

VALINTA- JA VERTAILUPERUSTEET IKÄIHMISTEN  
TEHOSTETUN PALVELUASUMISEN HANKINNOISSA

Jaana Baas

Opinnäytetyö  
Kaupan ja kulttuurin osaamisala  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Tradenomi (AMK)

2015

Kaupan ja kulttuurin osaamisala  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Tradenomi

---

<b>Tekijä</b>	Jaana Baas	<b>Vuosi</b>	2015
<b>Ohjaaja</b>	Päivi Mastosaari		
<b>Toimeksiantaja</b>			
<b>Työn nimi</b>	Valinta- ja vertailuperusteet ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnoissa		
<b>Sivu- ja liitemäärä</b>	48		

---

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan julkisissa hankinnoissa käytettäviä valinta- ja vertailuperusteita ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksissa. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti hinnan ja laadun painoarvot suhteessa toisiinsa, ja se onko niiden painotuksissa eroja, halvinta hankintahintaa ja kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena käytävien hankintayksiköiden välillä. Lisäksi tutkimusaineiston pohjalta pohditaan pk-yrittäjän mahdollisuuksia menestyä näissä kilpailutuksissa.

Tutkimusaineisto koostui kymmenestä eri puolella Suomea tehdyistä ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnan tarjouspyynnöstä ja niiden liitteistä vuosilta 2013 – 2014. Tutkimuksessa tietoperusta pohjautuu alan kirjallisuuteen, lainsäädäntöön, viranomaisohjeistuksiin sekä aikaisemmin tehtyihin tutkimuksiin julkisten hankintojen kilpailutuksista.

Tutkimus osoitti, että vaikka kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteenaan käyttävät hankintayksiköt hakivat lisälaatua palvelulle, niin sen painoarvo oli lopulta kuitenkin liian pieni, jotta sillä olisi ollut todellista merkitystä hintaan verrattuna.

Asiasanat

julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, hankintalaki, asu-  
mispalvelut

School of business economics  
Bachelor of business administration

---

<b>Author</b>	Jaana Baas	Year	2015
<b>Supervisor</b>	Päivi Mastosaari		
<b>Commissioned by</b>			
<b>Subject of thesis</b>	Eligibility and comparison criterions in public procurements for intensified sheltered housing for the elderly		
<b>Number of pages</b>	48		

---

This thesis examines eligibility and comparison criterions used in public procurements for intensified sheltered housing for the elderly. The focus is to analyze in particular the weight of price and quality in relation to each other and to find out if there are differences between these two in acquisitions which are based on eligibility criterions of lowest price and best price-quality ratio. Also it will take a look at what the possibilities are for a small/medium sized enterprise to participate in these tenders.

Research material covers ten different invitations for tenders with annexes from years 2013 – 2014. Knowledge base of this thesis has been collected from literature, directive legislation, government instructions and studies made of public procurements.

The result of this research showed that even though the contracting authorities that base their procurement procedure on best price-quality ratio and supplementary quality the importance of the latter was not significant enough in decision making.

Key words                      public procurement, act on public contracts, housing services, tenders

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
2	HANKINTATOINTA OHJAAVA LAKI JA VIRANOMAISOHJEET .....	7
2.1	Hankintalain tausta ja tavoite .....	7
2.2	Hankintayksikkö .....	9
2.3	Hankintastrategiat .....	11
2.4	Tarjousten valinta- ja vertailuperusteet .....	17
2.5	Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailutuksia ohjaavat ohjeet .....	21
2.6	KILPA-tutkimus .....	22
3	IKÄIHMISTEN TEHOSTETUN PALVELUASUMISEN KILPAILUTUKSET ...	24
3.1	Yleistä tutkimusaineistosta .....	24
3.2	Tarjouspyyntöjen valinta- ja vertailuperusteet .....	27
3.3	Laadun vähimmäisvaatimukset .....	33
3.3.1	Henkilöstön määrä .....	34
3.3.2	Laadun lisäpisteet .....	36
3.4	Pk-yritykset tehostetun palveluasumisen kilpailutuksissa .....	39
4	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA .....	43
	LÄHTEET .....	46

## 1 JOHDANTO

Hankintalaki on monimutkainen kokonaisuus, joka ohjaa julkisten varojen käyttöä tavara- ja palveluhankinnoissa. Itselläni on kokemusta hankintalain ohjaamista tarjouskilpailuista tarjoajan roolissa. Tarjouskilpailuun liittyvien asiakirjojen läpikäymiseen ja itse tarjouksen laatimiseen saa vierähtämään tunnin jos toisenkin, vaikka asia olisikin suhteellisen suoraviivainen. Tämä saa varmasti monen pienyrittäjän miettimään, onko hänellä resursseja lähteä tarjouskilpaan vaikka yrityksen tarjoama tuote tai palvelu olisikin sitä mitä hankintayksikkö etsii.

Tilanteen odotetaan helpottavan jonkin verran EU:n hankintadirektiivi uudistuksen myötä, jossa tarjousmenettelyä ollaan yksinkertaistamassa ja keventämässä, jotta se antaisi paremmat mahdollisuudet myös pk-yritysten tarjota palvelujaan ja tuotteitaan.

Itseäni on aina kiinnostanut tarjousten vertailuun liittyvät arviointiperusteet. Monesti valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, joka ei suoraan kerro mitään siitä, millä perusteilla jokin tarjous katsotaan edullisemmaksi kuin toinen. Esimerkiksi niissä Hanselin eli valtion hankintayhtiön kilpailutuksissa, joissa olen itse ollut mukana, toimitetuissa tarjouspohjissa on ilmoitettu millä tavoin mistäkin vertailuperusteesta saa pisteitä.

Olenkin ottanut tutkittavakseni kymmenen viimeisen kahden vuoden aikana tehtyä kilpailutusta ikäihmisten tehostetusta palveluasumisesta eri puolilla Suomea. Tarkastelen näissä tarjouspyynnöissä listattuja laadun vähimmäisvaatimuksia sekä sitä miten halvinta hintaa valintaperusteenaan käyttävien laatukriteerit poikkeavat niistä tarjouspyynnöistä, joissa valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus. Onko viimeksi mainitulla tavalla tehdyissä kilpailutuksissa mahdollisuus nostaa laadun merkitystä suhteessa palvelun hintaan?

Vaikka hankintalaki kieltää kaikenlaisen syrjinnän tarjoajia kohtaan, niin käykö kuitenkin niin, että vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet suosivat vain suuria toimijoita ja pienemmät toimijat putoavat kisasta jo alkumetreillä. Viimeisen parin vuoden aikana aiheen uutisointi ainakin antaisi viitteitä siitä, että isot hoito- ketjut syövät markkinoilta yksittäiset toimijat. Suomen kokoiselle markkina-alueelle, kasvavasta tarpeesta huolimatta, ei mahdu kovin montaa isoa toimijaa, joten näyttää siltä, että tulevaisuudessa palveluasumisen yksiköt keskittyvät entistä harvempien käsiin. Se taas tarkoittaisi sitä, että todellista kilpailua ei enää markkinoilla olisi, mikä johtaisi hintojen nousuun ja sitä kautta kuntien taloudellisen ahdingon kiristymiseen, on tulevaisuuden hallintomalli sitten mikä hyvänsä tulevassa sote-uudistuksessa.

Julkisten hankintojen ilmoitukset ja tarjousasiakirjat on julkaistava HILMA-palvelussa osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Haasteena oli löytää riittävä määrä ikäihmisten asumispalveluista tehtyjä hankintailmoituksia, sillä ilmoitukset siirtyvät HILMAN arkistoon tarjouspyynnön umpeutumista seuraavana päivänä, johon on pääsy ainoastaan kulloinkin kyseessä olevalla hankintayksiköllä. Creditan Julkiset hankinnat -palvelusta löytyvät kaikki julkisen kilpailutuksen hankintailmoitukset aina vuodesta 2003 lähtien, mutta tarjouspyyntöasiakirjoja on tallennettu arkistoon vasta vuodesta 2013. Tästä syystä keskityn ajalla 2013 – 2014 tehtyihin hankintailmoituksiin. Mikäli hankinnat ylittävät EU:n kynnsarvon, joka on palveluissa 200 000 euroa, hankintailmoitukset löytyvät myös Euroopan julkisten hankintojen tietokannasta TEDistä (Tenders Electronic Daily), joka on osa Euroopan unionin virallisen lehden verkkoversiota.

Jotta voisin käsitellä tutkimusaineistoa ja ymmärtää sen sisältöä, olen työssäni käsitellyt ensin hankintalain yleisiä periaatteita, tarjouspyynnön rakentamiseen vaikuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi hankintastrategiaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden ja erityisesti ikäihmisten palveluasumisen hankintaan annettuja viranomaisohjeita. Tarkastelen tarjouspyyntöjä sekä edellä mainitsemieni laatu-tekijöiden näkökulmasta että tarjoajan näkökulmasta eli minkälaiset mahdollisuudet niin uudella kuin jo olemassa olevalla pk-yrityksellä olisi tarjota kilpailutukseen palveluitaan.

## 2 HANKINTATOINTA OHJAAVA LAKI JA VIRANOMAISOHJEET

### 2.1 Hankintalain tausta ja tavoite

Nykymuotoinen laki julkisista hankinnoista astui voimaan maaliskuussa 2007 (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) ja velvoitti julkisilla varoilla kustannettavat tavara- ja palveluostot kilpailutettaviksi. Se pohjautuu EU:n perustamissopimuksen oikeudellisiin periaatteisiin ja direktiiveihin, joiden tavoitteena ovat olleet EU:n sisämarkkinoiden tehostaminen. Taustalla vaikuttaa myös Maailman Kauppajärjestön WTO:n sopimus julkisista hankinnoista (Government Procurement Agreement – GPA), jota Suomi on sitoutunut noudattamaan jo ennen EU-jäsenyyttä. EU:n perustamissopimuksen keskeinen tavoite on ollut tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden mahdollistaminen jäsenvaltioiden välillä. (Kuusniemi-Laine - Takala 2008, 1; Eskola–Ruohoniemi 2011, 21.)

Helmikuussa 2014 EU:ssa hyväksyttiin uudet hankintadirektiivit, joiden myötä käynnissä on kansallisen hankintalain kokonaisuudistus. Uudistusten tavoitteena on yksinkertaistaa hankintamenettelyä ja siten parantaa mm. pk-yritysten osallistumista hankinnoista tehtäviin kilpailutuksiin. Uudet direktiivit antavat hankintayksiköille myös mahdollisuuden huomioida paremmin yhteisiä yhteiskunnallisia tavoitteita, joiden avulla voidaan vaikuttaa mm. työllisyyteen ja terveyteen. (Pekala–Pohjonen 2015, 52; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.)

Hankintalainsäädäntö on laadittu takaamaan julkisten hankintojen avoimuus ja syrjimättömyys sekä lisäämään kilpailua ja parantamaan yritysten kilpailukykyä markkinoilla. Hankintalain 15 § on kirjattu ns. kansalliset kynnsarvot, jotka määrittävät minkä suuruiset hankinnat on kilpailutettava. (Taulukko 1.) Lisäksi EU:n komissio tarkistaa ja vahvistaa kahden vuoden välein EU-kynnsarvot (hankintalain 16 §), joita suurempien hankintojen hankintailmoitukset on julkaistava koko EU:n alueella ja niissä on noudatettava direktiivien mukaisia menettelytapoja.

(Eskola–Ruohoniemi 2011, 21; HILMA Kansalliset kynnysarvot 2015; Pekkala–Pohjonen 2015, 39 – 40.)

Taulukko 1. Hankintalain vuoden 2015 mukaiset hankintojen kansalliset kynnysarvot (HILMA 2015)

<b>Kansalliset kynnysarvot (Hankintalain 15 §)</b>	
<b>Hankintalaji</b>	<b>Kynnysarvo (euroa)</b>
Tavara- ja palveluhankinnat	30 000
Käyttöoikeussopimukset	30 000
Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	150 000
Suunnittelukilpailut	30 000

## 2.2. Hankintojen kilpailuttamisen periaatteet

Hankintojen kilpailutusta säätelee EU:n perustamissopimuksessa määritellyt yleiset periaatteet syrjimättömyydestä, avoimuudesta, yhdenvertaisuudesta ja suhteellisuudesta. Syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden mukaisesti hankintojen tarjousprosessin kaikissa vaiheissa on kaikkia tarjouksen tekijöitä kohdeltava samalla tavalla. Eli ehdokkaita ei saa syrjiä tarjousmenettelyssä kansallisuuden perusteella eikä oman alueen tarjoajia saa kohdella eri tavoin kuin toiselta alueelta tai eri paikkakunnalta tulevia. Syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti hankinta tulee suunnitella siten, että kaikilla tarjoajilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen eli hankinnan tekniset tai muut vastaavat vaatimukset eivät saa olla mitään tiettyä maantieteellistä aluetta suosivia tai syrjiviä. (Pekkala–Pohjonen 2015, 35 – 36; Kuusniemi-Laine - Takala 2008, 3; Eskola–Ruohoniemi 2011, 21 – 22.)



