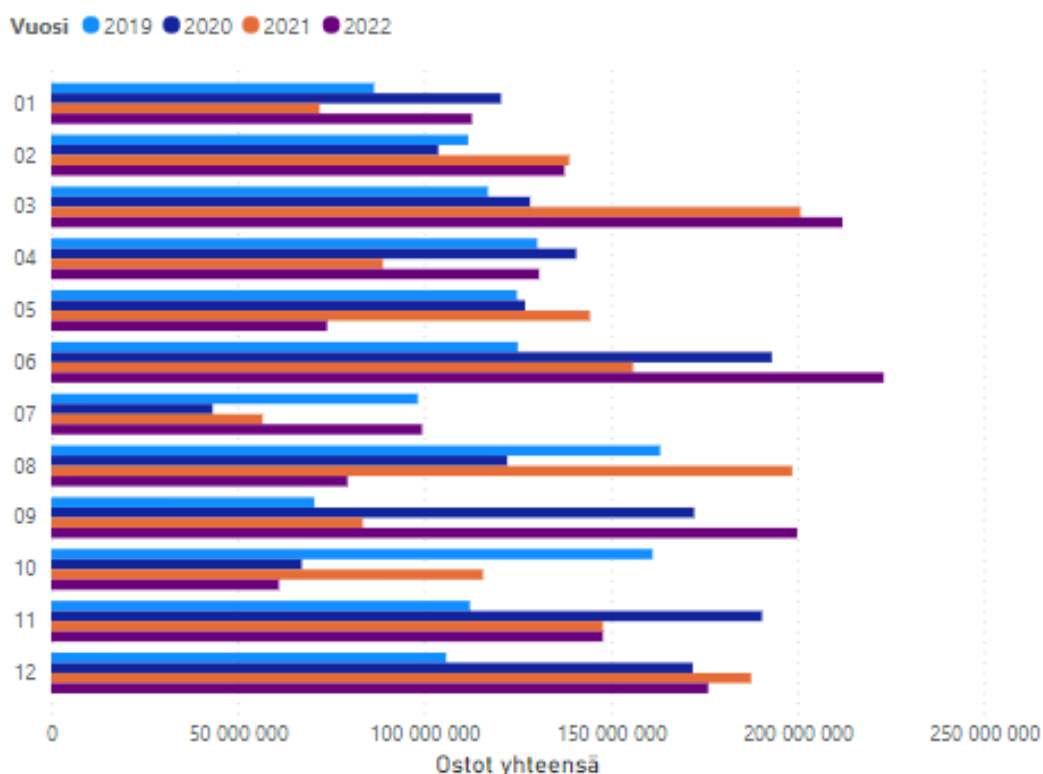
Vuosien 2019–2022 kolme vuosineljännestä, jolloin ostoja oli eniten kirjattu, olivat olleet Q1/2022, Q2/2020 ja Q4/2021 (kuva 2). Eniten ostoja oli tehty tammi-maaliskuussa vuonna 2022, jolloin kirjattujen ostojen summa on ollut 462 miljoonaa euroa. Silloin ostoja oli kirjattu eniten tilille asiakaspalvelujen ostot, yhteensä noin 347 miljoonalla eurolla. Seuraavaksi eniten ostoja oli ollut huhtikuussa 2020, kun summa oli noin 461 miljoonaa euroa. Myös silloin isoin tili, jonne kuluja oli kirjattu, oli ollut asiakaspalvelujen ostot, jonne oli kirjattu yhteensä noin 327 miljoonaa euroa. Kolmanneksi eniten oli käytetty loka-joulukuussa 2021, jolloin hankintojen summa oli noin 451



Kuva 2. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostojen kehitys kvartaaleittain vuosina 2019–2022

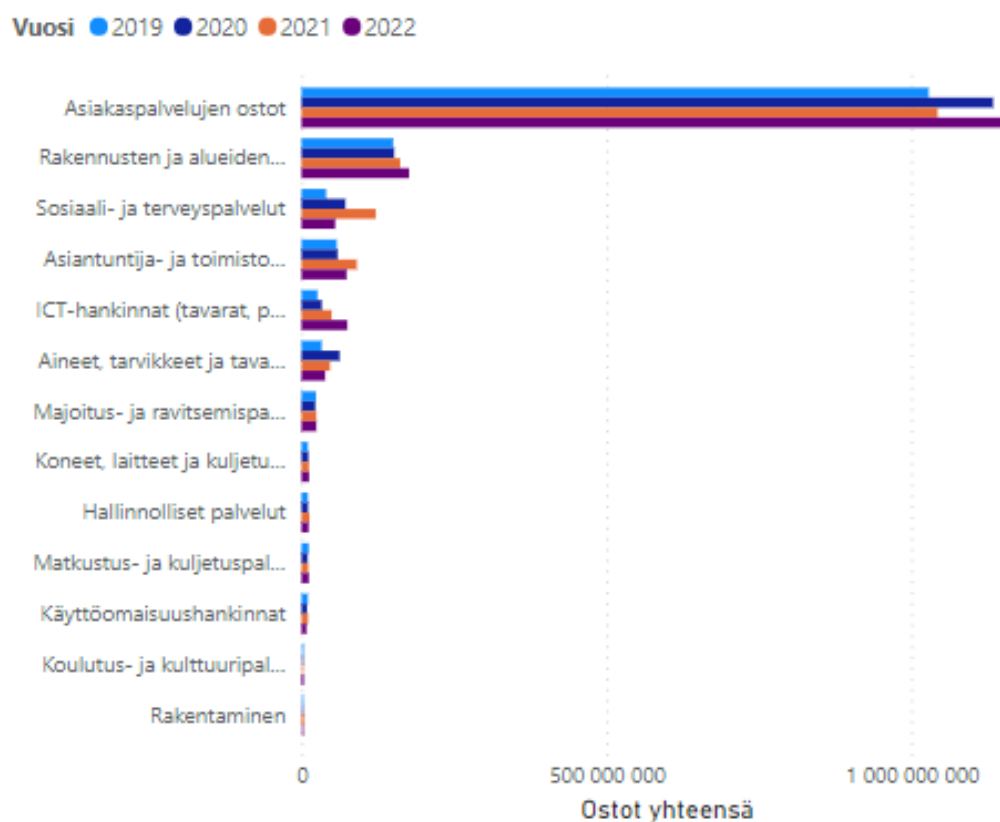
miljoonaa euroa. Noin 287 miljoonaa euroa oli kirjattu myös tällöin tilille asiakaspalvelujen ostot, joka oli ollut isoin tili.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan hankintoja voitiin tutkia myös kyseisinä vuosina kuukausitasolla (kuva 3). Vuonna 2019 hankintoja tehtiin siis yhteensä noin 1,40 miljardilla eurolla. Kuukausitasolla yli 160 miljoonalla ostoja tehtiin elokuussa ja lokakuussa. Vähiten tehtiin ostoja syyskuussa. Vuonna 2020 ostoja tehtiin yhteensä noin 1,58 miljardilla eurolla, josta yli 190 miljoonaa tehtiin kesäkuussa ja marraskuussa. Pienin kuukausi oli heinäkuu, jolloin ostoja tehtiin noin 43 miljoonalla eurolla. Noin 1,59 miljardilla ostoja tehtiin vuonna 2021, jolloin noin 200 miljoonaa euroa käytettiin maaliskuussa ja 198 miljoonaa elokuussa. Pienin kuukausi oli jälleen heinäkuu noin 57 miljoonan euron ostoilla. Vuonna 2022 ostot olivat noin 1,65 miljardia, kun kesäkuussa ostettiin noin 223 miljoonalla ja maaliskuussa noin 212 miljoonalla eurolla. Lokakuussa tehtiin euromääräisesti vähiten ostoja, noin 61 miljoonaa euroa. Neljän tarkasteluvuoden aikana eniten oli kulunut rahaa ostoihin kesäkuussa 2022 (noin 223 miljoonaa euroa), maaliskuussa 2022 (noin 212 miljoonaa euroa) ja maaliskuussa 2021 (noin 201 miljoonaa euroa).



