

# Tulosperusteinen hankinta Suomessa

*Anniina Tirronen & Pasi-Heikki Rannisto*

## Johdanto ja artikkelin tavoitteet

Suomalainen keskustelu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on lisääntynyt ja monipuolistunut merkittävästi. Keskustelua ei enää käydä vain juridisesta näkökulmasta tai siitä, tuottavatko palvelut julkinen vai yksityinen sektori. Diskurssista voidaan löytää muun muassa sote-uudistuksen, asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden, verkostojen, osallistamisen, osaamisen, innovaatioiden ja kumppanuuden näkökulmia (ks. mm. Hakari 2013; Junnila & Fredriksson 2012; Jäppinen 2011; Kuhmonen ym. 2013; Lith 2014; Lundström 2011; Pauni 2011; Saarelainen & Virtanen 2010; STM & VM 2015a; Tynkkynen 2013). Vähemmälle on kuitenkin jäänyt keskustelu palvelujen järjestämisen johtamisesta.

Ulkoisia palvelujen tuottajia hyödynnetään suomalaisissa kunnissa varsin laajasti osana palvelutuotantoa. Usein palvelujen hankinta liitetään tilaaja-tuottaja-asetelmaan, vaikka palveluja hankitaan laajasti myös perinteisessä toimialakohtaisen hierarkian mallissa. Palvelujen hankinnasta ja järjestämisestä onkin tullut kunnille ydintoimintaa ja keskeisistä palvelujen tilaamiseen osallistuvista ammattilaisista jo lähes oma professionsa (Glasby 2012). Kuitenkin palvelujen hankintatavat ja organisaatioiden toimintatavat palveluja hankittaessa vaihtelevat varsin laajasti eikä yhtä oikeata toimintatapaa voida tarkasti määrittää (vrt. Pauni 2011).

Verovaroin rahoitettaviin julkisiin palveluihin liittyy vahvasti poliittinen tarveharkinta, jolloin laeilla ja muilla normeilla säädellään sekä palvelujen tuottamista että niiden käyttämistä. Palvelujen ja hankintaprosessin määrit-

tely on ratkaisevaa myös lopullisen palvelun ja sen tuottamisen näkökulmasta, sillä kilpailutetut palveluntuottajat lähtökohtaisesti tuottavat vain niitä suoritteita ja palveluja, joita niiltä on tilattu. Normituksen ja tilaajan määrittelemät tarpeet sekä kilpailutusprosessin aikana tapahtuvat neuvottelut ovat merkittävämpiä palvelujen muotoutumisessa kuin palveluja saavien asiakkaiden palvelutilanteessa esiintyvät tarpeet ja toiveet (Stenvall & Airaksinen 2009). Palvelujen hankinta ja sopimusmenettelyt myös muuttuvat hankinnan elinkaaren eri vaiheissa. Usein palveluja ensimmäisen kerran hankittaessa huomio painottuu loppusuoritteiden hintaan, kun puolestaan hinnoittelun erottelevuuden vähentyessä alkavat laatu ja vaikuttavuustekijät korostua (Stenvall & Rannisto 2011).

Kuntien hyvinvointipalvelujen hankinnoista suurin osa tehdään suoriteperusteisesti. Tämä tarkoittaa, että kunta hankkii palveluja tai suoritteita, jotka sen palveluista vastaava tilaaja määrittelee palvelukuvauksineen ja laatu-kriteereineen ennen palvelujen hankkimista. Olennaista palvelujen hankinnan onnistumiselle on tilaajan kyky ennalta määrittellä palvelutarve ja varmistaa prosessi, johon hankittava ja sovitettava palvelu istutetaan. Tämä on kohtuullisen helppoa esimerkiksi rakennusprojekteissa, joissa piirustuksista voi päätellä yksittäisten toimintojen ja suoritteiden sisällön. Hyvinvointipalveluja tilattaessa asiakkaiden palvelutarpeet vaihtelevat ja muun muassa siksi suoriteperusteiseen hankintaan onkin viime aikoina kohdistettu merkittävää kritiikkiä. Suoriteperusteinen hankinta myös tietyllä tavalla standardoi hinnan, jolloin palveluja tarjoavan ammattilaisen oma harkinta ja mahdollisuus luoviin ratkaisuihin vähenevät. Kritiikkiä suoriteperusteista hankintaa kohtaan esitetäänkin sekä palveluja tuottavien ammattilaisten että asiakkaiden suunnasta (vrt. Stenvall & Rannisto 2011; Rannisto & Tienhaara 2011).