Myös avoimuus on tärkeä periaate ja kaikki kansallisen kynnsarvon ylittävät hankinnat on ilmoitettava julkisesti. Avoimuusperiaate perustuu myös yleisiin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, jotka on määritelty kansallisessa lainsäädännössä esimerkiksi hallintolaissa. Hankintalaissa avoimuusperiaate edellyttää kaikkia kansallisen kynnsarvon ylittävien hankintamenettelytietojen julkistamista eli hankinnoista on ilmoitettava julkisesti, tarjouskilpailun lopputulos on kerrottava sekä hankintaa koskevat asiakirjat on julkistettava. (Eskola–Ruohoniemi 2011, 24; Pekkala–Pohjonen 2015, 37.)

Käytännössä kuitenkin EU-tuomioistuin on tuomioissaan katsonut, että avoimuusperiaatetta tulee noudattaa kaikissa hankinnoissa, eikä vain niissä, joihin sovelletaan hankintadirektiivejä. Syynä tähän on tarve lisätä hankintojen kilpailutusta sekä sitä, että ilman avoimuutta kilpailuttamisvelvoitteen toteutumista on vaikea valvoa. (Pekkala–Pohjonen 2015, 37; Eskola–Ruohoniemi 2011, 24; Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 3.)

Kolmantena sovellettavana periaatteena on suhteellisuus. Sen mukaan hankinnalle asetettujen vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan laadun kanssa. Vaatimukset eivät siis saa olla kohtuuttomia suhteessa hankinnan hintaan tai määrään nähden. Tämä koskee myös tarjouspyynnön sisältöä ja tarjousmenettelyn ehtoja. Kohtuuttomina pidettäviä ehtoja voidaan pitää syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden vastaisina, joiden tarkoituksena on suosia jotakin tiettyä tarjouskilpailuun osallistuvaa tahoja. (Eskola–Ruohoniemi 2011, 25; Pekkala–Pohjonen 2015, 38)

## 2.2 Hankintayksikkö

Pekalan ja Pohjosen mukaan sitä sovelletaan vain hankintayksiköiden tekemiin hankintoihin. Hankintalaissa määriteltyjä hankintayksiköitä ovat (Pekkala-Pohjonen 2015, 81 – 98.):

- Valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, eräät kunnalliset yhtymät ja kuntien liikelaitokset

- Evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon seurakunnat ja viranomaiset
- Julkisoikeudelliset laitokset, jotka eivät ole kaupallisia tai teollisia, ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja ne on perustettu yleistä etua varten (esim. Kela)
- Valtion liikelaitokset eli laitosta rahoittaa tai sen johtoa valvoo viranomainen tai laitoksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä yli puolet nimittää viranomainen
- Hankinnan tekijä, joka saa hankintaansa julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta joltakin edellä mainituista hankintayksiköistä

Hankintayksikön määritelmä on yleensä selvä, kun kyseessä on valtion tai kunnan osana toimivat yksiköt, mutta julkisoikeudellisten laitosten määrittelyssä on ilmennyt jonkin verran käytännön ongelmia, koska kattavaa listaa näistä laitoksista ei ole. Ongelmia ilmenee yleensä sellaisessa tilanteessa, jossa laitos tai sen yksikkö, joka hankinnan tekee, ei omasta mielestään ole laissa tarkoitettu hankintayksikkö eikä sitä näin ollen koskisi hankintalain kilpailutussäännökset. Yleensä asia ratkeaa siten, että kilpailutusta odottavat yritykset vievät asian markkinaoikeuteen, jota kautta viimeistään hallinto-oikeus määrittää laitoksen aseman hankintayksikkönä. (Pekkala–Pohjonen 2015, 81 – 98; Eskola–Ruohoniemi 2011, 32; Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 15 – 23.)

Kilpailutusvelvoitetta on lähtökohtaisesti aina noudatettava, mutta hankintalain 7 – 9 § on säädetty erityistilanteet, jolloin hankintayksiköt voivat tehdä hankinnat ns. suorahankintana, eikä hankintalain määräämää tarjouskilpailua tarvitse pitää. Myös näissä tilanteissa on noudatettava syrjimättömiä ja riittävän avoimia menettelyjä, vaikka niitä ei tarvitse julkaista HILMA:ssa ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)) eikä ratkaisuihin voi valittaa markkinaoikeuteen. Yleisimmin tällainen tilanne tulee vastaan pienhankinnoissa, jotka jäävät alle kansallisen kynnyksarvon. (Pekkala–Pohjonen 2015, 40, 127.)

Muita poikkeustilanteita ovat esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvät salassa pidettävät hankinnat eli esimerkiksi poliisin ja puolustusvoimien viestintä- ja tietotekniset hankinnat. Myös hankinnat, jotka niiden luonteen vuoksi tulee olla paikallisia esimerkiksi kiinteistöostot, jäävät hankintalain ulkopuolelle. Neljäs poikkeus, jolloin voidaan käyttää suorahankintaa, ovat mm. lisätilaukset, puitejärjestelyn toisen vaiheen hankinta ehtojen mukaisesti tai äärimmäinen kiire. Näiden lisäksi hankintalain vaatimasta kilpailutusvelvoitteesta voidaan poiketa esimerkiksi silloin, kun kyseessä ovat omana työnä tehtävät tai siihen verrattavat hankinnat sidosryhmiltä, hankintojen varaaminen työkeskuksille. (Eskola–Ruohoniemi 2011, 60; Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 27 – 29; Pekkala-Pohjonen 2015, 127 – 128.)

Hankintalakia ei myöskään sellaisenaan sovelleta vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiville yksiköille vaan näiden ns. erityisalojen hankintoja säätelee oma lakinsa. Laki koskee kuitenkin vain näitä yksiköitä ja suoraan niiden toimintaan liittyviä hankintoja, joten kuntien vesi- ja energiahuoltoon sekä liikenteeseen liittyvät hankinnat on kilpailutettava. (Eskola–Ruohoniemi 2011, 66; Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 24; Pekkala-Pohjonen 2015, 40.)

### 2.3 Hankintastrategiat

Kari Iloranta ja Hanna Pajunen-Muhonen kirjassaan *Hankintojen johtaminen – Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*, ovat mielestäni määritelleet erittäin kattavasti sen, mitä hankinta terminä pitää sisällään ja pätee yhtäläillä julkishallinnon hankintatoimeen kuin yksityisen sektorin hankintoihin. (Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 381.)

*”Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hallintaa. Organisaation toiminta, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen vaativat erilaisia tuotteita ja palveluita sekä osaamista ja tietämystä organisaation ulkopuolelta, erilaisia ulkoisia resursseja.”*

Julkisia hankintoja tehtiin Suomessa vuonna 2014 n. 32,1 miljardia euroa ja niiden osuus bruttokansantuotteesta oli noin 17 %. Tästä summasta palveluhankintoihin käytettiin 19,4 miljardia euroa, joka pitää sisällään myös sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat. Hankintojen ammattimaisella ja hyvällä suunnittelulla on mahdollista päästä prosentuaalisesti kaksinumeroisiin kokonaiskustannussäästöihin, kuten yksityisellä puolella hankintatoimeen panostaneet yritykset ovat osoittaneet. Myös valtio on jo pyrkinyt pidemmän aikaa kehittämään hankintatointaan erilaisilla pilottihankkeilla, joissa on selvitetty eri toimintatapojen vaikutusta hankintojen kilpailutuksesta aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. (HILMA, 2015; Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 381; Pekkala – Pohjonen 2015, 44.)

Hankintalaissa ei ole erikseen mainintaa tai säännöksiä siitä kuinka hankinnan suunnittelu tulisi toteuttaa, mutta sen 2 § mainitaan, että hankintayksiköiden tulee kiinnittää erityistä huomiota hankintatoimen organisoimiseen, hankintojen suunnittelun ja tekemisen taloudellisuuteen. Hankinnan onnistumisen perustana on hyvä suunnittelu, erityisesti kun kyseessä on iso ja monimutkainen hankinta. Usein julkisia hankintoja tehtäessä fokus on hankintalain tarkassa noudattamisessa ja sen seurauksena keskitytään vain määrämuotoisiin kilpailutusprosesseihin. Mutta todellisuudessa hankinnan onnistuminen ratkaistaan jo ennen kilpailutusvaihetta, kun hankintaa suunnitellaan ja valmistellaan. (Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 379; Eskola – Ruohoniemi 2011, 123 – 124, 147.)

Erytyisesti Suomessa suunnittelun tärkeys korostuu, jotta hankintayksikkö onnistuisi saamaan parhaan mahdollisen vastineen rahoilleen, sillä Suomen hankintakäytäntö poikkeaa mm. Britannian vastaavasta. Siellä kiinnitetään kilpailutuksen teknisen oikeellisuuden sijasta huomiota ”best value for money” periaatteeseen eli siihen onko verorahoille saatu paras mahdollinen vastine. Suomen ns. ”pohjoismainen tulkinta” painottaa enemmän tarjouskilpailuissa mukana olevien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. (Pekkala – Pohjonen 2015, 46.)

Mitä monimutkaisempi hankinta, sen tärkeämpään rooliin nousevat organisaation hankintaosaaminen ja hankittavan palvelun tai tuotteen markkinoiden ja toimittajakentän tuntemus. Hankintastrategian suunnittelun lähtökohdaksi voidaan ottaa

esimerkiksi alla olevan kuvan esittämän Kraljicin matriisi, jossa nelikentän avulla hankinnat ryhmitellään sen mukaan, kuinka yksinkertaisesta tai monimutkaisesta hankinnasta on kyse ja mikä sen tulosvaikutus on. (Iloranta – Pajuniemi-Muhonen 2015, 114 – 116.)



Kuva 1. Mukaelma hankittavien tuotteiden ja palveluiden ryhmittelystä Kraljicin (1983) matriisissa (Iloranta – Pajuniemi-Muhonen 2015, 118)

Kraljicin matriisia apuna käyttäen voidaan hahmottaa eri hankintojen riskit esimerkiksi sen suhteen, kuinka paljon markkinoilta löytyy toimittajia, jotka kykenevät vastamaan hankintayksikön tarpeisiin. Tilanne on vaikea silloin, kun tuotteen tai palvelun merkitys hankintayksikölle on suuri ja tarjoajia on vähän tai vain yksi monopoliasemassa oleva, jolloin todellista kilpailua ei synny. Jotta kilpailutuksesta ja palvelujen ulkoistamisesta saataisiin todellisia hyötyjä, tulisi markkinoilla olla riittävästi toimijoita, jotta todellista hintakilpailua voisi syntyä. Toimivat markkinat vaativat sen, että hinnat reagoivat tarjontaan ja kysyntään, jolloin hinta muodostaa päätöksenteon perustan. Hankintoja ja toimittajia matriisille sijoitettaessa

on kuitenkin huomattava milloin kyse on oikeasti toimittajan monopoliasemasta ja milloin toimittajalle on tarpeettomasti tällainen sija annettu rakentamalla tiivis yhteistyösuhde. (Iloranta – Pajuniemi-Muhonen 2015, 118; Sosiaali- ja terveysministeriö 2012:1, 17.)

Hankintastrategia sisältää hankintayksikön tavara- ja palveluhankintoja sekä urakoita koskevat yleiset periaatteet eli esimerkiksi hankintojen laatutason. Strategioiden tavoitteena on saada poliittisten päättäjien ja näiden tekemien päätösten toteuttajille yhteiset pelisäännöt. Päättäjien sitouttaminen näihin pelisääntöihin on tärkeää, jotta päätösten läpivienti sujuisi johdonmukaisesti. Strategioiden tulee olla myös riittävän yksityiskohtaisia ja mm. hankinnoille asetettujen tavoitteiden rahoittamisen pitää olla etukäteen mietittynä, jotta strategioita voitaisiin käytännön hankintatyössä hyödyntää. (Pekkala–Pohjonen 2015, 46 – 47; Eskola–Ruohoniemi 2011, 125 – 126.)

Kun organisaatio lähtee rakentamaan hankintastrategiaansa, tulee sen tarkastella toimintaympäristöään ja kartoittaa seuraavat asiat:

- hankintojen tarve
- hankintojen tekemiseen käytössä olevat resurssit
- toimittajamarkkinat sekä niiden vertailu hankintatarpeisiin
- menettelytavat
- lakisääteiset vaatimukset
- palveluilta vaadittava laatu ja kustannustehokkuus
- kokonaiskustannusten mallinnus
- toimittajamarkkinoiden kustannusrakenteiden analyysi
- palvelutarjonnan lisääntyminen ja määrätietoinen kilpailun luominen
- uusien toimintatapojen käyttöönottoaminen

Ilman kartoitusta hankintojen vertailuperusteita ja toimittajien soveltuvuutta ei pystytä määrittelemään tarjouspyyntöön riittävän tarkasti, jolloin tarjousten vertailu vaikeutuu ja siten pitkittää päätöksentekoa ja myös altistaa virheisiin, jotka päätyvät markkinaoikeuden ratkaistaviksi. (Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 379; Eskola-Ruohoniemi 2011, 125 – 126.)