Kuva 3. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostot kuukausittain vuosina 2019–2022

Hankintakategoriat muodostuvat liikekirjanpidon tileistä, joita on useampi yhtä hankintakategoriaa kohden. Hankintakategoriassa tarkastellaan kaikkien kyseiseen kategoriaan osoitettujen tilien yhteissummaa. Isoin hankintakategoria tarkasteluvuosina 2019–2022 (kuva 4), josta hankintoja oli tehty, oli ollut asiakaspalvelujen ostot, johon oli käytetty yhteensä noin 4,36 miljardia euroa. Isoin liikekirjanpidon tili tämän hankintakategorian alla oli asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä, joka oli yhteensä noin 2,86 miljardia euroa. Seuraavaksi oli asiakaspalvelujen ostot muilta, noin 0,97 miljardia ja kolmanneksi asiakaspalvelujen ostot maksusitoumuksella noin 0,31 miljardia eurolla. Seuraavaksi isoin hankintakategoria oli rakennusten ja alueiden ylläpito, johon oli käytetty noin 640 miljoonaa euroa. Kolme isointa tiliä olivat olleet toimitilojen pääomavuokrat, yhteensä noin 225 miljoonaa euroa, siivouspalvelut noin 109 miljoonaa euroa ja toimitilojen vuokrat noin 90 miljoonaa euroa. Kolmanneksi isoin hankintakategoria oli sosiaali- ja terveystilipalvelut: yhteensä noin 289 miljoonaa euroa. Isoimmat tilit neljän vuoden ajalta olivat olleet muut laboratoriotutkimukset noin 206 miljoonalla eurolla, henkilöstön työterveyshuolto noin 27 miljoonaa euroa sekä kuvantamistutkimukset, jotka olivat noin 27 miljoonaa euroa. Neljänneksi isoin hankintakategoria oli asiantuntija- ja toimistopalvelut, jotka olivat yhteensä noin 281 miljoonaa euroa ja isoin tili oli asiantuntijapalvelut, joka oli yhteensä noin 95 miljoonaa euroa. Viidenneksi isoin oli ICT-hankinnat, yhteensä noin 184 miljoonaa euroa ja isoin tili noin 50 miljoonalla oli 2021 ICT-asiantuntijapalvelut. Seuraavana

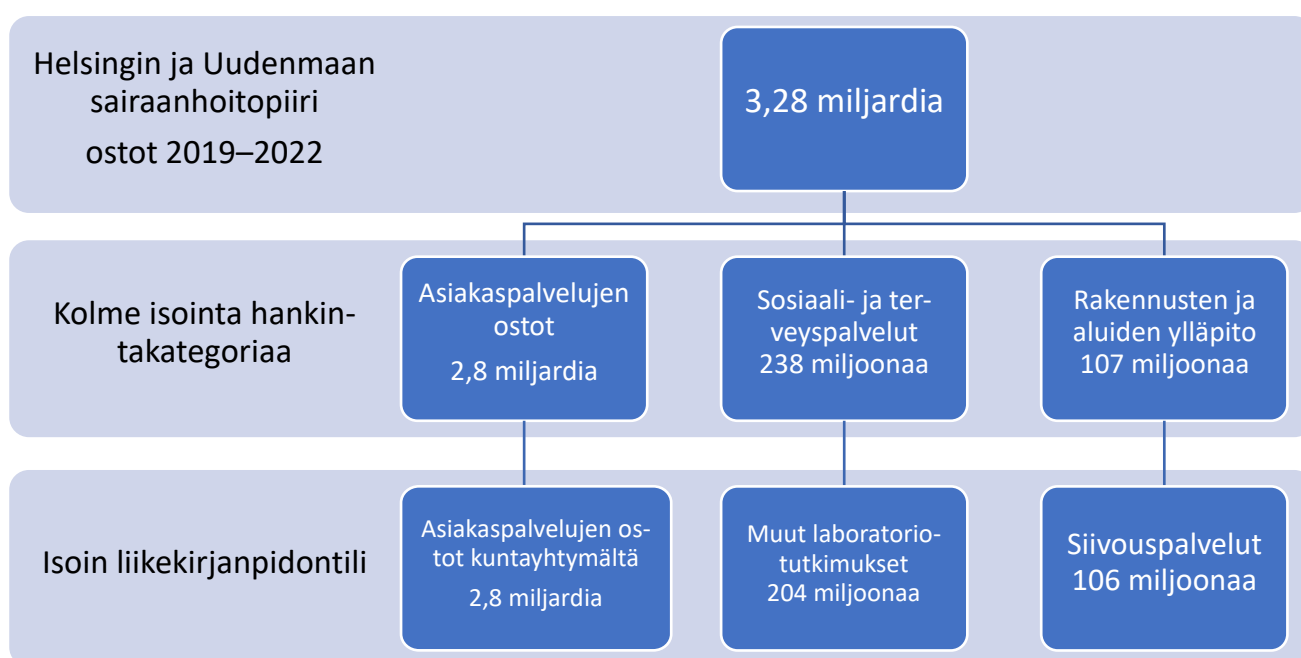


Kuva 4. Tarkasteluvuosien 2019–2022 ostot hankintakategorioittain

hankintakategoriana noin 181 miljoonalla oli aineet, tarvikkeet ja tavarat, ja jossa isoin tili oli noin 48 miljoonalla muu materiaali. Majoitus- ja ravitsemispalvelut yhteensä noin 95 miljoonalla eurolla oli seuraavaksi suurin, ja isoin tili noin 86 miljoonalla oli ravitsemuspalvelut. Kahdeksas hankintakategoria noin 46 miljoonalla oli koneet, laitteet ja kuljetusvälineet. Noin 23 miljoonalla isoin tili oli muiden koneiden ja laitteiden vuokrat. Yhdeksäs hankintakategoria oli hallinnolliset palvelut noin 46 miljoonalla ja muut palvelut isoin tili noin 36 miljoonalla. Noin 45 miljoonalla matkustus- ja kuljetuspalvelut, jossa isoin tili noin 28 miljoonalla asiakaskuljetukset oli kymmeneksi isoin hankintakategoria. Yhdestoista hankintakategoria, jossa oli vain yksi tili eli käyttöomaisuushankinnat, olivat yhteensä noin 38 miljoonaa euroa. Toiseksi viimeinen hankintakategoria oli koulutus- ja kulttuuripalvelut noin 12 miljoonalla eurolla ja isoin tili oli henkilöstön koulutus noin 10 miljoonalla eurolla. Viimeinen hankintakategoria oli rakentaminen vajaalla 11 miljoonalla eurolla. Siellä isoin tili oli noin 8,5 miljoonalla eurolla rakennusten kunnossapito.