Kritiikin seurauksena on alettu keskustella siitä, millä muulla tavoin olisi mahdollista järjestää palveluja ja toteuttaa hankintoja. Yksi lähestymistapa on ns. tulosperusteinen palvelujen järjestäminen (outcomes-based commissioning). Siinä hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, jolloin tuottajille jää enemmän vapautta määrittellä palvelut ja toimenpiteet, joilla tulokseen päästään. Tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä mittaa-

maan asetetaan mittarit. Tilaaaja voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa tulokseen pääsemiseksi, jolloin tilaaaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, miltä osin kukin tuottaja pystyy vastaamaan tulokseen pääsemisestä. Tulosperusteiseen hankintaan voidaan liittää myös tuottajalle palveluita maksaminen vasta silloin, kun tulokseen tai osatavoitteeseen on päästy (payment by results), tai muita sopimukseen liittyviä mekanismeja, jotka tukevat tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana. Tulosperusteisen hankinnan arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Laajemmin asiaa tarkasteltaessa voidaan havaita, että suoriteperusteisessa ja tulosperusteisessa hankinnassa ja niiden hyödyntämisessä on laajempi teoreettinen ero. Suoriteperusteinen hankinta toteuttaa arvölähtökohdiltaan vahvaa johtajuutta ja tuotannon tehokkuutta korostavaa New Public Management -ajattelua (NPM), kun puolestaan tulosperusteisuutta ja vaikuttavuutta painottavat hankinnan muodot perustuvat New Public Governance -ajattelulle (NPG). NPG-ajattelussa tarkastellaan pelkkien tuotosten ja suoritteiden lisäksi palveluja tuottavaa verkostoa ja palvelulla saavutettavaa asiakasvaikutusta ja tulosta (vrt. Tirronen ym. 2014).

Artikkelissa määritellään tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja selvitetään, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. Tutkimuskysymykseksi muodostuu: *miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa*. Tulosperusteinen hankinta nähdään strategisen tason hankintana ja mahdollisena vastauksena palvelujen järjestämiseen ja sen johtamiseen vaikuttavasti.

Kiinnostuksen kohteena ovat myös tulosperusteinen palvelujen järjestäminen johtamis- ja osaamiskysymyksenä sekä tulosperusteisen hankinnan yhteys innovaatioihin. Tutkittavaa ilmiötä, tulosperusteista hankintaa Suomessa, tarkastellaan analysoimalla vuonna 2015 ja vuoden 2016 tammi–maaliskuussa käynnissä olleita julkisia hankintoja. Kirjoituksen aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiirinen aineisto on koottu hankintojen sähköisestä ilmoituskanavasta HILMAsta ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)).

Hankinta rajataan tässä artikkelissa koskemaan pelkästään toimintaa, jolla julkinen hankintayksikkö hankkii palveluja ulkoisilta palveluntuottajilta kilpailuttaen tai muulla tavoin. Julkisen toimijan sisäistä hankintaa ei tarkastella, koska se ei ole samalla tavalla kilpailulainsäädännön alainen kuin ulkoinen hankinta. Lisäksi palvelusetelillä järjestettävät palvelut rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti kuntien järjestämät hyvinvointipalvelut, joiksi ymmärretään tässä kirjoituksessa sosiaali- ja terveystalouden lisäksi kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuksen palvelut ja työllisyyspalvelut.

## Teorettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet

### Hankinta ja hankinnan prosessi

Hankinta on toimintaa, jonka puitteissa valmistellaan ja toteutetaan jonkin palvelukokonaisuuden tai tuotteen ostaminen tilaajan tai toisen toimijan käyttöön. Käytännössä hankintaa suoritetaan julkisten hankintayksiköiden omana toimintana, hankkimista varten perustettujen yhteistoimintaelinten avulla (nk. hankintarenkaat) tai hyödyntämällä hankintakonsultteja eli niin kutsuttuja brokereita hankinnan toteuttamisessa. Tällöin konsultti kilpailuttaa saadun tehtäväkokonaisuuden hankintayksikön toimeksiannosta. Brokerit voivat olla yksittäisiä konsultteja tai varta vasten rooliin perustettuja organisaatioita, kuten Tampereen Kotitori.

Perinteisen hankintayksikön tehtäväkenttä pitää sisällään muun muassa seuraavia tehtäviä (Junnila & Fredriksson 2012, 21):

- 1) palvelutarpeen määrittelyn
- 2) tilaamisen omalta tuotannolta
- 3) ulkoisten palveluntuottajien kilpailuttamisen ja sopimisen
- 4) sopimusseurantaan liittyvät tehtävät
- 5) eri tuottajien välisen yhteistyön organisoinnin.

Palvelujen järjestämisessä voidaan erottaa yksilötaso, operationaalinen taso ja strateginen taso. Epäselvää on, mitä palveluja tulisi järjestää milläkin tasolla. Tiedämme sängen vähän vielä strategisen hankinnan vaikutuksista verrattuna perinteisempiin tapoihin järjestää palveluja. (Glasby 2012, 248.) Hankintayksiköstä käytetään usein myös termiä tilaaja. Palvelujen järjestäminen voidaan nähdä hankintaa laajempänä käsitteenä. Lithin (2014) mukaan hankintayksiköllä on kykyä määritellä ratkaistava ongelma, mutta ei välttämättä sen ratkaisua, koska hankintayksiköllä ei ole tarkkaa käsitystä kaikista mahdollisista markkinoilla olemassa olevista tai kehittyvistä ratkaisuista (Lith 2014, 84). Käsitteellä hankinta tarkoitetaan usein julkisia hankintoja eli organisaation ulkopuolelta tehtäviä hankintoja. Hankinnan käsite ei pidä sisällään oletusta suoriteperusteisuudesta tai tulosperusteisuudesta.

Euroopan unionin kilpailulainsäädännöllä on ollut keskeinen vaikutus suomalaiseen hankintalainsäädäntöön erityisesti 2000-luvun alusta alkaen. Sosiaali- ja terveystalouden sisällyttäminen hankintalainsäädännön piiriin on ollut kansallinen ratkaisu. (Junnila ym. 2012, 9.) EU-hankintadirektiivejä on vuoden 2014 alussa uudistettu, ja uuden kansallisen hankintalain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2016 aikana. EU-kynnysarvot muuttuivat 1.1.2016 alkaen.

Suomessa 1.6.2007 voimaan tulleen hankintalain (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) mukaan hankintayksiköitä ovat hankintoja tekevät kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion viranomaiset, evankelisuterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä julkisoikeudelliset laitokset, kuten kunnalliset liikelaitokset, ja lisäksi mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainitulta hankintayksiköltä. Hankintalakia on muutettu ja uudistettu useita kertoja, viimeksi 8.4.2016.

*Taulukko 1. Ulkoisen hankinnan prosessi vaiheittain keskittyen kilpailutukseen (mukaien Lundström 2011, 44 ja 110).*

Hankintaprosessin eri vaiheet
Hankinnan suunnittelu ja markkinoiden kartoitus
Hankintailmoituksen julkaiseminen
Tarjouspyynnön ja liitteiden laatiminen
Tarjouspyynnön julkaisu
Tarjousten vastaanottaminen
Tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkastaminen
Tarjousten vertailu
Hankintapäätöksen tekeminen
Sopimuksen tekeminen
Mahdollinen muutoksenhaku
Sopimuksenaikainen yhteistyö ja sopimusseuranta