Hyvin laadituilla ja ohjatuilla hankintastrategioilla voidaan vaikuttaa markkinoiden syntymiseen ja kehittymiseen, kun ne ovat yritysten saatavilla, jolloin yritykset voivat suunnitella omia investointejaan ja huomioida niissä mahdollisesti tulevat kilpailutukset. Esimerkiksi ohjaamalla ostotoimintaansa käyttäen sosiaalisesti vastuullisia periaatteita ja tarkastelemalla laajemmin hankinnan yhteiskunnallisia vaikutuksia mm. työllisyyteen ja syrjäytymiseen sekä niiden ehkäisemisen tuomiin kustannussäästöihin, hankintayksikkö voi näin luoda kysyntää jota vasten syntyy myös näillä periaatteilla toimivaa tarjontaa ja innovaatioita. (Eskola – Ruohoniemi 2011, 126; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013; Kuntaliitto 2007, 8.)

Hankintayksiköillä ja niiden strategioilla on siis suuri merkitys sille, kuinka hankintayksiköiden lähialueilla toimivat yritykset ja elinkeinotoiminta kehittyy. Vaikka hankintalaki nojaakin vahvasti syrjimättömyysperiaatteeseen, se ei silti tarkoita etteikö hankintoja voitaisi tehdä lähialueen toimijoilta esimerkiksi sisällyttämällä hankintaperiaatteisiin yllämainitun sosiaalisuuden, eettisyyden ja ympäristön huomioimisen sekä vaikkapa pk-sektorin vaikutukset alueen työllisyyteen. (Eskola-Ruohoniemi 2011, 126; Pekkala – Pohjonen 2015, 48 – 49.)

Hankintatoimen ohjausta vaikeuttaa usein myös se, että hankintaorganisaatiot pelkäävät liikaa yhteydenpitoa toimittajakenttään vaikka toimittajamarkkinoiden tuntemus olisi avainasemassa onnistuneelle tarjouspyynnölle. Hankintalaki ei kuitenkaan kiellä yhteydenpitoa toimittajiin, jos hankintayksikkö noudattaa siinä avoimuus- ja syrjimättömyysperiaatteita. Hankintalaki antaa yhteydenpitovälineiksi esimerkiksi ennakkotieto- ja ehdotuspyynnöt, joiden avulla hankintayksikkö voi saada tarvitsemaansa tietoa ei ainoastaan hankinnasta itsestään, vaan myös yrityskentän kiinnostuksesta kyseistä hankintaa kohtaan. Toimittajamarkkinoiden tuntemus ja toimittajien kanssa käytävät avoimet vuoropuhelut ennaltaehkäisevät

myös turhia valituksia hankintapäätöksestä, kun tarjouspyyntö on laadittu asiantuntevasti. Näiden vuoropuhelujen ansiosta hankintayksikkö voi saada ideoita uusiin ja innovatiivisiin tapoihin tuottaa esimerkiksi palveluja. (Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 380, 401; Eskola -Ruohoniemi 2011, 137 – 138; TEM 2013, 16)

Yritysten on syytä käyttää nämä tilaisuudet vuoropuheluun hankintayksiköiden kanssa, sillä mitä paremmin tarjoaja on tutustunut hankinnan sisältöön ja tavoitteisiin etukäteen, sitä paremmin se pystyy vastaamaan tarjouspyyntöön. Myös hankintayksiköiltä tulleisiin tietopyyntöihin kannattaa vastata huolellisesti, koska se antaa tilaisuuden kertoa hankintayksikölle sellaista tietoa yrityksen omista palveluista ja tuotteista, jotka voivat tuoda hankintaan lisäarvoa josta hankintayksikössä ei ole aikaisemmin tiedetty. Myös tarkentavat kysymykset tarjouspyynnön epäselvistä kohdista kannattaa hankintayksikölle tehdä, jotta yritys voi välttää virheet tarjousta tehdessään. Tarjousajan umpeuduttua yrityksen vaikutusmahdollisuudet ovat olemattomat, ellei hankintayksikkö ole tehnyt hankintaprosessissa selkeää virhettä, minkä seurauksena asiaa ratkotaan markkinaoikeudessa. Yritys voi käyttää apunaan onnistuneen tarjouksen laadinnassa Suomen Yrittäjien laatimaa Julkiset hankinnat – Opas yrityksille - julkaisua, josta löytyy mm. Hyvän tarjoajan muistilista. (Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 63 – 64; Eskola–Ruohoniemi 2011, 140 – 142, 307; Pekkala – Pohjonen 2015, 340 – 342; Suomen Yrittäjät 2012, 14)

Hankintayksiköiden tehdessä palveluhankintoja, strategioiden määrittely nousee erityisen tärkeään rooliin. Kuntien kaiken aikaa heikentyvä taloustilanne pakottaa ne miettimään entistä tarkemmin, kuinka turvata kuntien tehtäviin kuuluvat palvelut riittävästi ja laadukkaasti kuntalaisilleen. Lisäksi palveluhankintoja tehtäessä hankintayksiköiden tulee huomioida eri palvelutyypit ja niiden erilaiset käyttäjäryhmät. Kun laaditaan tarvekartoitus eli selvitetään hankinnan tavoitteita, tulisi ennakkoon kuulla myös palvelun loppukäyttäjät, jotta hankinnan lopputuloksesta ja laadusta saadaan halutun lainen. (Pekkala–Pohjonen 2015, 47, 339 – 340; Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 15 - 16)



Hankintatoimen strategioiden määrittely ja hankintatoimen hallinnointi vaativat ammattitaitoa ja riittäviä resursseja. Jotta hallinnollisten töiden määrä pysyisi järkevällä tasolla, hankintayksikön tulisi miettiä suurempia hankintakokonaisuuksia ja yhteistyötä muiden hankintayksiköiden kanssa, esimerkiksi yhteishankintoja sekä puitejärjestelyjä. Sitovaa hankintasopimusta väljempänä vaihtoehtona puitejärjestely toimii erityisesti palveluhankinnoissa, joissa palvelun määrää ei ole järkevää vahvistaa etukäteen vaan palvelut ostetaan tarpeen mukaan kuten palveluasumisessa. Keskitetty hankintatoimi takaa yleensä myös paremman asiantuntijuuden laadun ja mahdollistaa hankintatoimen kehittämisedellytykset sekä karsii turhia päällekkäisiä toimintoja. (Eskola–Ruohoniemi 2011, 127, 201; Pekala–Pohjonen 2015, 45 – 46; Hytönen–Lehtomäki 2010, 24.)

Henkilöstön ammattitaidolla on suuri vaikutus hankintojen onnistumiseen, sillä esimerkiksi hankinnan kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioiminen vaatii hankinnan teknisen sisällön hallintaa ja vahvaa taloudellista näkökulmaa, koska tarjousten laadinta ja niiden vertaileminen on huomattavasti monimutkaisempaa kuin perinteisessä ostotoimessa. ”Perinteinen ostaja kyselee hintoja, moderni hankinnan ammattilainen tietää tarkasti tarpeensa, erilaiset ratkaisuvaihtoehdot, kustannukset ja kustannuksiin vaikuttavat tekijät jo tarjouspyyntöä laatiessaan. Hankinnan onnistuminen ratkaistaan ennen kilpailutusta!” (Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 255, 401.)

#### 2.4 Tarjousten valinta- ja vertailuperusteet

Kuten edellä on mainittu, nykyinen hankintalaki määrittelee, että saaduista tarjouksista on hyväksyttävä se joka on hinnaltaan halvin tai hankintayksikön laatimien vertailuperusteiden mukaisesti kokonaistaloudellisesti edullisin ja valitun valintaperusteiden tulee käydä selkeästi ilmi tarjouspyynnössä. Uusista EU:n hankintadirektiiveistä on poistettu kokonaan mahdollisuus käyttää valintaperusteena halvinta hintaa, koska on katsottu, että halvimman hinnan käyttäminen valintaperusteena on johtanut laadultaan heikkoihin hankintoihin. Tähän saakka mm. sosiaali- ja terveystalouden, asiantuntijapalveluiden ja monimutkaisten rakennusurakoiden valintaperusteena on useimmiten käytetty kokonaistaloudellista

edullisuutta, koska näissä hankinnoissa ei yleensä ole pystytty laatimaan riittävän kattavaa määrittelyä minimivaatimuksista. (Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 181, 212 – 216; Pekkala–Pohjonen 2012, 434; Pekkala–Pohjonen 2015, 75; Eskola – Ruohoniemi 2011, 352.)

Hankintalaissa ja sen 62 § 1 momentissa on annettu esimerkkejä niistä seikoista, joita voidaan käyttää hyväksi arvioitaessa kokonaistaloudellista edullisuutta, mutta hankintayksiköllä on vapaus valita myös muita kriteerejä, joiden se katsoo olevan hankinnan ja hankintayksikön liiketalouden kannalta olennaisia. Tätä vapautta rajoittavat kuitenkin muutamat periaatteet, jotka ovat oikeuskäytännössä vahvistettu. Vertailuperusteiden tulee mm. liittyä hankintaan eivätkä ne saa olla niin yleisluonteisia, että ne antaisivat hankintayksikölle rajoittamattoman valinnanvapauden, eli se voisi valita minkä tahansa haluamansa tuotteen tai palvelun. Tämä olisi vastoin syrjimättömyysperiaatetta. Vertailuperusteet tulee esittää joko hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä sekä kuinka suuri painoarvo kullakin vertailuperusteella on. (Pekkala – Pohjonen 2012, 434 – 436; Eskola – Ruohoniemi 2011, 352 – 362.)

Hinta ei siis yksinään ole valintaperuste vaan yksi vertailu- tai arviointiperusteista, jos hankinnan valintaperusteeksi on määritelty kokonaistaloudellinen edullisuus. Hinnalla on suuri rooli myös vertailuperusteena, sillä loppujen lopuksi kyse on julkisten varojen kustannustehokkaasta käytöstä. Oikeuskäytännön mukaan hankintayksiköllä on kuitenkin oikeus määrittää itse hankinnan vertailuperusteiden painotukset, ja hankintahinnan painoarvo voi olla jopa niinkin alhainen kuin 30 %. Vertailuperusteita pohdittaessa tulee huomioida hankintalain esimerkkiluettelossa määriteltyjen kriteerien - jotka liittyvät lähinnä suoraan itse hankintakustannuksiin kuten käyttökustannuksiin – lisäksi hankinnasta aiheutuvat suorat ja välilliset vaikutukset sekä esimerkiksi hankinnan arvonmuutos sen elinkaaren aikana. Halvin hankintahinta ei siis välttämättä tarkoita kokonaisedullisinta ratkaisua. (Pekkala–Pohjonen 2012, 434; Eskola–Ruohoniemi 2011, 364 – 365.)

Kun arvioidaan hankinnan kokonaistaloudellista edullisuutta, voidaan yksittäinenkin vertailuperuste kuten laatu jakaa useampaan alakriteeriin. Yksinään ”laatu”

kriteerinä on liian laaja ja epämääräinen käsite, minkä vuoksi lainsäädännössä sen käyttö ilman selkää määrittelyä, eli millä seikoilla tuotteen tai palvelun laatu arvioidaan, on kielletty. Jotta vertailua eri tarjousten välillä pystyttäisiin suorittamaan, vertailuperusteet tulee pisteyttää tai määrittää niiden painoarvot, jos tarjousten vertailuun käytetään useita arviointiperusteita. Tämä helpottaa niin ostajan kuin tarjoajankin toimintaa, kun tarjoukset ovat vertailukelpoisia keskenään, ja tarjoaja tietää etukäteen millä seikoilla on ostajalle erityistä merkitystä. Hankintayksiköllä on mahdollisuus käyttää hankintansa valintakriteereinä vähimmäisvaatimuksia joko yksinään tai yhdessä pisteytettävien arviointiperusteiden kanssa. (Pekkala–Pohjonen 2012, 435; Kuusniemi-Laine – Takala 2008, 182; Eskola–Ruohoniemi 2011, 363)

Pelkästään vähimmäisvaatimuksin määritellyyn hankintaan tulleita tarjouksia ei voi vertailla näiden vaatimusten perusteella. Mikäli valintaperusteena on halvin hinta, tarjouksista on valittava se joka täyttää tarjouspyynnössä esitetyt vähimmäisvaatimukset ja tarjoaa hankinnan halvimmalla. Tarjouksille ei tällöin saa antaa lisäpisteitä vähimmäisehtojen ylittämisestä vaan valinta tulee tehdä pelkästään hinnan perusteella. Käytettäessä valintaperusteena halvinta hintaa, tulee olla erityisen tarkka vähimmäisvaatimuksia laadittaessa, jotta niissä tulisi varmasti huomioitua hankinnan koko elinkaaren kokonaiskustannukset. Muutoin hankintayksikkö voi joutua tilanteeseen, jossa hankintahinnaltaan edullisimmasta tuleekin lopulta kallein ja hankintayksikkö joutuu maksamaan kustannuksia, joita ei ole osattu ottaa huomioon. (Iloranta – Pajunen-Muhonen 2015, 399; Pekkala–Pohjonen 2012, 435.)