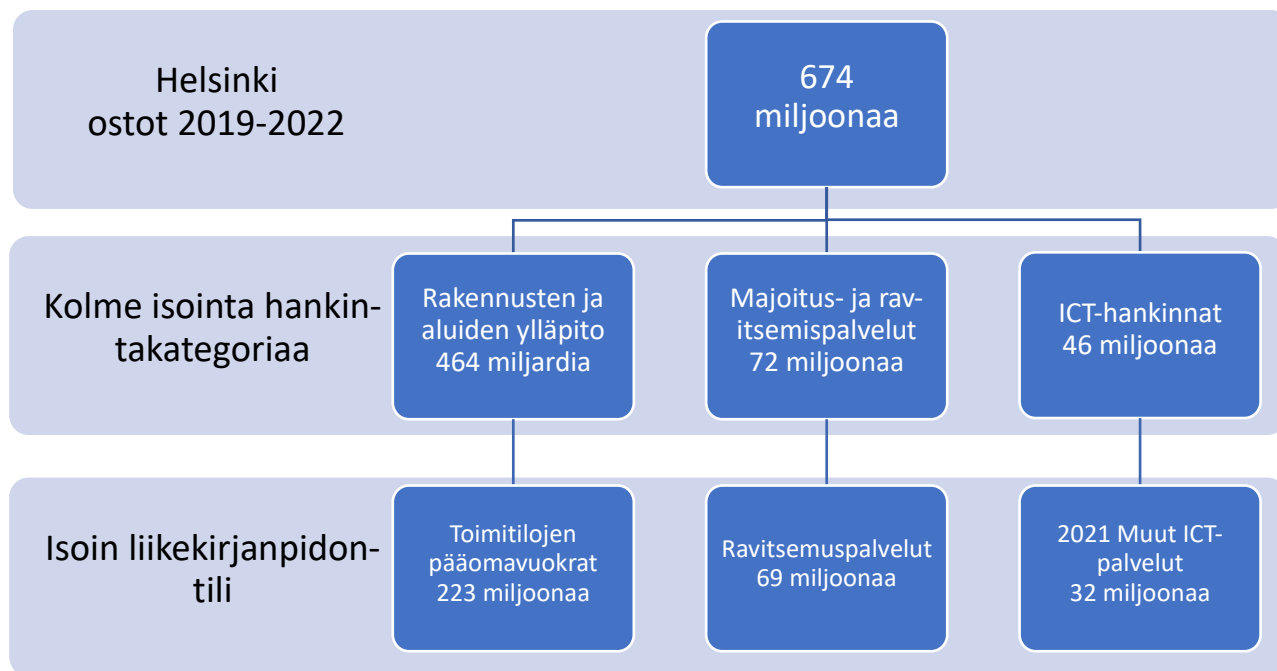
Tarkasteltuina vuosina 2019–2022, isoin toimittaja joka vuosi oli Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä. Vuonna 2020 ostot olivat suurimmat, yhteensä noin 893 miljoonaa euroa. Seuraavaksi eniten oli vuonna 2022 yhteensä noin 832 miljoonaa euroa, vuonna 2021 noin 807 miljoonaa ja vähiten vuonna 2019, yhteensä noin 750 miljoonaa euroa. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoidopiiriltä oli tehty ostoja tarkasteluvuosina 2019–2022 yhteensä noin 3,28 miljardia eurolla. Seuraavaksi eniten hankintoja oli tehty joka vuosi sisäisinä, eli toimittajana oli Helsinki. Hankintojen määrä oli kasvanut joka vuosi. Vuonna 2019 Helsingin kaupungilta tehtiin hankintoja noin 150 miljoonan euron edestä, kun vuonna 2022 summa oli kasvanut jo noin 192 miljoonaan euroon. Kolmanneksi eniten käytetty toimittaja vaihteli vuosittain. Vuonna 2019 se oli Helsingin Seniorisäätiö Sr, vuonna 2020 se oli Seure Henkilöstöpalvelut Oy ja vuosina 2021 ja 2022 se oli Oy Apotti Ab. Apotti oli noussut todennäköisesti vuosina 2021 ja 2022 isoimmaksi, sillä Apotti on otettu vaiheittain käyttöön vuonna 2021. Seure Henkilöstöpalvelut Oy on henkilöstön vuokrausyritys (Helsingin kaupunki 2023e, 35, 114.) Helsingin Seniorisäätiö Sr taas tarjoaa palveluasumista vaikeasti tai keskivaikeasti muistisairaille ja toimintarajoitteiselle vanhuksille (Helsingin Seniorisäätiö s.a.).

Hankintakategorioista Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille oli kirjattu ostoja vuosien 2019–2022 aikana yhteensä noin 3,28 miljardia euroa (kuva 5). Asiakaspalveluiden ostoon oli kirjattu tästä noin 3,28 miljardista eurosta yhteensä noin 2,8 miljardia euroa, joista lähes kaikki oli kirjattu liikekirjanpidon tilille asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä. Seuraavaksi isoin hankintakategoria oli sosiaali- ja terveystalvet, johon oli kirjattu yhteensä noin 238 miljoonaa euroa. Isoin liikekirjanpidon tili, jonne oli kirjattu noin 204 miljoonaa euroa, oli muut laboratoriotutkimukset. Kolmanneksi isoin hankintakategoria oli rakennusten ja alueiden ylläpito, johon oli kirjattu ostoja noin 107 miljoonaa euroa ja joista noin 106 miljoonaa euroa oli kirjattu siivouspalvelut-liikekirjanpidon tilille. Helsingin kaupunki oli yksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkunnista (Helsingin kaupunki 2023e, 176).



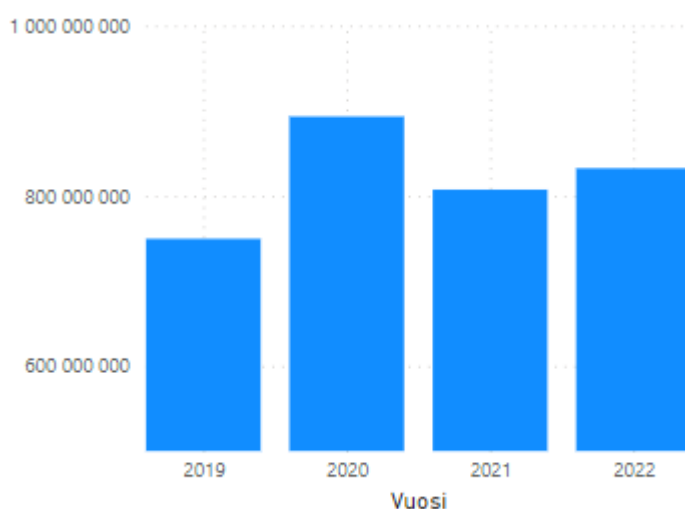
Kuva 5. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ostojen jakautuminen hankintakategorioittain

Toiseksi isoin toimittaja oli Helsinki, yhteensä noin 674 miljoonan euron ostoilla (kuva 6). Kolme isointa hankintakategoriaa olivat rakennusten ja alueiden ylläpito, majoitus- ja ravitsemispalvelut sekä ICT-hankinnat (tavarat, palvelut ja ohjelmistot). Rakennusten ja alueiden ylläpidon yhteissumma oli noin 464 miljoonaa euroa, jossa isoin liikekirjanpidon tili oli noin 223 miljoonan euron toimitilojen pääomavuokrat. Seuraavaksi isoin, eli majoitus- ja ravitsemispalvelut, ovat yhteensä noin 72 miljoonaa euroa, jossa isoin liikekirjanpidontili noin 69 miljoonalla eurolla on ravitsemuspalvelut. ICT hankinnat ovat yhteensä 46 miljoonaa euroa ja isoin liikekirjanpidontili on 2021 Muut ICT-palvelut yhteensä noin 32 miljoonalla.