EU:n uuden hankintadirektiivin myötä kaikissa tulevilla kilpailutuksissa tulee käyttää kokonaistaloudellisesti edullisinta valintaperustetta, mutta koska vertailuperusteena voidaan edelleen käyttää halvinta hintaa tai edullisinta kokonaiskustannusta, tilanne ei olennaisesti muutu nykyisestä. Direktiivin pohjalta päivitettävään hankintalakiin on kuitenkin uutena asiana tulossa mahdollisuus käyttää vertailuperusteena myös henkilöstön pätevyyttä ja kokemusta, mikäli ne voivat vaikuttaa hankintasopimuksen toteuttamisen tasoon. (Ukkola, 2015, 8; Pekkala – Pohjonen 2015, 75)

Kokonaisedullisinta hankintaa tehtäessä, hankintayksikön on noudatettava ilmoittamiaan vertailuperusteita sekä valintaperustetta ja niiden painoarvoja tai tärkeysjärjestystä. Hankintayksikkö ei siis voi kesken prosessin vaihtaa valintaperustetta tai muuttaa vertailuperusteiden pisteytystä. Eli jos jokin arviointikriteereistä on pisteytetty tärkeämmäksi kuin jokin toinen, on kahdesta saman pistemäärän saaneesta tarjouksesta valittava se, joka on saanut korkeammat pisteet tärkeämmäksi määrittelystä kriteeristä. Myöskään uusia, muita kuin hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettuja valintaperusteita ei saa käyttää vaikka tarjousten käsittelyn aikana esiin nousisikin seikkoja, joiden huomattaisiin olevan oleellisia hankinnan kannalta. (Pekkala–Pohjonen 2012, 435; Eskola–Ruohoniemi 2011, 363 – 364.)

Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet muuttuvat kuitenkin uuden direktiivin myötä siten, että ensisijaisesti tarkastellaan hankinnan hintaa, toisena alhaisimpia elinkaarikustannuksia ja kolmantena hinta-laatusuhdetta, jossa alakriteereinä käytetään vertailuperusteita. Vaikka uusi direktiivi ohjaa katsomaan kokonaisedullisempia kustannuksia, ei siis enää pelkkää hintaa, niin käytännössä laatuvaatimukset voidaan esittää niin tarkasti vähimmäisvaatimuksissa, että käytännössä vertailuperusteeksi jää vain hinta. (Ukkola 2015, 10; Pekkala–Pohjonen 2015, 75.)

Sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa tämä tarkoittaa sitä, että annettaessa hinnalle kohtuuttoman suuri painoarvo, se voi aiheuttaa markkinoille monenlaisia kielteisiä vaikutuksia alkaen yritysten palkanmaksukyvyyn alenemisesta, mikä heikentää halukkuutta kouluttautua alalle ja yritysten mahdollisuutta kilpailla ammattitaitoisesta työvoimasta. Ennen kaikkea liian halpa hinta vaikeuttaa investoimista uuteen teknologiaan. (Henry, Hänninen, Paksu & Pylkkänen 2014, 52)

## 2.5 Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailutuksia ohjaavat ohjeet

Laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista edellyttää kuntia sisällyttämään strategiseen suunniteluunsa kokonaisvaltaisen suunnitelman ikääntyvän väestön talveluista. Näiden suunnitelmiin tulee ohjata kunnallista päätöksentekoa vanhuspalveluihin vaikuttavissa tekijöissä.

Kuntaliitto julkaisi hankintalain voimaantulon myötä vuonna 2007 oppaan Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeiden tarkoituksena on ohjeistaa kunnat ja kuntayhtymät johtamaan omia hankintojaan lain vaatimalla tavalla sekä opastaa erityisesti tarjouspyynnön laadinnassa sosiaali- ja terveystalveluiden erityispiirteet huomioon ottaen.

Kuntaliitto määrittelee oppaassaan sosiaali- ja terveystalveluiden hankintojen onnistumisen kannalta kriittiset asiat seuraavalla tavalla (Kuntaliitto 2007, 5):

- ostajan tulee itse tietää, mitä haluaa ostaa ja millä ehdoilla
- sekä ostaja että myyjä tuntevat ja hallitsevat julkisen hankintaprosessin periaatteet ja oikeat menettelytavat
- talveluissa ja niiden tuottamisessa otetaan huomioon lainsäädännön vaatimukset ja viranomaisten asettamat ehdot, edellytykset ja vaatimukset
- huomioidaan ostajan ja myyjän vastuut ja veloitteet
- määritellään sopimuksen luonne
- hankinnoissa otetaan huomioon talvelujen käyttäjät, asiakkaat, potilaat, omaiset ja heidän asemansa ja oikeutensa
- talveluhankinnoissa otetaan huomioon hankintasopimuksen tarkoituksenmukainen kesto. Tämä asettaa omat haasteensa hankinnalle, tarjouspyynnön laatimiselle ja

hankintasopimuksen ehdoista – mm. laadun seurannasta tai hinnoista – sopimiselle

- ostopalvelusta laaditaan kirjallinen hankintasopimus, jolla varmistetaan hankinnan ehdot ja jossa otetaan huomioon erilaiset sopimuksen keston aikana mahdollisesti esiin nousevat erityistilanteet
- määritellään sopimusehtojen seurannan toteuttaminen
- ostaja ja myyjä sopivat sopimuksenaikaisen yhteistyön muodoista ja sisällöstä. Yhteistyöllä varmistetaan palvelun sisältö ja laatu, josta hankintasopimusta laadittaessa sovittiin.

Myös Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän vuonna 2013 laatimassa selvityksessä päädyttiin siihen lopputulokseen, että onnistuneen sosiaali- ja terveystalouden kilpailutuksen avaimet ovat ensisijaisesti asiakkaiden oikeuksien ja tarpeiden huomioimisessa, sosiaali- ja terveystalouden säädäntöä noudattaen sekä hankintaprosessin läpiviemistä kuten hankintalaki määrää. Hankintayksikön osaaminen korostui tässäkin selvityksessä, sillä keskeisessä roolissa ovat markkinoiden hyvä tuntemus sekä hyvin laadittu sopimus. (STM 2012:1, 36)

## 2.6 KILPA-tutkimus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2011 tekemän KILPA-tutkimuksen yhtenä osa-alueena tutkittiin kokemuksia kilpailutuksesta tuottajan ja tilaajan näkökulmasta Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Tampereella. Julkisten hankintojen kilpailutuksella on luotu kvasi- eli näennäismarkkinat, sillä ne poikkeavat avoimista markkinoista siinä, että julkinen tilaaja pyrkii pitämään itsellään kontrollin markkinoihin sekä itse palvelutuotantoon. Palveluntarjoajat eivät myöskään kaikki ole voittoa tavoittelevia yhteisöjä vaan joukossa on myös säätiöitä ja järjestöjä. Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttaminen on yleistynyt vasta 2000 – luvulla, joten käytänteet hakevat osittain vielä muotoaan. (Sinervo ym. 2011, 90)

Lopputuloksena oli, että sekä palvelujen kilpailuttajat että palveluntuottajat suhtautuivat kilpailutukseen myönteisesti lukuun ottamatta järjestökenttää, joka oli menettänyt esim. Tampereella asemaansa yksityisille yrityksille. Uusi kilpailutilanne on johtanut siihen, että myös järjestöt ovat alkaneet yhtiöittää palvelutoimintojaan ja pystyvät näin tasaveroisemmin kilpailemaan yksityisten yritysten kanssa. Mutta kokonaisuutena kaikki osapuolet olivat sitä mieltä, että kilpailuttaminen tuo laatutekijät paremmin esiin. (Sinervo ym. 2011, 103)

Kilpailutuksen ongelmana nähtiin puitesopimukset, joissa kunta ei sitoudu ostamaan mitään tiettyä määrää palveluntuottajalta, minkä vuoksi suunnittelu voi osoittautua hankalaksi. Kuntien kannalta puitesopimukset kuitenkin tuovat joustavuutta reagoida palvelutarpeen muutoksiin ja ovat osoitus myös siitä, etteivät ne välttämättä usko kilpailutuksen karsineen pois kaikkia opportunisteja palvelujentarjoajien joukosta. Kustannustehokkuuteen ja kulujen alentamiseen kilpailutuksella ei näytä olevan suurtakaan vaikutusta vaan tilaajien mielestä asiassa on käynyt jopa päinvastoin. (Sinervo ym. 2011, 103)

Mutta tutkituissa kunnissa etusijalla eivät ole olleet kustannussäästöt vaan palvelun laadun kohentaminen, joka voidaan kilpailutuksella saada aikaan. Ristiriitaista on kuitenkin se, että vaikka kunnat ovat tutkimuksen aikaan olleet kehittämässä omia auditointijärjestelmiään laadun seuraamiseksi, niin ne eivät kuitenkaan ole lisänneet seuranta- ja valvontaresurssejaan. (Sinervo ym. 2011, 103)

### 3 IKÄIHMISTEN TEHOSTETUN PALVELUASUMISEN KILPAILUTUKSET

#### 3.1 Yleistä tutkimusaineistosta

Tutkittavana oli kymmenen ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankintaan liittyvää tarjouspyyntöä vuosilta 2013 - 2014 eri puolilta Suomea. Tutkimusaineiston hain Creditan palvelusta, jonne kaikki hankintailmoitukset ja niihin liittyvät dokumentit arkistoidaan. Ajanjakso valikoitui sen perusteella, että Creditan arkistoon on tallennettu hankintailmoituksiin liittyvät dokumentit eli esimerkiksi tarjouspyynnöt vasta vuodesta 2013 alkaen. Palvelu on maksullinen, mutta kahden viikon ilmainen koekäyttö mahdollisti tutkimusaineiston hankinnan. Pyrin tarkastelemaan aineistoa tarjoajan näkökulmasta ja nimenomaan sellaisen tarjoajan, joka uutena toimijana haluaisi tarjota palvelujaan näissä kilpailutuksissa.

Tutkimuksen kohteena olivat tarjouspyynnöt seuraavilta paikkakunnilta ja kuntayhtymiltä:

- Kitee
- Kemijärven kaupunki
- Kempele
- Kokkola
- Inari
- Muhos
- Muurame
- Somero
- SoTe Kuntayhtymä (Saarijärven kaupunki, Kannonkoski, Karstula, Kivijärvi ja Kyyjärvi)
- Tyrnävä



Tarjouspyynnöt noudattivat pitkälti samaa kaavaa niin ulkonäöllisesti kuin sisällöllisesti ja jokaisessa oli noudatettu sekä Kuntaliiton ohjeistuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoista, että Sosiaali- ja terveysministeriön laatusuosituksia hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi, mutta hieman eri laajuudella. Kaikki hankintayksiköt käyttivät myös palveluhankinnoissa noudatettavia julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja eli joko vanhempia JYSE 2009 tai uudempia JYSE 2014 palveluehtoja sopimuksissaan.

Tarjouspyynnöt koostuivat hankinnan yleisestä kuvauksesta eli hankinnan kohteesta ja tavoitteista, jotka sille on asetettu sekä ohjeistuksesta tarjoajille mm. tarjoajan kelpoisuusvaatimukset, tarjouksen valintaperusteesta ja sopimuksen pituudesta. Lisäksi mukana oli useita liitteitä, joissa määriteltiin palvelukuvaus ja vaadittava palvelutaso, palveluprosessin vastuutaulukko, kustannusvastuutaulukko, tarjoajan tiedot ja referenssit sekä hintaliite, jolla tarjoajan tuli ilmoittaa palveluiden hinnat.

Palveluprosessin vastuutaulukko pitää sisällään listauksen palvelun eri osa-alueista esimerkiksi palvelu- ja hoitosuunnitelman laadinnasta, ateriapalveluista ja tilojen siisteydestä ja turvallisuudesta ja siitä kuka vastaa mistäkin palveluprosessin osasta; tilaaja, palveluntuottaja vai asiakas. Asiakas esimerkiksi voi halutesaan tuoda omat kalusteensa huoneistonsa, sillä ainoa kalustus, joka palveluntuottaja oli veloitettu sinne hankkimaan, oli hoitosänky ja siihen kuuluvan patjan sekä muutamassa tapauksessa myös pelastuslakana. Inarissa ja Kempeleessä palveluntuottajaa ei veloitettu kalustamaan asiakkaan huoneistoa millään tavalla, kun taas Sote kuntayhtymä velvoitti palveluntuottajan toimittamaan huoneeseen peruskalustuksen, jos asiakas itse ei halua sitä kalustaa. Peruskalustukseen kuuluvia asioita ei ollut erikseen mainittu. Vain Tyrnävällä oli otettu huomioon turvallisuusnäkökohta ja palveluntuottaja oli veloitettu hankkimaan asiakkaiden huoneisiin paloturvalliset verhot.

Kustannusvastuutaulukossa taas määritellään kuka kustantaa mm. asumisyksikön laitteet ja kalusteet, ohjelmistot ja vakuutukset. Tarjoaja voi tätä kustannus-

vastuutaulukkoa hyödyntäen laskea sekä hoivapalvelun hintaan sisältyvät kustannukset että asukkaalta veloittavan vuokran suuruuden. Yleisesti ohjeena tarjouspyynnöissä oli, että asiakkaalta perittävän vuokran suuruus ei saa ylittää valtioneuvoston asetuksen mukaista eläkkeensaajan asumismenojen enimmäismäärää eli minkä Kela hyväksyy asumistuen perustaksi.

Lähes kaikissa tarjouspyynnöissä oli ohjeistettu, että vuokraan tuli sisällyttää vähintään vesimaksu sekä jyvitys yhteisten tilojen kuluista ja nämä kulut on selkeästi ilmoitettava vuokraan sisältyviä kuluja selvittäessä. Sähkötaksun osalta eroja löytyi. Osa hankintayksiköistä edellytti sen sisältyvän vuokraan, mutta tämä ei koskenut kaikkia tarjouspyyntöjä. Kaikissa kilpailutuksissa asukkaalta veloittava vuokra, perusmaksu (sis. siivouksen, liinavaatehuollon, wc-paperit jne.) ja ateriamaksut eivät kuitenkaan vaikuttaneet tarjousten vertailuun tai vaikuttivat vain osittain. Mm. Muurame oli ilmoittanut tarjouspyyntönsä hintalomakkeessa, että vertailuhinta koostui hankintayksiköltä veloittavasta palvelumaksusta (€/vrk), ateriamaksusta sekä tukipalvelumaksusta, joka toisissa tarjouspyynnöissä kulki nimellä perusmaksu.

Sopimusten pituudet olivat pääsääntöisesti 2 – 4 vuotta ja lisäksi hankintayksikkö oli pidättänyt oikeuden kahteen vuoden mittaiseen optiovuoteen sopimuksen jatkamiseksi. Poikkeuksena Kemijärven kaupunki, jossa sopimus tehtiin ilman optiovuosia kuuden vuoden mittaiseksi ja Inari, jossa sopimuskausi oli kolmen vuoden mittainen, jota oli mahdollisuus jatkaa viiden vuoden optiolla.

Tarjouspyynnössä tai sen liitteissä sopimuskumppaniksi valitulta palveluntuottajalta vaadittiin sitoutumista sopimusehtojen jatkamiseen sopimuskauden päättyessä siihen saakka, kunnes uusi palveluntuottaja(t) on valittu ja uusi sopimus astunut voimaan. Kaikissa kunnissa hankinnan lähtökohtana on ollut turvata yksittäisten asiakkaiden pitkäaikainen asuminen asumisyksikössä loppuelämän ajaksi asiakkaan niin toivoessa. Näissä tapauksissa tilaaja ja palveluntuottaja voivat neuvotella jatkosopimuksen suorahankintana varsinaisen sopimuskauden

päätyttyä, mikäli kyseinen palvelutuottaja ei ole tullut valituksi uudelle sopimuskaudelle. Tällainen sopiminen on mahdollista hankintalain 67 § mukaisesti. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007)

### 3.2 Tarjouspyyntöjen valinta- ja vertailuperusteet

Kuudessa tarjouspyynnössä valintaperusteena käytettiin halvinta hintaa ja loput neljä hankintaa tehtiin kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena käyttäen. Puitesopimusmallilla hankinta toteutettiin kuudessa hankintayksikössä ja lisäksi Kemijärven kaupunki oli jakanut oman hankintansa siten, että se sitoutui kahdenkymmenen asiakaspaikan hankintaan koko sopimuskaudeksi ja lisäksi kymmenen asiakaspaikan hankintaan puitesopimusmallilla. Muhos ja Somero hakivat palvelutuottajaa omistamiinsa tiloihin, mutta muissa haettiin yhtä tai useampaa palvelutuottajaa, jolla on joko valmiit tilat tai joka on valmis sitoutumaan soveltuvien tilojen hankintaan ennen sopimuskauden alkua.

Ne tarjouspyynnöt, joissa ilmoitettiin tarjousten valintaperusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus, oli käytetty erilaisia malleja ja laskukaavoja tarjousten kokonaisedullisuuden vertailemiseksi. Yksinkertaisin malli oli Muhoksen laskukaava, jossa hinnan vaikutus oli 80 % ja palvelun lisälaatu eli vähimmäisvaatimukset ylittävistä tekijöistä vaikuttivat 20 %. Laadun lisäpisteitä sai neljästä eri osa-alueesta, kustakin kohdasta 5 pistettä (Taulukko 2.). Kaksi osa-aluetta oli määritelty useammalla ala-kohdalla, mutta näissä ei ollut jaettu viiden pisteen pottia alakohtien välillä, toisin kuin Tyrnävän vastaavassa laadun lisäpisteytyksessä (Taulukko 5.), eli jäi epäselväksi kuinka paljon esimerkiksi terapiaosaamisen puuttuminen rokottaa pistemäärää. Myös hinnan kohdalla näin ongelmaksi, ettei tarjouspyynnössä ollut selvitetty paljonko pisteitä tarjoaja saa esimerkiksi toiseksi edullisimmasta hinnasta.

Taulukko 2. Kuvaus Muhoksen tarjouspyynnön liitteissä olleesta laadun lisäpisteistä

Halvin hinta		max. 80 p
Laadun lisäpisteet		max. 20 p
Hoitohenkilöstön mitoitus tehostetussa palveluasumisessa on yli 0,60 tt/asiakas.	max 5 p	
Tukipalveluhenkilöstön mitoitus tehostetussa palveluasumisessa on yli 0,15 tt/asiakas.	max 5 p	
<p>Työntekijöillä on monipuolista erityisosaamista. Erityisosaamisesta on esitettävä hyväksytyt oppilaitoksen antama todistus tai työnantajan todistus yli vuoden työkokemuksesta ja selvitys siitä, miten työntekijä on ko. erityistaitoa hyödyntänyt omassa työssään. Todistukset tulee liittää mukaan asiakirjoihin. Erityisosaaminen liittyy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• muistihäiriö/dementiaosaaminen</li> <li>• saattohoito-osaaminen</li> <li>• asiakkaan hyvinvointi (esim. jalkojenhoito, hieronta, kauneudenhoito)</li> <li>• arjen taidot (esim. käsityötaidot, askartelu, ruoanlaitto)</li> <li>• terapiaosaaminen</li> <li>• erityiset vuorovaikutus- ja kommunikointitaidot</li> </ul>	max 5 p	
<p>Asiakkaan toiminnallisuus ja osallisuus on varmistettu. Liitä mukaan ohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelma.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• viriketoiminnasta on säännöllinen ja monipuolinen viikko-ohjelma, johon sisältyy liikuntaa ja ulkoilua</li> <li>• ikäihmisten paikallisiin tapahtumiin osallistutaan vähintään 2 x vuodessa</li> </ul> <p>omaisyhteistyön tavoista ja toteuttamisesta on kirjallinen suunnitelma</p>	max 5 p	

Kempeleen tarjouspyynnössä kokonaistaloudellinen edullisuus muodostui 70 % hinnasta ja laadullisten tekijöiden osuus oli 30 %. Tässä tapauksessa laatupisteet laskettiin tarjoajan täyttämän laatulomakkeen pisteistä, joissa eri vertailuperusteet, esimerkiksi henkilökunnan määrä/asukas, oli pisteytetty välille 0 – 3 eli:

Asukkaan päivittäisessä hoivassa avustavan sosiaali- ja/tai terveydenhuollon ammattihenkilökunnan määrä/asukas:

0,50 – 0,59	0p
0,60 – 0,69	2p
0,70 – 0,80	3p

Nämä pisteet laskettiin ennen hintapisteiden antamista, jossa halvin tarjous sai 70 pistettä. Hintoja vertailtiin toisiinsa kaavalla:

$$\text{halvin hinta} / \text{vertailtavan tarjouksen hinta} \times 70 = \text{pistemäärä}$$

Kuvitellaan, että tarjous, jossa halvin hinta on 100 € ja laatupisteet tällä tarjoajalla ovat 30. Tähän verrataan tarjousta, jonka hinta on 120 € ja laatupisteet 40.

**Taulukko 3.** Kempeleen vertailupisteiden laskentamalli

	Halvin tarjous	Vertailtava tarjous
Laatupisteet max 40	30 p	40 p
Hintapisteet max 70	70 p	$100 \text{ €} / 120 \text{ €} \times 70 = 58,33\text{p}$
Yhteensä	100 p	98,33 p

Tässä tapauksessa siis halvinta hintaa tarjoava voittaisi tarjouskilpailun, mutta jos vertailtavana olisi ollut tarjous, jonka hinta olisi ollut 110 €, se olisi voittanut halvinta hintaa tarjonneen reilulla kolmella pisteellä. Tässä kohden jäin kyllä miettimään, että jos tarjouspyynnössä oli esitetty hinnan ja laadun suhdeluvuiksi

70/30, niin tällöin kokonaispistemäärä voisi olla enintään 100. Mutta koska tarjouspyynnössä ei muuta kerrottu, oletin tässä tapauksessa ettei laatupisteitä ollut suhteutettu tuohon 30%:n osuuteen mitenkään.

Somerolla vertailuperusteiden pistemäärät oli selkeästi kerrottu samoin kuin kolmen eri osa-alueiden paino-arvot.

Hinta	80 %	352p
Lisälaatu	5 %	0 – 22p
Suunnitelma yhteistyöstä ja toiminnan kehittämisestä	15 %	0 – 66p
	Yhteensä enintään	440p

Tarjouspyynnössä asiakaspaikat oli jaettu kahteen palveluluokkaan asukkaiden mitatun toimintakyvyn mukaan suhteessa 80/20 siten, että asukkaista täysin autettavia on n. 80 %. Tarjoajalla oli tämän perusteella mahdollisuus tarjota erikseen kummallekin palveluluokalle oma hintansa. Vertailun helpottamiseksi vertailussa käytettiin laskennallista kokonaisvuosihintaa, joka laskettiin yhteen kummankin palveluluokan hinnoittelusta:

suhdeluku (80 tai 20) x asiakaspaikat x 365 x vrk-hinta = kokonaisvuosihinta

Eri tarjousten hintojen vertailukaava oli sama kuin Kempeleen mallissa. Ohessa esimerkki, jossa tarjotut hinnat ovat kuvitteellisia. Somero siis haki palveluntuottajaa omistamaansa 60 paikkaiseen tehostetun palveluasumisen yksikköön. Näistä paikoista on arvioitu täyttyvän 80 %:sti asukkaista, jotka ovat täysin autettavia.

Taulukko 4. Someron vertailupisteiden laskentamalli

	Tarjous 1	Tarjous 2
Kokonaisvuosihinta 80 (täysin autettavat asukkaat)	0,80 x 60 ap x 365 x 40 € = 700 800 €	0,80 x 60 ap x 365 x 45 € = 788 400 €
Kokonaisvuosihinta 20	0,20 x 60 ap x 365 x 32 € = 140 160 €	0,20 x 60 ap x 365 x 35 € = 153 300 €
Yhteensä	840 960 €	941 700 €
<b>Hintavertailu</b>		<b>840960/941700x352= 314</b>
Hintapisteet max. 352 p	352 p	314 p
Lisälaatu pisteet max. 22 p	13 p	20 p
Suunnitelma yhteistyöstä ja kehittämisestä max. 66 p	40 p	55 p
<b>Yhteensä</b>	<b>405 p</b>	<b>389 p</b>

Tyrnävällä kokonaistaloudelliseen edullisuus muodostui hinnasta, asiakastytyväisyydestä ja asiakkaiden toimintakykyisyyden säilymisestä. Painopisteet jaettiin osuuksilla 70/15/15. Tarjoajan tuli antaa näistä kahdesta laatutekijästä selvitys, jossa tuli käydä ilmi minkälaista tavoitetasoa he pystyvät näistä lupaamaan ja kuinka lupauksen toteutumista seurataan. Vertailuperusteiden pisteet laskettiin seuraavasti:

tarjottu asiakastytyväisyys (yksikköä) \*15  
paras tarjottu asiakastytyväisyys (yksikköä)

tarjottu toimintakyvyn säilyminen (osuus asiakkaista) \*15  
paras tarjottu toimintakyvyn säilyminen (osuus asiakkaista)

halvin hyväksytty hinta \*70  
tarjottu hinta

Tarjoajan saamat pisteet eri osatekijöistä laskettiin yhteen ja tarjouskilpailun voittajaksi valittiin se tarjoaja, joka sai korkeimman pistemäärän kahden desimaalin tarkkuudella. Tarjoajia ohjattiin laatutekijöiden osalta siten, että mikäli asiakastytyväisyydelle annettu lupaus alittaisi arvon 2,5 arviointiasteikolla 1-5 tai toimintakyvyn säilyvyydelle annettu lupaus olisi alle 50 %, niin tarjous hylättäisiin.

Tarjouspyynnössä mainittujen vertailuperusteiden ja varsinaisten tarjouslomakkeiden välillä kiinnitin huomioni erääseen ristiriitaisuuteen. Liitteessä 5 ”Tarjouslomake: Laadun lisäpisteet” palveluntuottajan oli mahdollista saada laadun lisäpisteitä kahdesta eri osa-alueesta, jotka oli jaoteltu alakohtiin ja pisteytetty siten, että maksimipistemäärä oli 5 pistettä/osa-alue.