Kuva 6. Helsingin ostojen jakautuminen hankintakategorioittain

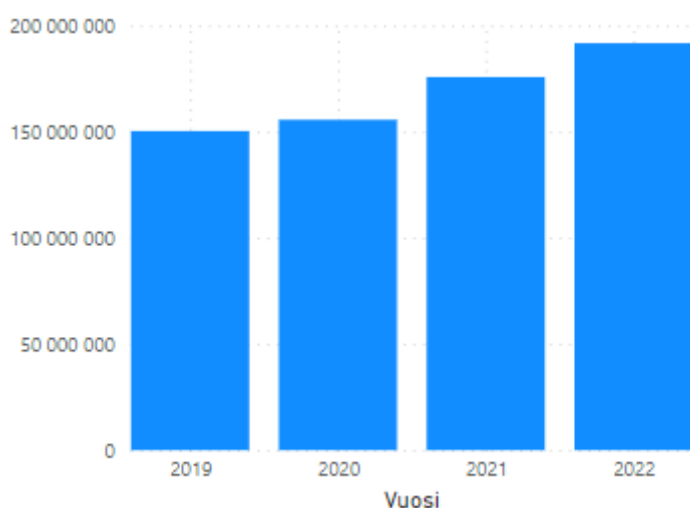
Tarkastellaan isoimman, eli Helsingin ja Uudenmaansairaanhoitopiirin ostojen jakautumista vuosija kuukausitasolla tarkemmin (kuva 7). Vuonna 2019 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä tehtiin ostoja yhteensä noin 750 miljoonalla eurolla. Eniten ostoja tehtiin elokuussa ja lokakuussa, kun ostot olivat noin 111–112 miljoonaa euroa. Syyskuussa ostoja oli vähiten: noin 11 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 ostojen yhteissumma oli noin 893 miljoonaa euroa. Eniten ostoja tehtiin marraskuussa (noin 127 miljoonaa euroa), kesäkuussa (noin 125 miljoonaa euroa) ja syyskuussa (noin 121 miljoonaa euroa). Vähiten maksettiin heinäkuussa, vajaa kolme miljoonaa euroa. Noin 807 miljoonalla eurolla tehtiin ostoja vuonna 2021. Isoin kuukausi oli elokuu noin 139 miljoonalla eurolla ja pienin kuukausi oli noin 11 miljoonalla eurolla syyskuu. Vuonna 2022 ostot olivat yhteensä noin



Kuva 7. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä tehdyt ostot vuosina 2019–2022

832 miljoonaa euroa. Suurimmat kuukaudet: kesäkuu, maaliskuu ja syyskuu, olivat kaikki välillä 131–133 miljoonaa euroa. Pienin kuukausi oli elokuu, jolloin ostot olivat noin 14 miljoonaa euroa.

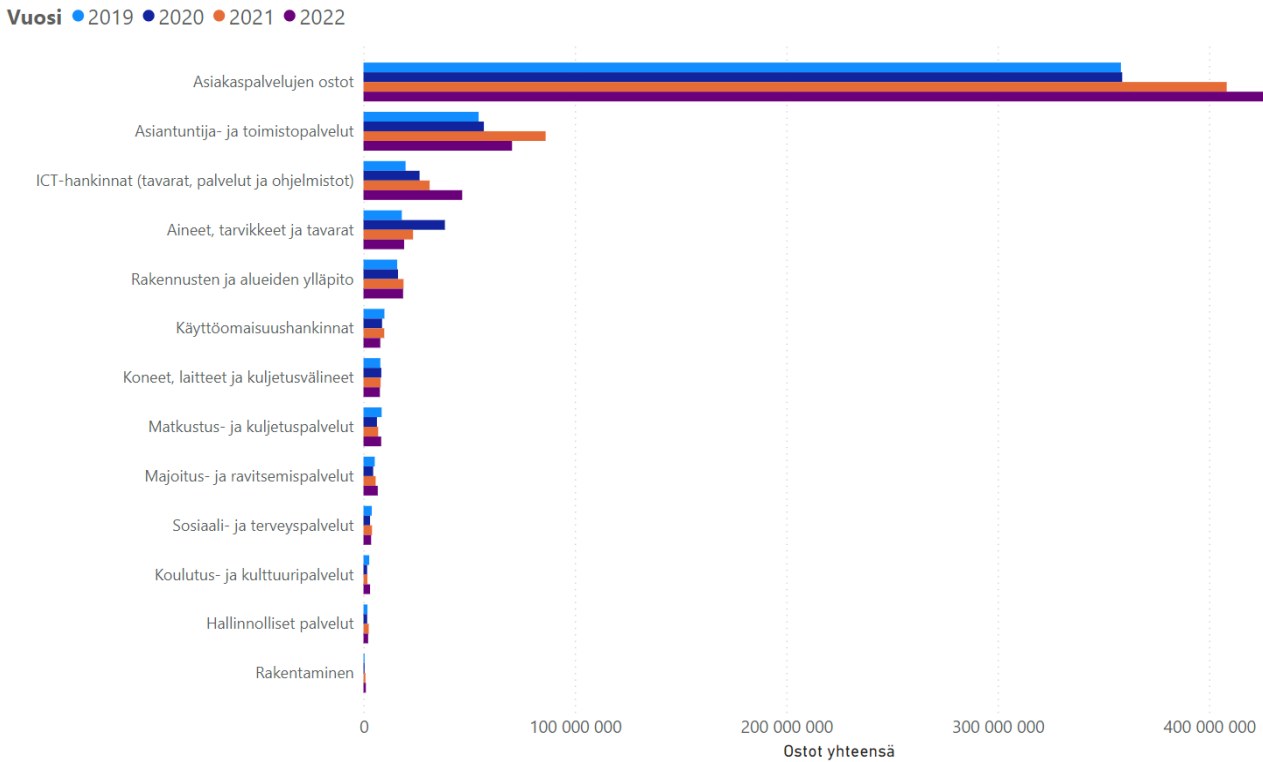
Seuraavaksi isoin toimittaja, eli Helsinki, tarkastellaan vuosi- ja kuukausitasolla (kuva 8). Vuonna 2019 ostoja oli yhteensä noin 150 miljoonaa, vuonna 2020 noin 156 miljoonaa, vuonna 2021 noin 175 miljoonaa euroa ja vuonna 2022 noin 192 miljoonaa euroa. Ostot olivat siis kasvaneet tasaisesti tarkasteluajanjaksolla. Vuonna 2019 kuukausitasolla vaihtelu oli vähäistä: 10–18 miljoonan välillä. Eniten ostoja tehtiin joulukuussa, vähiten kesäkuussa. Vuonna 2020 heittoa oli enemmän, pienimmästä vajaasta 6 miljoonan tammikuusta aina huhtikuun noin 23 miljoonaan. Vuonna 2021 tammikuu oli jälleen pienin noin 7 miljoonalla ja suurin oli maaliskuun noin 22 miljoonaa. Vuonna 2022 maaliskuu oli suurin, noin 23 miljoonaa, mutta myös joulukuu oli noin 22 miljoonaa. Vähiten käytettiin vuonna 2022 helmikuussa, yhteensä noin 11 miljoonaa euroa. Aineistossa on myös erikseen Helsingin kaupunki, jolta oli tehty noin 7,3 miljoonalla eurolla hankintoja hankintakategoriasta asiantuntija- ja toimistopalvelut ja siellä kirjattuna liikekirjanpidontilille asiantuntijapalvelut.



Kuva 8. Helsingiltä tehdyt ostot vuosina 2019–2022

Jos kyseisiltä vuosilta poistetaan kaksi isointa toimittajaa, eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri ja Helsinki, jäljelle jää ostoja vuosilta 2019–2022 yhteensä noin 2,28 miljardia euroa. Yhteensä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ja Helsingin ostot tekivät yhteensä 63,5 % kaikista ostoista kyseisiltä vuosilta. Kun nämä kaksi isointa toimittajaa jätetään pois, oli toimittajia tarkastelu vuosina yhteensä ollut 7 118 kappaletta, joiden välille loput 2,28 miljardia euroa jakautuvat. Isoimmat jäljelle jääneet toimittajat ovat Oy Apotti Ab (noin 126 miljoonaa euroa), Seure Henkilöstöpalvelut Oy (noin 105 miljoonaa euroa) ja Helsingin Seniorisäätiö Sr (noin 104 miljoonaa euroa). Lopuille toimittajille oli maksettu alle 100 miljoonaa tarkasteluajana. Pienimmille toimittajille oli kirjattu ostoja yhteensä alkaen 0 eurosta, kuitenkin pienimmät maksetut ostot olivat olleet alle kymmenen euroa.

Nämä 2,28 miljardia jakautuvat hankintakategorioittain niin (kuva 9), että edelleen selvästi suurin hankintakategoria oli asiakaspalvelujen ostot, yhteensä noin 1,6 miljardia. Seuraavaksi eniten, noin 268 miljoonaa, oli asiantuntija- ja toimistopalvelut ja kolmanneksi eniten olivat ICT-hankinnat (tavarat, palvelut ja ohjelmistot) yhteensä noin 124 miljoonaa.



Kuva 9. Ostojen jakautuminen hankintakategorioittain vuosina 2019–2022 ilman Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä ja Helsinkiä

5 Työn tulokset

Tässä luvussa aion ensimmäiseksi käydä läpi alaongelmien kautta vastausta tutkimuskysymykseeni, jonka lopuksi teen ehdotuksia jatkotutkimuksille. Sitten käyn läpi tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Lopuksi pohdin omaa opinnäytetyöprosessia ja omaa oppimistani prosessin aikana.

5.1 Johtopäätökset ja jatkotutkimusehdotukset

Tutkimuskysymykseni oli: miten Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan hankinnat ovat muuttuneet vuosien 2019–2022 aikana? Jotta saisin kysymykseen kattavan vastauksen, asetin alaongelmiksi seuraavat kysymykset:

- Miten ostot jakautuvat kyseisenä ajanjaksona vuosi-, kvartaali- ja kuukausitasolla?
- Minkälaisista hankintakategorioista hankintoja on tehty?
- Ketkä ovat isoimpia toimittajia?

Pohdin alaongelmien kautta vastausta tutkimusongelmaani. Aion käydä edellä mainitussa järjestyksessä alaongelmat läpi.

Aineisto, jota käsittelin, oli todella laaja. Sen jälkeen, kun olin aineistolle tehnyt luvussa 4.2 kertomani asiat, oli tiedoston koko edelleen iso: Power BI:n tiedostossa rivejä oli 1 083 382 kappaletta. Ostojen summat erosivat valtavasti toisistaan. Pienimmillään ostot olivat alle 10 euron luokkaa ja suurimmillaan yli miljoona euroa. Se, kuuluuko joku yksittäinen ostos isompaan hankintaan, ei voida tämän materiaalin avulla tietää. Ei voida myöskään tietää tämän aineiston perusteella, millä tavalla hankintoja on tehty tai mitä hankintoja on kilpailutettu. Aineisto on tällä tavalla melko yksinkertainen. Alkuperäisen aineiston käsittelyn jälkeen tässä opinnäytetyössä käytetty aineisto sisältäsi ostolaskudataa, jossa ostot ovat riveittäin ja ne olivat luokiteltu hankinta- ja palvelukategorioihin. Ostolaskuja voitiin tutkia vain ajan kulumisen, oston euromäärän, hankinta- sekä palvelukategorioiden ja toimittajien kautta.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostot vuosina 2019–2022 ovat joka vuosi nousseet ja tarkasteluajanjakson aikana ne ovat olleet yhteensä noin 6,2 miljardia euroa (kuva 1). Vuodesta 2019 vuoteen 2022 hankinnat olivat kasvaneet noin 0,25 miljardia euroa. Vuosi 2019 oli vielä niin sanotusti ”normaali vuosi”, mutta seuraavina vuosina näkyy esimerkiksi koronapandemian vaikutukset terveydenhuollossa. Vuonna 2020 alkanut pandemia oli lisännyt kustannuksia esimerkiksi vuodeosastohoidon ja testauksen takia. Vuonna 2021 kustannusten kasvuun oli vaikuttanut laajamittainen rokottaminen. Vielä vuonna 2022 näkyy koronan vaikutukset terveydenhuollossa mutta toisaalta yleinen hintatason nousua oli myös tapahtunut.

Myös toimittajien määrä oli vuosien aikana vaihdellut. Toimittajien määrä teki notkahduksen vuonna 2020 ja nousi ylöspäin vuonna 2021 ja 2022 mutta ei vielä vuoden 2019 tasolle. Tämä varmasti johtuu myös esimerkiksi koronasta. Moni yritys kärsi vaikeuksista ja ajautui konkurssiin koronapandemian aikana.

Kvartaaleittain tarkasteltuna (kuva 2) jokaisena tarkasteltavana olleena vuonna ensimmäinen kvartaali, eli tammi-maaliskuu, oli ollut isompi kuin edellisen vuoden. Vuoden 2022 ensimmäinen kvartaali oli koko tarkasteluajanjakson isoin kvartaali. Toinen kvartaali, eli huhti-kesäkuu, oli vaihdellut vuosien aikana. Vuoden 2020 toinen kvartaali eli huhti-kesäkuu oli isoin kvartaali muihin Q2 verrattuna. Vuoden 2020 toinen kvartaali oli ollut tarkasteluajanjaksolla toiseksi isoin kvartaali. Tämä johtuu varmasti koronapandemian puhkeamisesta maaliskuussa 2020. Heinä-syyskuu eli kolmas kvartaali oli ollut joka vuosi pienin kvartaali euromääräisesti. Kolmas kvartaali oli ollut vuosien 2019–2021 aikana samalla tasolla, kunnes vuonna 2022 se oli tehnyt pienen nousun, noin 40 000 euroa. Tämä voi johtua yleisestä hintatason noususta. Toisaalta viimeisellä kvartaalilla eli loka-joulukuussa vuosina 2019–2021 ostot olivat jokaisena vuotena kasvaneet, kun taas vuonna 2022 ne olivat tippuneet vuoteen 2021 verrattuna noin 66 000 euroa.