Taulukko 5. Kuvaus Tyrnävän tarjouspyynnön liitteestä laadun lisäpisteet

Laadun lisäpisteiden kriteerit	Lisäpisteet
<p>Työntekijöillä on monipuolista erityisosaamista, jota hyödynnetään arkipäivän toiminnassa. Erityisosaaminen voi olla yhdellä tai useammalla työntekijällä. Erityisosaamisesta on esitettävä todistus, joka tulee liittää mukaan asiakirjoihin. Erityisosaaminen liittyy:</p> <p><input type="checkbox"/> muistihoidajan koulutus/dementiahoidon koulutusta 15 op</p> <p><input type="checkbox"/> saattohoito-osaaminen 15 op</p> <p><input type="checkbox"/> vähintään 15 op sosiaali- ja terveydenhuollon erikoistumiskoulutus (esim. mielenterveystyö, kuntouttava työtapa, vanhustyön erikoistumisopinnot, gerontologiset opinnot)</p>	<p>max 5 p</p> <p>1 piste</p> <p>1 piste</p> <p>1 piste / erityisosaaminen (max 3p)</p>
<p>Asukkaan toiminnallisuus ja osallisuus on varmistettu. Liitä mukaan ohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelma.</p> <p><input type="checkbox"/> asukas osallistetaan arjen toimintojen suunnitteluun ja tuetaan häntä oman mielipiteen ilmaisuun (esim. viikoittainen yhteisökokous) asioissa</p> <p><input type="checkbox"/> paikallisiin tapahtumiin osallistutaan vähintään kerran kuukaudessa asukkaan toiveet huomioiden</p> <p><input type="checkbox"/> omaisyhteistyön tavoista ja toteuttamisesta on kirjallinen suunnitelma</p>	<p>max 5 p</p> <p>1 piste</p> <p>2 pistettä</p> <p>2 pistettä</p>



Tässä liitteessä mainittuja kohtia laadusta ei kuitenkaan ollut otettu lainkaan huomioon kokonaistaloudellisuuden edullisuuden vertailuperusteiden painoarvoissa, joten näitä pisteitä ei periaatteessa olisi voitu huomioida tarjousten vertailussa lainkaan.

Toki näilläkin tekijöillä on vaikutusta sekä asiakastyytyvyyteen että toimintakyvyn säilymiseen, mutta lomakkeesta ei käynyt ilmi, että kumpaan vertailuperusteeseen nämä pisteet sisällytettiin. Mielenkiintoista oli, että kukaan tarjoajista ei ollut kiinnittänyt tähän huomiota tai ei ainakaan ollut pyytänyt asiaan tarkennusta määräaikaan mennessä, mikä selvisi tarkastellessani tarjouspyyntöön liittyviä kysymyksiä ja niihin annettuja vastauksia.

Tyrnävän tarjouspyyntö poikkeisi muista siten, että se oli ainoa hankintayksikkö, jolla oli käytössään kannustejärjestelmä palveluntuottajalle. Muiden yksiköiden tarjouspyynnöissä oli mainittu ainoastaan sanktioiden perusteet, mikäli palveluntuottaja ei yllä sovittuihin laatutavoitteisiin tai ei muutoin täytä kaikkia sopimusehtoja. Tyrnävällä palveluntuottaja voi saada bonuksia, jotka lasketaan prosentteina vuosilaskutuksesta, kun palveluntuottaja ylittää tarjouksessa antamansa palvelulupaukset ja muut sopimusehdot täyttyvät. Tarjouspyynnössä oli esitetty taulukot bonus- ja sanktiojärjestelmien toiminnasta.

### 3.3 Laadun vähimmäisvaatimukset

Alkuperäisenä tavoitteenani oli tarkastella ainoastaan kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteita. Mutta lähdeaineisto yllätti minut ja toisin kuin olin olettanut, suurin osa hankintayksiköistä käytti tarjousten vertailuperusteena halvinta hintaa. Niinpä päätin tarkastella sitä, kuinka laadun vähimmäisvaatimukset poikkeavat tarjouspyynnöissä toisistaan ja tuoko kokonaistaloudellisuuden vertailuperusteissa käytetyt laadun vertailuperusteet selkeästi lisäarvoa hankinnalle, ja onko nämä laatutekijät huomioitu myös halvinta hintaa tarkastelevien hankintayksiköiden tarjouspyynnön laadun vähimmäisvaatimuksissa.

Tarjouspyynnöissä tai niiden liitteissä oli lueteltu useamman sivun verran palvelun vähimmäisvaatimuksia, ja ne tekijät joilla on suora vaikutus asiakkaan kokemaan palvelun laatuun, oli ripoteltu näiden sekaan. Jokaisessa oli myös alaosakkeen alla määrittelyt laadusta, mutta lähes kaikissa nämä vähimmäisvaatimukset liittyivät enemmän laadunhallintaan, esimerkiksi asiakaspalautteen keräämiseen ja toimintamanuaaleihin.

Uutta vanhuspalvelulakia säädettäessä käytiin kiivasta debattia siitä, pitäisikö henkilöstömitoituksen vähimmäismäärät kirjata lakiin palvelun laadun takaamiseksi. Koska asialla on suuri merkitys myös palveluntuottajan kustannusrakenteeseen, päätin tarkastella hankintayksiköiden vähimmäisvaatimuksia henkilöstömitoituksista.

### 3.3.1 Henkilöstön määrä

Sosiaali- ja terveysministeriön laatiman Laatusuosituksen hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi (2013) mukaan, valtakunnallinen suositus tehostetun palveluasumisen ja vanhainkotien henkilöstön vähimmäismäärästä on 0,50 hoitohenkilöä asukasta kohden. Terveyskeskusten vuodeosastojen pitkäaikaishoidossa suositeltava mitoitus on 0,60 – 0,70. Henkilöstömitoituksen suositus tarkoittaa todellista mitoitusta eli poissaolevat työntekijät korvataan sijaisilla.

Edelliseen vuonna 2008 julkaistuun Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa henkilöstömitoitus oli tehostetussa palveluasumisessa 0,50 – 0,60. Korkeampaa henkilöstömitoitusta suositeltiin käytettäväksi, mikäli asukkailla oli esimerkiksi vaikeiksi luokiteltuja somaattisia eli ruumiillisia tai käytösoireita. Sosiaali- ja terveysministeriö oli tuolloin määritellyt myös, että hyvä henkilöstömitoitus tehostetussa palveluasumisessa olisi 0,70 – 0,80 hoitotyöntekijää asukasta kohden, mutta tämä kohta oli uudesta laatusuosituksesta poistettu.

Henkilöstö on suurin yksittäinen kuluerä tehostetussa palveluasumisessa. Kuntaliitto julkaisi vuonna 2012 muistion, jossa on laskettu henkilömitoituksen säättämisestä vanhushuolulakiin aiheutuvat kustannukset erisuuruisilla mitoituksilla. Yhden täyttä työaikaa tekevän hoitohenkilön vuotuiseksi palkkakustannukseksi oli tuolloin laskettu 43 000 € ja ympärivuorokautisessa hoivatyössä työskentelevien määräksi n. 29 000 henkilöä. Laskelman lopputuloksena oli, että 0,1 lisäys henkilöstömitoitukseen aiheuttaisi 21,7 miljoonan lisäkustannuksen per vuosi. (Hotti-Tyni-Virnes, 2012)

Edellä esitellyn KILPA-tutkimuksen jälkeen vuonna 2012 astui voimaan laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista, joka korostaa vahvasti laadun merkitystä ikäihmisten palveluiden tuotannossa, mutta ei suoraan anna erityisiä laatukriteereitä. Kuitenkin laissa nostetaan esiin toimintayksiköiden henkilöstön, johtamisen ja laadun valvonnan merkitys. Mutta koska näiden kohtien sisältö on melko ylimalkainen, se jättää hyvin paljon hankintayksiköiden oman ammattitaidon ja harkinnan varaan, minkälaista laatua ja toiminnan tasoa se vaatii palveluntuottajilta. Samoin ne yksityiset toimijat, jotka eivät ole osana kuntien palvelutuotantoa, voivat hyvin pitkälle itse määritellä vähimmäislaatu- ja tason.

Alin vaatimustaso oli Sote kuntayhtymällä, jossa henkilöstön riittäväksi määräksi ilmoitettiin 0,55 hoitotyöntekijää/asiakas. Kemijärvi ei ollut erikseen ilmoittanut numeraalista vähimmäisvaatimusta vaan ohjenuoraksi oli annettu noudattaa Ikäihmisten palvelujen laatusuositukselta 2008, koska uutta laatusuositusta ei ollut vielä kilpailutuksen ajankohtana julkaistu. Käytännössä tarjoaja tällöin todennäköisesti sitoutuu noudattamaan alinta suositusta, etenkin kun tiedossa ei tarjouspyynnön perusteella ollut esim. muistisairaiden osuutta asiakkaiden määrästä.

Kuusi hankintayksikköä oli ilmoittanut henkilöstön vähimmäismitoitukseksi 0,60 hoitohenkilöä/asiakas. Koska Kokkola oli jakanut hankintansa kahteen osaan eli tehostettuun palveluasumiseen ja vaativaan tehostettuun/muistisairaiden palveluasumiseen, he olivat myös erikseen ilmoittaneet henkilöstömitoitukseksi 0,70

jälkimmäiseen hankinnan kohteeseen. Kaksi hankintayksikköä oli lisäksi erikseen määritellyt sen, että poissaolot on sijaistettava 85 %:sti ja 90 %:sti. Kempeleellä ja Tyrnävällä henkilökuntamitoitus oli korkein, 0,65.

Hankintayksiköistä Kitee, Tyrnävä ja Somero olivat määritelleet myös tukihenkilöstön eli ateria- ja siivoushuollosta vastaavien määrän vähintään 0,1 työntekijään/asiakas. Lisäksi Kempele huomioi erikseen tukihenkilöstön määrän, vaikkei siitä ollut annettu ohjearvoa. Muissa tarjouspyynnöissä vähimmäisvaatimukseksi oli mainittu vain, että muuta henkilöstöä tuli olla riittävästi tai siitä ei ollut mainintaa lainkaan. Myös tukihenkilöstöltä vaadittiin riittävää ammatillista koulutusta tehtäviinsä niissä tarjouspyynnöissä, joissa tukihenkilöstö oli mainittu.

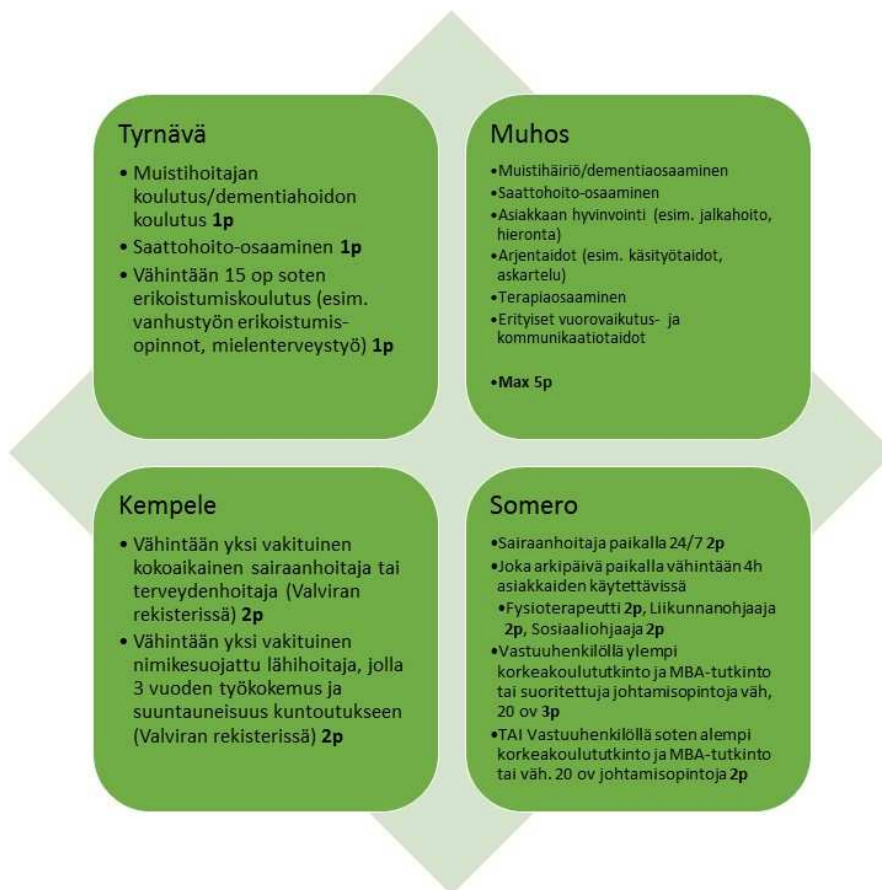
### 3.3.2 Laadun lisäpisteet

Kuntaliiton ohjeessa Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta (2007, 71) kehoitetaan panostamaan kuuteen eri osa-alueeseen, mikäli hankintayksikkö haluaa lainsäädännön määrittämien vähimmäisvaatimusten ylittävää laatua hankinnaltaan. Nämä kuusi osa-alueetta ovat:

- asiakkaan osallistuminen
- johtaminen
- henkilöstö
- tiedottaminen
- prosessit
- laatutyön järjestelmällisyys

Erityisesti ohjeessa korostetaan henkilöstön merkitystä palvelun laadulle.