Kuukausitasolla tarkastellen (kuva 3), huomaa että vaihtelua löytyy. Kuukausitason ostoja voidaan hyödyntää paremmin, kun ajatellaan samalla myös kvartaaleja. Ostot painottuvat pääsääntöisesti jokaisena tarkasteluna vuonna kvartaalien viimeisille kuukausille, eli maaliskuulle, kesäkuulle, syyskuulle sekä joulukuulle.

Seuraavaksi käydään läpi ostoja hankintakategorioittain (kuva 4). Selkeästi isoin hankintakategoria jokaisena tarkastelun kohteena olleena vuonna oli asiakaspalvelujen ostot. Isoin liikekirjanpidon tili oli asiakaspalvelun ostot kuntayhtymiltä ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri kuntayhtymä oli isoin toimittaja. Seuraavaksi eniten oli kulunut rakennusten ja alueiden ylläpitoon joka vuosi. Siellä isoin liikepidontili oli toimitilojen pääomavuokrat ja isoin toimittaja Helsinki. Kolmanneksi isoin hankintakategoria euromääräisesti kyseisiltä tarkasteluvuosilta oli sosiaali- ja terveyspalvelut ja sen isoin liikekirjanpidon tili oli muut laboratoriotutkimukset. Sosiaali- ja terveyspalvelut olivat vuosina 2020 ja 2021 kolmanneksi isoin hankintakategoria ja todennäköisesti tämä johtuu koronatestauksesta, joka oli etenkin tarkasteluvuosina laajamittaista.

Jokaisena tarkasteltuna vuotena isoin toimittaja oli ollut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri ja seuraavaksi isoin oli ollut Helsinki. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ostot todennäköisesti koostuvat lähinnä erikoissairaanhoidon ostoista. Helsingin ostot taas olivat esimerkiksi toimitilojen vuokria. Kolmanneksi isoin toimittaja oli vaihdellut vuosien välillä. Kaksi isointa toimittajaa muodostivat yhteensä 63,5 % ostoista vuosilta 2019–2022, ja sen vuoksi halusin tutustua näihin ostoihin tarkemmin. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ostoja tarkastellessa selkeä piikki

jossa selkeästi isoin liikekirjanpidontili oli ollut muut laboratoriotutkimukset. Tämän liikekirjanpidon tilin korostuminen johtui todennäköisesti koronapandemiasta. Toisaalta tulee muistaa, että tarkasteluajanjakso ajoittui todella erilaiseen ajanjaksoon lähihistoriassa, joten jos tarkastelua tehtäisiin eri ajanjaksolla, voisi todennäköisesti joku muu liikekirjanpidontili korostua sosiaali- ja terveystalveluiden hankintakategoriasta.

En onnistunut löytämään minkään kunnan julkaisemaa sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja sisältämää kuluanalyysia, joten en pysty sanomaan, ovatko sosiaali- ja terveystoimen hankinnat samalla tasolla, kuin muissa kunnissa. Muissa kunnissa terveydenhuolto on siirtynyt hyvinvointialueuudistuksen jälkeen kunnilta hyvinvointialueille. En myöskään löytänyt esimerkiksi Helsingin julkaisemaa raporttia, joten en voi sanoa, ovatko hankinnat olleet samalla tasolla, kuin tässä opinnäytetyössä. Tarkoituksena tässä opinnäytetyössä oli kuitenkin selvittää yleisellä tasolla kuluanalyysin avulla Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja.

Tässä opinnäytetyössä oli tarkoitus kuluanalyysin avulla tutkia Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan julkisia hankintoja vuosina 2019–2022 ostolaskudataan tutustumalla, ja omasta mielestäni tulokset saavutettiin. Ongelmana nousi esiin esimerkiksi se, että käytössäni oli pelkästään avoimesta lähteestä haettu ostolaskuaineisto. Konkreettinen esimerkki ongelmastani oli se, että ostolaskudatassa oli kaksi toimittajaa: Helsinki ja Helsingin kaupunki, joista en pelkän ostolaskudatan avulla voinut päätellä, mikä ero toimittajilla on. Ratkaisuksi valitsin mainita asiasta tuloksia tarkastellessa.

Jatkotutkimusideanani on kuluanalyysien teko niin, että ne ovat paremmin saatavilla kaikille kiinnostuneille. Julkisiin hankintoihin kuuluu vuosittain kymmeniä miljardeja euroja ja kuitenkin yksi periaate julkisissa hankinnoissa on avoimuus. Esimerkiksi THL kyllä kerää tietoa, mutta kerätystä infosta ei esimerkiksi selviä, kuinka paljon juuri hankintoihin on kulunut julkisia varoja. Tutkihankintoja.fi -internetsivuilta löytyy paremmin kaikille saavutettavaa tietoa, mutta esimerkiksi vertailu vuosien välillä ei siellä onnistu. Tutkihankintoja.fi -internetsivuilta ei löydy myöskään muita ei-valtiollisia hankintayksiköitä kuin Helsinki. Ostolaskudata, jota tässä opinnäytetyössä käsittelin, oli valtava kokonaisuus, ja kyseisen datan syvällisempi tutkiminen vaatii osaamista sekä sopivia ohjelmistoja. Minulla oli työkalut tutkia aineistoa sekä tuki, jonka avulla pystyin tekemään opinnäytetyötä. Kaikille tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Jotta julkisiin hankintoihin saataisiin lisää avoimuutta, voisivat julkiset hankintayksiköt esimerkiksi julkaista esimerkiksi suppeita ja selkeitä raportteja, joista voisi tutustua paremmin tehtyjä hankintoja, kuten kuinka paljon, millaisia hankintoja ja miten niitä on tehty. Hankintoja erityisesti sosiaali- ja terveystoimialalla voitaisiin tutkia esimerkiksi vertaamalla kuntia, tai nykyään hyvinvointialueita, julkisten hankintojen kautta. Julkisia hankintoja voitaisiin tutkia myös niin, että niitä heijasteltaisiin kyseisen hankintayksikön hankintastrategiaan ja strategian

toteutumiseen esimerkiksi erilaisten mittarien tai indikaattorien kautta. Raporteissa voitaisiin myös avata julkisten hankintojen hankintaprosessia tai jos esimerkiksi hankinta on tehty innovaatiokumppanuuden kautta. Uskoisin, että moni yritys voisi ehkä kiinnostua tällaisista tiedoista. Selkeät raportit toisivat julkisia hankintoja enemmän ymmärrettäviksi ja avoimiksi.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus

Spend-analyysi on yleisesti käytetty tapa kehittää ja johtaa hankintoja. Kyseessä on analyysi, jossa tarkoituksena löytää esimerkiksi eniten rahaa käyttänyt hankintakategoria tai isoin toimittaja. Analyysin avulla saatuja tietoja voidaan käyttää hankintojen johtamisessa tai kehitystyössä. Suoraan en löytänyt kuluanalyysiä esimerkiksi jonkun kunnan tai kaupungin hankinnoista juuri tällaisella tasolla. Spend-analyysi voi ylipäätään olla sellainen työkalu, jota käytetään vain kehitystyössä ja tuloksia ei julkaista.

Kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan tutkia pätevyyden eli validiteetin ja luotettavuuden eli reliabiliteetin kautta. Validiteetti tarkoittaa, että tutkimusmenetelmällä voidaan mitata sitä, mitä oli tarkoitus mitata. Reliabiliteetti tarkoittaa taas, kuinka hyvin mittaustuloksia voidaan toistaa ja mittauksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. (Vilka 2021, 153.) Tutkimusmenetelmänä spend-analyysi on melko yksinkertainen: mitkä hankinnat käyttävät eniten rahaa. Tutkin lisäksi tarkasteluvuosilta ostojen vaihtelua ja pohdin syitä, miksi sitä on. Reliabiliteetin kannalta taas tutkimusmenetelmä on hyvin toistettavissa ja tutkimusmenetelmä mittaa juuri sitä, mitä on tarkoituskin. Itse ostolaskudata on luotettavaa, sillä se on yleensä tarkastettua, taloudellista aineistoa (Ellram & Tate 2016).

Aineisto on julkista, mutta lain mukaan osa hankinnoista saattaa olla salaisiksi määriteltynä. Aineisto voi siis olla epätäydellinen, mutta siitä asiasta ei voida olla varmoja, sillä ostolaskudata on julkaistu ilman salaisiksi määriteltynä hankintoja. (Hansel Oy 2023.)

5.3 Tutkimuksen eettisyys

Tutkimuksen eettisyyttä voidaan arvioida Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) (2023) määritelyjen Hyvän tieteellisen käytännön (HTK) kautta. TENK on laatinut tutkimuseettiset ohjeet yhdessä suomalaisten tiedeyhteisöjen kanssa, joiden tarkoitus on hyvän tieteellisen käytännön edistäminen. HTK pohjaa toimintatapoihin, jotka yleisesti on tunnustettu tiedeyhteisöissä eli rehellisyys, yleinen huolellisuus sekä tarkkuus tutkimustyössä, tuloksia tallentaessa sekä esittämisessä ja kun arvioidaan tutkimusta ja sen tuloksia. Tutkimuksen tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmien tulee olla eettisesti kestäviä ja tutkimuksen kriteerien mukaisia. Muiden tutkimukseen tulee viitata asianmukaisesti. Tutkimuksen suunnittelu, raportointi ja tietoaaineistot tulee tallentaa tiedolle asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Tätä opinnäytetyötä varten en ole itse kerännyt aineistoa, vaan olen hankkinut aineistoa avoimesta lähteestä. Ostolaskuaineisto on kaikille avointa, ja sen käyttö on merkitty avoimesti. Lisäksi se, miten aineistoa on käsitelty ja muokattu, on myös kerrottu tässä opinnäytetyössä. Aineisto itsessään ei sisällä mitään salassa pidettävää, sillä sellaiset tiedot on piilotettu jo aineiston julkaisu ajankohdalla julkaisijan puolelta, enkä näin ollen voi olla niistä edes tietoinen. Tutkimusmenetelmänä käytetty spend-analyysi on yleisesti käytetty menetelmä tutkimaan hankintoja. Tiedonhankinta muuten on ollut joko viranomaislähteistä tai kirjallisuudesta. En ole tehnyt suoria lainauksia, vain viittauksia, jotka ovat kaikki merkattu Haaga-Helian ohjeiden mukaisesti.

5.4 Opinnäytetyöprojekti ja oman oppimisen arviointi

Opinnäytetyö prosessina lähti liikkeelle omasta kiinnostuksestani julkisiin hankintoihin ja halusta tehdä niistä opinnäytetyö. Opinnäytetyö prosessina alkoi saatavilla olevasta ostolaskuaineistosta, ja sen pohtimisesta, mitä siitä haluaisin tai voisin tutkia. Päädyin tekemään kuluanalyysia kyseiselle aineistolle. Sain apuja aineiston muokkaamiseen ja Power BI:n käyttöön. Power BI oli minulle aikaisemmin tuntematon ohjelma. Samalla kun aloitin tietoperustan kirjoittamista, sain aineiston muokattua sellaiseksi, että aineistoin tutkimisen ja analysoimisen pystyi aloittamaan. Hankalin osuus opinnäytetyön aikana on ollut aikaisemmin tehtyjen spend- tai kuluanalyysien etsiminen tai ylipäätään relevanttien aikaisempien tutkimuksien löytäminen. En valitettavasti löytänyt yhtäkään tutkimusta tai raporttia kunnan, kaupungin tai kuntayhtymän julkisten hankintojen kuluanalyysista tai ostoista. Löysin vain THL:n keräämiä tietoja, mutta niistäkään ei voinut etsiä pelkillä hankinnoilla tai ostoilla. Tutkin myös tutkihankintoja.fi -internetsivut, jossa tässäkin opinnäytetyössä käytetty ostolaskuaineisto oli esitetty esimerkiksi graafisemmin. Opinnäytetyö projektina sujui muuten hyvin ja olen tähän opinnäytetyöhön tyytyväinen.

Omaa oppimista opinnäytetyö on tukenut. Pääsin käyttämään ja opettelemaan aikaisemmin tuntematonta ohjelmaa eli Power BI:ä. Opin esimerkiksi taulukoiden tekoa, mittareiden käyttöä sekä ylipäätään mihin esimerkiksi mihin Power BI:a voi hyödyntää. Sen lisäksi olen saanut oppia lisää pitemmän, kirjallisen projektin läpivientiä, aikataulusta ja itsensä johtamista tässä prosessissa. Olen tyytyväinen itseeni, itseni johtamiseen sekä siihen, että olen pysynyt prosessin aikana aikataulussa.

Parannettavana ideana voisin esimerkiksi tehdä tämänkaltaisia tutkimuksia yhdessä kyseisen hankintayksikön kanssa, vaikka toimeksiantona. Jos olisi tehnyt opinnäytetyön esimerkiksi yhteistyössä hankintayksikön kanssa tai toimeksiantona, olisi viitekehyksen teko ollut mahdollisesti helpompaa. Toinen vaihtoehto olisi ollut lähteä tutkimaan julkisia hankintoja eri näkökulmasta, josta olisi löytynyt helpommin jo tutkittua tietoa.

Lähteet

- Alahuhta, P., Lehtomäki, L., Autio, E. & Jylhä, O. 2020. Hankinnan markkinakartoitus Luettavissa: https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Hankinnan_markkinakartoitus_hankintakeino%20.pdf. Luettu 10.10.2023.
- Ellram, L. & Tate, W. 2016. The use of secondary data in purchasing and supply management (P/SM) research. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 22, 4, 250-254.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy. Helsinki.
- Hansel 2020. Hankintapulssi – ikkuna tehtyihin hankintoihin. Luettavissa: <https://www.hansel.fi/uutiset/hankintapulssi-ikkuna-tehtyihin-hankintoihin>. Luettu 26.10.2023.
- Hansel 2023. Tutkihankintoja.fi-palvelun data (valtion ja kuntien ostolaskut). Luettavissa: <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/tutkihankintoja-data>. Luettu 30.10.2023.
- Hansel & Valtiovarainministeriö 2023a. Hankintayksiköt. Luettavissa: <https://tutkihankintoja.fi/hankintayksikot>. Luettu 30.10.2023.
- Hansel & Valtiovarainministeriö 2023b. Sosiaali- ja terveystoimiala, Helsinki. Luettavissa: <https://tutkihankintoja.fi/hankintayksikot/Sosiaali-%20ja%20terveystoimiala%2C%20Helsinki>. Luettu 30.10.2023.
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (HUS) 2023. Tietoa meistä. Luettavissa: <https://www.hus.fi/tietoa-meista>. Luettu 27.10.2023.
- Helsingin kaupunki 2023a. Hankinnat ja kilpailuttaminen. Luettavissa: <https://www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/strategia-ja-talous/hankinnat-ja-kilpailuttaminen>. Luettu 8.9.2023.
- Helsingin kaupunki 2020a. Helsingin kaupungin hankintastrategia 2020. Luettavissa: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2020/Helsingin%20kaupungin%20hankintastrategia%202020.pdf>. Luettu 29.9.2023.
- Helsingin kaupunki 2023b. Miten kaupunki hankkii? Luettavissa: <https://www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/strategia-ja-talous/hankinnat-ja-kilpailuttaminen/miten-kaupunki-hankkii>. Luettu 29.9.2023.
- Helsingin kaupunki 2023c. Mitä kaupunki hankkii? Luettavissa: <https://www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/strategia-ja-talous/hankinnat-ja-kilpailuttaminen/mita-kaupunki-hankkii>. Luettu 29.9.2023.