Niissä neljässä tarjouspyynnössä, joissa valintaperusteena käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta, laadun lisäpisteet painottuivat vahvasti asiakkaiden osallistamiseen ja erityisesti henkilöstöön ja sen ammattitaitoon. Näistä Kempele ja Muhos olivat pisteyttäneet henkilöstömitoituksen henkilöstön erityisosaamisen lisäksi. Kempele antoi kaksi pistettä hoitohenkilökunnan mitoituksen ollessa 0,60 – 0,69, ja kolme kun mitoitus oli 0,70 – 0,80. Muhoksella yli 0,60 hoitohenkilöä/asiakas tarjoava yritys sai maksimissaan viisi lisäpistettä. Myös tukipalveluhenkilöstön mitoituksen ollessa yli 0,15, tarjoaja sai maksimissaan viisi lisäpistettä. Ongelmana tässä kohden mielestäni oli, ettei pisteytystä oltu selkeästi porrastettu, kuten esimerkiksi Kempeleen lomakkeessa.



Kuva 5. Henkilöstö ja laadun lisäpisteet

Vaikka Tyrnävä käytti vertailuperusteiden pisteytyksessä vain asiakastytyvyyttä ja asiakkaan toimintakyvyn ylläpitoa, huomioin tässä myös ylimääräiset

laadun osatekijät. Niissä Tyrnävä painotti enemmän henkilökunnan erityisosaamista, kuten muisti/dementiahoidon koulutusta ja saattohoito-osaamista, vaikka myös Muhoksella oli laadun lisäpisteiden arviointikriteereinä henkilöstön erityisosaaminen. Edelleen ongelmana kuitenkin oli, että näiden kriteerien pisteytystä ei ollut Muhoksen tarjouspyynnössä porrastettu.

Somerolla tarjouspyynnön laadun lisäpisteet koostuivat pitkälti erilaisen ammattihenkilökunnan läsnäolosta toimipisteessä. Somerolla oli laajimmat vaatimukset henkilöstön erityisosaamisesta jo vähimmäisvaatimuksina, kuten masennuksen ja depression tunnistaminen ja näiden hoito. Fysioterapeuttien ja muun erikoisammattihenkilöstön ei tarvitse olla palveluntuottajan omilla palkkalistoilla, vaan palvelut voidaan ostaa myös alihankintana.

Halvinta hintaa valintaperusteena käyttävien hankintayksiköiden tarjouspyynnöissä henkilökunnan laatu ja ammattitaitovaatimukset olivat hyvin ylimalkaisesti ja tulkinnanvaraisesti määriteltä. Mm. sairaanhoitajan/terveydenhoitajan läsnäolosta oli vähimmäisvaatimus neljässä tarjouspyynnössä kuudesta. Käytännössä kuitenkin kaikissa yksiköissä, joissa lääkehoito on palveluntuottajan vastuulla, vastuuhenkilöllä tulee olla Sosiaali- ja terveysministeriön Turvallinen lääkehoito – oppaan mukaisesti olla lääkehuollon pätevyys.

Ainoa selkeä vaatimus henkilöstön suhteen kaikissa tarjouspyynnöissä oli, että hoitohenkilöstön tuli olla merkittynä Valviran rekisteriin ja täyttää ammatillisen henkilöstön kelpoisuuslaeissa- ja asetuksissa määritellyt kelpoisuusvaatimukset ja selvitykset henkilöstön ammattitaidosta tuli esittää tilaajalle. Kaikki hankintayksiköt Kemijärveä ja Inaria lukuun ottamatta edellyttivät palveluntuottajilta jonkinasteista koulutussuunnitelmaa henkilöstön ammattitaidon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Yksikön vastuuhenkilöllä tuli olla sosiaali- ja terveysalan korkeakoulututkinto, työkokemusta vanhustyöstä sekä esimiestyöstä. Lisäksi henkilöstörakenteesta oli annettu ohje, että sen tulee vastata asiakkaiden tarpeita.

Vaikka kaikissa tarjouksissa ohjeena suositusten mukaan oli, että palvelussa tulee olla toimintakykyä edistävä ja kuntouttava työote ja asukkaiden fyysistä toimintakyvyn ylläpitoa tulee tukea, niin ainoastaan Muurame ja Somero olivat määritelleet vähimmäisvaatimuksissa fysioterapiaan, toimintaterapiaan, muistisairaiden hoitoon ja/tai sosiaaliturvaan perehtyneen henkilöstön läsnäolon palveluyksikössä. Joko oletuksena on ollut, että lait ja asetukset sekä erilaiset viranomaisohjeistukset ohjaavat palveluntuottajia riittävästi tai palveluntuottajien hyvään palvelutasoon muutoin luotetaan.

### 3.4 Pk-yritykset tehostetun palveluasumisen kilpailutuksissa

Periaatteessa kuka vain voi ryhtyä alan yrittäjäksi, kunhan toimintayksikön johtaminen ja käytännön työn tekijät täyttävät lain määrittämät riittävät ammattitaitovaatimukset ja yrittäjällä on halua perehtyä tehostettuun palveluasumiseen liittyviin lakeihin, asetuksiin ja ohjeisiin. Mitä paremmin yrittäjä ymmärtää tämän alan yrittämiseen liittyvät erityispiirteet ja panostaa osaavaan henkilöstöön sekä kilpailutuksissa käytettäviin laatutekijöihin, vaikkei niihin osallistuisikaan, sitä paremmat edellytykset yrityksellä on menestyä.

Kuitenkaan tämä vaihtoehto ei näytä olevan houkutteleva kaiken aikaa kasvavista markkinoista huolimatta, sillä uusien yksityisten palveluntuottajien määrä on kääntynyt laskuun vuodesta 2008 eteenpäin. Lisäksi lopettaneiden yritysten määrä kääntyi nousuun, mikä yhdessä vähäisten aloittavien yritysten kanssa osoittaa alan keskittymistä yhä pienenevän joukon käsiin. Vuonna 2011 yhdeksän suurinta yritystä palvelutalo- ja asumispalveluissa työllisti 43 % henkilöstöstä. Syynä paikallisten toimijoiden lopettamiseen pidetään niiden heikkoja edellytyksiä investoida ympärivuorokautisen tehostettujen asumispalveluiden vaatimiin moderneihin tiloihin ja henkilöstömitoituksiin sekä yritysostoja ja fuusioita. (Lith 2013, 10 – 11, 19)

Innostusta uuden yksityisen palveluasumisen yksikön perustamiseksi ei myöskään tue hankintayksiköiden vaatimukset useamman vuoden todennettavasta

kokemuksesta palveluasumisen tuottajana, sillä alan yritykset ovat riippuvaisempia kuntasektorista ja niissä tapahtuvissa ulkoistuksista kuin ikäihmisille avohuollon palveluja tuottavat toimijat, jossa asiakkaiden maksukykyä on tuettu esimerkiksi palvelusetelin tai verotuksellisin keinoin, kuten kotipalveluvähennyksin. (Lith 2013, 17)

Tämä on tosin osittain jo muuttumassa, sillä useammassa kunnassa mietitään palvelusetelin käytön laajentamista myös asumispalveluihin. Mm. Huittinen yhdessä Harjavallan, Kokemäen ja Nakkilan kanssa ovat aloittaneet kaksivuotisen kokeilun palvelusetelin käyttämisestä ikäihmisten asumispalveluissa. Palveluseteli antaa asiakkaille mahdollisuuden valita asumispaikkansa palveluntuottajiksi hyväksytyjen toimijoiden joukosta. (Huittinen 2015)

Tutkittavina olleista neljä hankintayksikköä vaati palveluntuottajilta referenssejä, jotka käsittivät vähintään kolmesta viiteen vuotta kokemusta vanhusten palveluasumisen järjestämisestä eivätkä referenssit saaneet olla kolmea vuotta vanhempia. Näistä kahdessa tarjouspyynnössä oli lisäksi vaade, että kokemuksen tuli olla vähintään yli kymmenen hengen asumisyksiköstä. Referenssivaade on yksi keino varmistaa palveluntuottajan kyky laadukkaan palvelun tuottamiseen, mutta ei edesauta uusien ja mahdollisesti paikallisten toimijoiden markkinoille tuloa.

Parhaat edellytykset uudella tai olemassa olevalla pienehköllä toimijalla on osallistua hankintojen kilpailutukseen sellaisilla paikkakunnilla, joiden palveluntuottajien vähimmäisvaatimukset eivät sisällä vaatimusta aikaisemmasta kokemuksesta palveluasumisen tuottamisesta. Mahdollisuuden tarjoavat myös ne kilpailutukset, joissa kunta etsii palveluntuottajaa omiin tiloihinsa, jolloin raskaat rakentamiskustannukset ja kiinteistön ylläpitokustannukset eivät rasita palveluntuottajaa.

Puitesopimusmalli suosii toimijoita, joiden toiminta ei ole yksin hankintayksikön osoittamien asiakkaiden varassa. Tosin se antaa mahdollisuuden myös uusille pienempien asumisyksiköiden palveluntuottajille, ellei referenssejä vaadita, tarjota palvelujaan. Isommilla paikkakunnilla puitesopimuskumppaneiksi valitaan



yleensä useampi kuin yksi toimittaja suuren palvelutarpeen vuoksi, joten pienikin palveluntuottaja voi pärjätä tarjouskilpailussa, vaikka puitesopimus tuokin omat haasteensa yritykselle mm. toiminnan suunnittelun kannalta.

Niin uusien kuin jo olemassa olevien asumispalveluja tuottavien yritysten kannattaa seurata aktiivisesti HILMA:an tulevia hankintayksiköiden ilmoittamia tilaisuuksia markkinavuoropuheluista, ennakkokyselyistä ja tietopyynnöistä alueellaan ja osallistua niihin, koska sitä kautta ne voivat parhaiten tuoda palvelutarjontansa tiettäväksi ja päästä vaikuttamaan kilpailutuksiin. Tarjousten laatiminen on aikaa vievää, joten mitä valmiimmat palvelut mm. kuntoutuksen ja toimintakyvyn ylläpidon sekä asukkaiden virkistystoiminnan osalta toimintayksikössä on jo valmiina, sitä helpompaa tarjouksen laatiminen on.

Mutta palveluasumisen yksiköillä on myös kannettavanaan suuria riskejä, etenkin jos ne tuottavat asumispalveluja yksinomaan kunnan valitsemana palveluntuottajana ja sen asumisyksikköön osoittamien asiakkaiden varassa. Osuustoiminnasta valoa vanhuspalveluihin - tutkimuksessa nostettiin esiin ongelma, joka nykyisellä mallilla toimivassa hankintamenettelyssä on. Alan yritysten on vaikea suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti, koska sopimuskauden päätyttyä, mikäli yritys ei tule valitukselle uudelle kaudelle, ne pahimmassa tapauksessa joutuvat lopettamaan toimintansa. (Henry, Hänninen, Paksu & Pylkkänen 2014, 51 – 52)

Haasteensa liiketoiminnan kannattavuudelle tuo tulevaisuudessa tämän hetkisen hallituksen kaavailema eläkeläisten siirtäminen yleisen asumistuen piiriin, joka suoraan vähentää myös palveluntuottajan vuokratuloja. Esimerkiksi Attendon Ouluun valmistuvassa uudessa palvelutalossa asunnon vuokraksi on määriteltä 591,11 €/kk. Tähän asukkaan on mahdollisuus saada asumistuki täysimääräisenä. Jos asukas putoaa yleisen asumistuen piiriin, hyväksyttäväksi asumismenoiksi luetaan enää 411 €/kk. (Attendo, 2015; Laki yleisestä asumistuesta 14.11.2014/938)

Lähtökohtaisesti kiinteistön hoito- ja ylläpitokulut tulisi pystyä kattamaan saaduilla vuokratuloilla. Herää kysymys, kuka tuon erotuksen maksaa? Siirtyvätkö vuokratuotoista puuttumaan jäävät eurot suoraan asiakkailta perittäviin perusmaksuihin ja ateriamaksuihin (vaikka niin ei saisi tehdä) niissä kilpailutuksissa, joissa hankintayksikkö ei ole antanut niille ylärajaa tai muutoin määritellyt kohtuullisuutta?

#### 4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Ikäihmisten asumispalvelut ja palveluiden taso aiheuttavat kiivasta keskustelua ja suuriakin tunnekuohuja. Tunnustan, että asiaan perehtymättömänä myös minulla oli asiasta vahvoja mielikuvia- ja piteitä, mutta kuten elämässä yleensäkin, tämäkään ei ole niin mustavalkoista vaan näiden ääripäiden väliltä löytyy useampia harmaan sävyjä. Ja vaikka Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara kielsivät kirjassaan Tutki ja kirjoita valitsemasta aiheesta, johon itsellä on tunneside, päätin siitä huolimatta pysyä valitsemallani tiellä ja pyrkiä tutkimaan asiaa liiketaloudellisesta näkökulmasta.