Helsingin kaupunki s.a.a. Sote-uudistus Helsingissä. Luettavissa: <https://www.hel.fi/fi/paatoksen-teko-ja-hallinto/kaupungin-organisaatio/toimialat/sosiaali-terveys-ja-pelastustoimiala/sote-uudistus>. Luettu 13.10.2023.

Helsingin kaupunki 2020b. Tervetuloa kokeilemaan Helsingissä! Luettavissa: <https://testbed.hel.fi/yleinen/mika-on-testbed-helsinki/>. Luettu 29.9.2023.

Helsingin kaupunki 2023d. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Luettavissa: <https://www.hel.fi/fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/terveydenhoito>. Luettu 27.10.2023.

Helsingin kaupunki 2020c. Tilinpäätös 2019. Luettavissa: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2020/Tilinpaaotos-2019.pdf>. Luettu 13.10.2023.

Helsingin kaupunki 2021. Tilinpäätös 2020. Luettavissa: https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2021/helsinki_tilinpaaotos_2020.pdf. Luettu 13.10.2023.

Helsingin kaupunki 2022. Tilinpäätös 2021. Luettavissa: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2022/helsinki-tilinpaaotos-2021.pdf>. Luettu 27.9.2023.

Helsingin kaupunki 2023e. Tilinpäätös 2022. Luettavissa: <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2023/helsinki-tilinpaaotos-2022.pdf>. Luettu 27.9.2023.

Helsingin kaupunki s.a.b. Toimialat. Luettavissa: <https://www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/kaupungin-organisaatio/toimialat>. Luettu 29.9.2023.

Helsingin kaupunki 2023f. Väestö. Luettavissa: <https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/vaesto>. Luettu 29.9.2023.

Helsingin Seniorisäätiö s.a. Helsingin Seniorisäätiö. Luettavissa: <https://www.seniorisaatio.fi/meista/>. Luettu 26.10.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021a. Hankintojen periaatteet. Luettavissa: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>. Luettu 2.10.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021b. Kynnysarvot. Luettavissa: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>. Luettu 10.10.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021c. Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioiminen sote-hankinnoissa. Luettavissa: <https://www.hankinnat.fi/sote-hankinta/palvelujen-kayttajien-tarpeiden-huomioiminen-sote-hankinnoissa>. Luettu 11.10.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021d. Sote-hankinta. Luettavissa: <https://www.hankinnat.fi/sote-hankinta>. Luettu 11.10.2023.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö JHNY 2021e. Sote-hankintamenettely. Luettavissa: <https://www.hankinnat.fi/sote-hankinta/sote-hankintamenettely>. Luettu 11.10.2023.

Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO s.a.a. Hankintojen analysointi ja tiedolla johtaminen. Luettavissa: <https://www.hankintakeino.fi/fi/hankintojen-johtaminen-ja-kehittaminen-tietopaketti/hankintojen-analysointi-ja-tiedolla-0>. Luettu 24.10.2023.

Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO s.a.b. Kuluanalyysi eli spend-analyysi. Luettavissa: <https://www.hankintakeino.fi/fi/hankintojen-johtaminen-ja-kehittaminen-tietopaketti/hankintojen-analysointi-ja-tiedolla-2>. Luettu 13.10.2023.

Kivistö, T. & Virolainen V. 2019. Public procurement spend analysis at a national level in Finland. Journal of Public Procurement, 19, 2, 108-128.

Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Kuntaliitto 2022. Hankinta-Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavammiksi. Luettavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/hankinta-suomi-julkiset-hankinnat-vaikuttavammiksi>. Luettu 2.10.2023.

Motiva 2023. Kestävät julkiset hankinnat. Luettavissa: https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/kestavat_julkiset_hankinnat. Luettu 27.9.2023.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2023. Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä 1.1.2023 lähtien. Luettavissa: <https://stm.fi/hyvinvointialueet>. Luettu 13.10.2023.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin tutkimuslaitos (THL) 2023a. Kuntien sote-avaintunnusluvut 2017–2022. Luettavissa: https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/talous/kuntavain/fact_talous_kuntavain. Luettu 24.10.2023.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin tutkimuslaitos (THL) 2023b. Kuntien sote-investointimenot 2017–2022. Luettavissa: https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/talous/kuntainvest/fact_talous_kuntainvest?row=area-566563&column=time-566650.566604.566612.629424.701905.980572.#. Luettu 24.10.2023.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin tutkimuslaitos (THL) 2023c. Kuntien sote-käyttötalous palveluluokittain 2021–22. Luettavissa: https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/talous/kuntamenot/fact_talous_kuntamenot?row=account-727141&column=time-701905.980572.&column=service-726911#. Luettu 24.10.2023.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 2023d. Sosiaali- ja terveystalouden julkisen talouden tilastot. Luettavissa: <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/tilastojen-laatu-ja-periaatteet/laatuselosteet/sosiaali-ja-terveyspalvelujen-julkisen-talous>. Luettu 24.10.2023.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 2023e. Sosiaali- ja terveystalouden julkisen talouden tilastot. Luettavissa: <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/sosiaali-ja-terveyspalvelujen-julkisen-talous>. Luettu 24.10.2023.

Tutkihankintoja.fi s.a. Tietoa palvelusta. Luettavissa: <https://tutkihankintoja.fi/tietoa-palvelusta>. Luettu 13.9.2023.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK) 2023. Hyvä tieteellinen käytäntö (HTK). Luettavissa: <https://tenk.fi/fi/tiedevilppi/hyva-tieteellinen-kaytanto-htk>. Luettu 27.10.2023.

Valtiovarainministeriö, Kuntaliitto 2020. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Luettavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162418/Kansallinen%20julkisten%20hankintojen%20strategia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 11.10.2023.

Valtiovarainministeriö 2021. Julkisten hankintojen vuotuisen kokonaisarvon laskenta tarkentui. Tiedote 9.6.2021. Luettavissa: <https://vm.fi/-/julkisten-hankintojen-vuotuisen-kokonaisarvon-laskenta-tarkentui>. Luettu 25.9.2023.

Valtiovarainministeriö 2023. Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165114/VM_2023_60.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 11.10.2023.

Vilka, H. 2021. Tutki ja kehitä. 5. Painos. PS-kustannus. Jyväskylä.