Tutkiessani aineistossani olleita tarjouspyyntöjä, niistä kävi mielestäni selkeästi ilmi, missä hankintayksiköissä oli oikeanlaista hankintaosaamista. Esimerkiksi Tyrnävällä asiaan oli todella paneuduttu, ja tarjouspyynnöstä ja sen liitteistä näkyi selvästi, että kunnan tahtotila oli löytää ja tarjota laadukkaita palveluja kuntalaisilleen. Kemijärven tarjouspyyntö taas oli esimerkki siitä, että hankintayksiköltä puuttui joko osaamista, aikaa tai oikea tahtotila. Tarjouspyyntö oli suppea ja määrämuotoinen, jossa näkyi viitteitä siitä, että asiakasnäkökulmaa oli yritetty miettiä ja ottaa huomioon, mutta tulkinnanvaraisuutta oli jätetty liikaa. Vaikka tarjouspyynnöistä liitteineen tulee raskas kokonaisuus mitä yksityiskohtaisemmin esim. vähimmäisvaatimukset on määriteltä, niin tällä tavoin hankintayksikkö saa varmemmin sen mitä haluaa ja myös tarjoaja tietää selkeästi mitä palvelun tuottaminen vaatii.

Entä olivatko kokonaistaloudellisen edullisuuden valintaperusteekseen ottaneet hankintayksiköt käyttäneet mahdollisuutensa saada erillisten laatukriteerien kautta lisälaatua ostamalleen palvelulle? Sekä halvinta hintaa että kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena käyttävät hankintayksiköt korostivat pääosin niin henkilöstön ammattitaitoa kuin asiakkaiden osallistamista. Kaikissa tarjouspyynnöissä oli vaatimus myös virkistystoiminnasta, jota tuli olla tarjolla vähintään kerran viikossa, mutta tämä oli suositusten mukainen vaatimus, joten siinä sen niissä tulikin olla.

Suurin ero laadun lisäpisteiden ja vähimmäisvaatimusten välillä oli juuri painotuksessa henkilöstön erityisammattitaitoon ja asiakkaiden osallistamiseen ja virkistystoimintaan. Mutta käytännössä niiden palveluntuottajien, jotka tarjoavat korkeinta mahdollista laatua, joutuvat todennäköisesti tarjoamaan myös kalliimpaa hintaa kuin laadun minimitasoa tarjoavat. Henkilöstökustannukset kuitenkin kasvavat isommiksi mitä koulutetumpaa henkilökuntaa yksiköstä löytyy, vaikka asiakas joistakin erityispalveluista, kuten esimerkiksi jalkahoidosta tai fysioterapiasta, itse maksaisikin. Eikä virkistystoiminnan organisoiminenkaan aivan täysin ilmaista ole vaikka paljon voidaan tehdä suhteellisen pienillä kustannuksilla vain toimintatapoja muuttamalla.

Vaikka kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena käyttävät hankintayksiköt pisteyttivät laatutekijöitä ja nämä laatutekijät jopa toivat jonkin verran lisäarvoa verrattuna halvinta hintaa vertailuperusteena käyttäviin, niin niiden osuus jäi kuitenkin varsin vaatimattomaksi suhteessa hinnan painoarvoon, kuten tekemäni esimerkkilaskelmat osoittivat. Hankintayksiköt eivät olleet hyödyntäneet mahdollisuutta laskea hinnan painoarvoa esimerkiksi 50 %, jolloin laatupisteiden osuus olisi voinut oikeasti nostaa laadun merkitystä palvelun hankinnassa. Koska kuitenkin vaaditut laatutekijät eivät toteudu ilman kustannuksia ainakaan, jos ne halutaan toteuttaa hyvin. Vaikka EU:n uuden hankintadirektiivin tarkoitus on puuttua nimenomaan näihin ongelmiin ja mahdollistaa paremmin myös pk-yritysten osallistuminen ja pärjääminen kilpailutuksissa, hinnan painoarvon vähentämistä ja laatutason nostamista, niin nähtäväksi jää, muuttuuko tilanne.

Erityisesti kiinnitin huomiota halvinta hintaa etsivän Sote kuntayhtymän palvelun vähimmäisvaatimukseen. Niissä korostuivat suhteellisen korkeat laatuvaatimukset, mutta alhainen henkilöstömitoituksen vaade herättää kysymyksen, kuinka paljon näistä laatutekijöistä pystytään tosielämässä pitämään kiinni? Ainakin kohtuullisen säännöllisesti ilmi tulevat ongelmat tehostetun palveluasumisen yksiköissä kertovat, jollei muusta niin laadun valvonnan epäonnistumisesta. Eli siltä osin KILPA-tutkimuksen tulokset laadun valvonnan heikosta resursoinnista eivät tunnu viidessä vuodessa täysin vanhentuneen

Kysymykseen siitä, että suosivatko tarjouspyynnöissä käytetyt vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet vain suuria toimijoita ja pudottavat siten pienemmät toimijat kisasta jo alkumetreillä sain melko selkeän vastauksen. Käydessäni tarjouspyyntöjä lävitse, ymmärrän pienten yksityisten yrittäjien haluttomuuden lähteä mukaan kilpailutuksiin, sillä vaikei tarjousten tekemiselle ole varsinaisia esiteitä (lukuun ottamatta referenssivaateita, jotka sulkevat pois uudet yrittäjät), niin yksin tarjouksen tekeminen vaatii sellaisia resursseja, jotka voivat lannistaa yrittäjän, jolleivät tarjouspyynnöissä esitetyt vähimmäisvaatimukset ole jo olemassa.

Sosiaali- ja terveystalouden jatkuva murros ja kuntien halukkuus palveluhankintojen ulkoistukseen lisää tarvetta palveluntuottajien määrän kasvattamiseen, jotta markkinoille syntyisi todellista kilpailua. Tämänhetkinen tilanne on kuitenkin viemässä kehitystä toiseen suuntaan, jossa markkinat keskittyvät muutamalle isolle toimijalle. Hankintayksiköiden palveluntuottajille esittämät vähimmäisvaatimukset voivat johtaa niin suuren taloudellisen riskinottoon, että pk-yrittäjä ei pidä sitä kannattavana suhteellisen lyhyen sopimuskauden takia, etenkin jos yksikkö on täysin hankintayksikön sille osoittamien asiakkaiden varassa.

Palvelusetelin laajempi käyttöönotto myös asumispalveluissa voi tuoda tähän helpotusta samoin kuin tulevaisuudessa nykyisen hallituksen kaavaileman rahan seuran asiakasta – ajatuksen toteutuminen sote-uudistuksessa. Myös hankintalain uudistus, joka ottaa paremmin huomioon pk-yritykset sekä antaa hankintayksiköille mahdollisuuden käyttää laajemmin vertailuperusteita, joissa korostuu paikallisuus ja pk-yritysten taloudellinen merkitys alueellaan tuo toivoa siitä, että palveluasumisen bisnes ei keskity liian harvoihin käsiin. Jotta tämä uhkakuva kapeasta palveluntuottajasektorista ei toteutuisi, täytyisi hankintayksiköiden lisätä osaamistaan ja muuttaa myös ajattelumallia halvimmalla hinnan perässä juoksemisen sijasta todellisen kokonaisedullisuuden saavuttamiseen.

Huolimatta siitä, että tutkimusaineisto oli melko suppea otos, se mielestäni antoi varsin hyvän kuvan siitä, mitä tehostetun palveluasumisen tuotanto on ja mitä se vaatii, koska kyseessä on monimutkainen ja suhteellisen pitkien sopimuskausien hankinta. Lisäksi niistä näkyi melko selvästi hankintayksikön osaaminen ja se

kuinka kunnilta lain vaatimaan ikäihmisten palveluiden tuottamisen strategiaan oli milläkin paikkakunnalla paneuduttu.

Näin alan ulkopuolisena ihmisenä ja yrittäjäyksenäkökulmasta tarkasteltuna, olisi kenties syytä pohtia millä keinoin palvelut pystyttäisiin tuottamaan siten, että kustannusrakenne ei esimerkiksi kiinteistöjen osalta kasva liian suureksi rasitteeksi ja sitä kautta sulje pois pienempiä yrittäjiä. Eli tulisiko kuitenkin kuntien omistaa kiinteistöt, joissa palvelut tuotetaan? Entä voisiko osuuskuntamuoto yritysmuotona todella olla mahdollisuus tuottaa palvelut lähellä asiakasta ja asiakaslähtöisesti ja samalla liiketaloudellisesti järkevästi, kuten Osuustoiminnasta valoa vanhushpalveluihin tutkimus esittää? Tämä kenties mahdollistaisi myös niiden seutukuntien markkinoiden kasvattamista, joissa todellista kilpailua ei muuten syntyisi. Esimerkiksi Inarin tapauksessa voi pohtia, onko kilpailutuksesta ollut todellista hyötyä kunnalle, sillä se sai ainoastaan kaksi tarjousta, joista palveluntuottajaksi oli valittu Attendo Oy.

Erityisen tärkeänä näkisin, että ei ainoastaan hankintayksiköissä toimiville vaan myös yrittäjille olisi helposti saatavilla koulutusta hankintalaista, ja sen kiemuroista. Moni kilpailutus päättyy markkinaoikeuteen vain siksi, että toimijoilla ei ole riittävää tietämystä asiasta.

Idealistinen toiveeni on, että tulevaisuudessa löytyy tasapaino, jossa niin kuntien/sote-alueiden varat, asiakkaiden toiveet palvelun hyvästä tasosta ja ne palveluntuottajat, jotka pyrkivät hyvää palvelua tuottamaan liiketaloudellisesti järkevästi, kohtaavat. Mutta niin kauan kuin raha on se joka yksin puhuu, kilpailutuksissa pärjäävät monikansalliset suuryritykset ja kotimaiset pörssiyritykset, joiden toimintaa ohjaa kvartaalitalous inhimillisyyden sijaan.

## LÄHTEET

- Attendo 2015. Savotanpuiston hoivakoti. Osoitteessa: <http://www.attendo.fi/savotanpuisto> 27.10.2015.
- Eskola, S. – Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. 2. uud. painos. Helsinki: WSOYpro.
- Henry, H., Hänninen, J., Paksu, S. & Pylkkänen, P. 2014. Osuustoiminnasta valoa vanhuspalveluihin. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 79.
- HILMA 2015. Kynnysarvot. Osoitteessa: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot> 17.8.2015.
- HILMA 2015. Tilastot. Osoitteessa: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/> 21.8.2015.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2010. Tutki ja kirjoita. 15. – 16. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hotti, A., Tyni, T. & Virnes, E. 2012. Muistio vanhuspalvelujen mitoitusten kustannusvaikutuksesta. Kuntaliitto. Osoitteessa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/08/20120822/2012-08-22-Mitoituksen-nostamisen-kustannusvaikutuksia.pdf> 20.10.2015.
- Huittinen 2015. Palveluseteli ikääntyneiden asumispalveluissa. Osoitteessa: [http://www.huittinen.fi/palvelut/sosiaali-ja\\_terveyspalvelut/ikaihmiesten\\_palvelut/asumispalvelut/palveluseteli\\_tehostettuun\\_palveluasumiseen](http://www.huittinen.fi/palvelut/sosiaali-ja_terveyspalvelut/ikaihmiesten_palvelut/asumispalvelut/palveluseteli_tehostettuun_palveluasumiseen) 27.10.2015.
- Hytönen, T. – Lehtomäki, L. 2010. Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010. Valtiovarainministeriö.
- Iloranta, K. - Pajuniemi-Muhonen, H. 2015. Hankintojen johtaminen: ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. 4. tark. laitos. Helsinki: Tietosanomaa.
- Kuntaliitto 2012. Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Osoitteessa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2771](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2771)
- Kuusniemi-Laine, A. – Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat: käsikirja. Helsinki: Edita.
- Lith, P. 2013. Vanhusten ja erityisryhmien yksityisen palveluasumisen kilpailutilanne. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 9/2013.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

Laki yleisestä asumistuesta 14.11.2014/938

Pekkala, E. – Pohjonen, M. 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5. uud. laitos (6. painos). Helsinki: Tietosanoma.

Pekkala, E. – Pohjonen, M. 2015. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 6. uud. laitos (7. painos). Helsinki: Tietosanoma.

Sinervo, T., Noro, A., Tynkkynen, L., Sulander, J., Taimio, H., Finne-Soveri, H., Lilja, R. & Syrjä, V. 2010. Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakenne, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi. Terveyden- ja hyvinvointilaitoksen raportti.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2015. Hankintalain kokonaisuudistus. Osoitteessa: [https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat/hankintalain\\_kokonaisuudistus](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/hankintalain_kokonaisuudistus) 17.8.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Opas: sosiaalisesti vastuulliset hankinnat. Edita. Osoitteessa: [https://www.tem.fi/files/38066/Opas\\_Sos.hankinnat\\_ccx.PDF](https://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF)

Ukkola, M. 2015. Hankintalainsäädäntöuudistus: Tarjousten käsittely, hankintapäätös, hankintasopimuksen muuttaminen. Osoitteessa: <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/tapahtumat-ja-uutiset/2015/seminaari-toukokuu-2015/Documents/Markus%20Ukkola%20-%20Tarjousten%20käsittely,%20hankintapaatos,%20hankintasopimuksen%20muuttaminen.pdf> 9.9.2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:1. Osoitteessa: [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto 2013. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Osoitteessa: [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto 2008. Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Osoitteessa: [www.julkari.fi](http://www.julkari.fi)

Suomen Yrittäjät 2012. Julkiset hankinnat – Opas yrityksille. 3. painos. [www.yrittajat.fi](http://www.yrittajat.fi)

Valtiovarainministeriö 2014. JYSE 2014 Palvelut. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. Osoitteessa: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)