## Tulosperusteinen hankinta

Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä ollaan organisaation kannalta strategisella tasolla. Puhuttaessa kuntien hankintastrategioista kysymys on usein siitä, mitkä ovat organisaation tarpeet tulevaisuudessa ja mitä palveluja aiotaan tuottaa itse, mitä kuntien yhteistyönä ja mitä ostaa ulkoisilta palveluntuottajilta. Hankintastrategiasta palveluntuottajat voivat omalta osaltaan saada tietoa palvelujen järjestämisen suunnitelmista, painotuksista sekä palvelujen hankintatavoista.

Tarkasteltaessa tulosperusteista hankintaa, on havaittavissa kaksi erilaista lähestymistapaa. Yksi lähestymistapa on Isossa-Britanniassa kehitetty outcomes-based-malli (outcome(s)-based model). Toinen lähestymistapa on arvoverkkoajatteluun perustuva ns. porterilainen toimintamalli (ks. mm. Porter 2009). Tarkastelemme tätä hankintayksiköiden ”lähestymistapojen” kehitystä osana muutosta, jossa julkisessa hallinnossa on siirrytty yhä voimakkaammin ns. julkisesta johtamisesta (New Public Management, NPM) kohti uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). (Ks. Tirronen ym.

2014.) Uuden julkisen hallinnan (NPG) viitekehyksessä voidaan erottaa kolme eri asiaa korostavaa kehityssuuntaa – ensiksi verkostojen hallinta, toisena kuntalaisten ja kansalaisten osallistuminen sekä demokraattinen päätöksenteko ja kolmantena palvelujen asiakaslähtöisyys ja yhteistuotanto. Kehityssuunnat seuraavat ajallisesti toisiaan. (Hakari 2013, 5–6.) Näitä kaikkia kolmea suuntausta voidaan tunnistaa tulosperusteisessa hankinnassa.

Tulosperusteinen palvelujen hankinta voidaan siten nähdä osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance) ja sitä voidaan toteuttaa sekä oman tuotannon että ulkoisten palveluntuottajien sopimusohjauksessa. Tulosperusteisuus hankinnoissa muuttaa tilaajan ja tuottajan suhteita antamalla tuottajille vapautta toteutukseen ja oman toimintansa kehittämiseen. Tuloksia tarkastellaan palveluja käyttävän asiakkaan näkökulmasta, jolloin tällaiset hankinnat edellyttävät usein palveluntuottajien konsortioita, palvelujen integroimista tai alihankintaa. (Hakari 2013, 66 ja 77.)

Tulosperusteinen hankinta on käsitteenä monitulkintainen. Tulosperusteinen hankinta (outcomes-based commissioning) ymmärretään kirjoituksessa ensisijaisesti hankinnaksi, jossa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Aikaisemmin tästä näkökulmasta asiaa on lähestytty päämies-agenttiteorian avulla, jossa palveluja agentilta tilaava päämies on kiinnostunut lähinnä vain haluttavasta lopputuloksesta (Baxter ym. 2008). Kuitenkin palvelutuotannossa myös prosessi on usein merkittävä asiakkaan saaman lopputuloksen ja päämiehen tavoitteleman vaikutuksen kannalta, ja siksi päämies-agenttiteoria on tulosperusteisen hankinnan näkökulmasta liian rajautunut näkökulma. Tulosperusteisen hankinnan tutkimusta on Suomessa vielä melko vähän tehtynä ja sen voidaan katsoa olevan tutkimuskentässä uudehko suuntaus.

Tulosperusteiselle hankinnalle läheisiksi käsitteiksi eli reunakäsitteiksi ymmärretään arvoperusteinen hankinta, vaikuttavat hankinnat ja innovatiiviset hankinnat. Tulosperusteisesta tai arvoperusteisesta palvelujen järjestämisestä tai hankinnasta artikkeleita ja kirjallisuutta suomeksi löytyy vielä toistaiseksi hyvin niukalti, mikä asettaa omat haasteensa käsitteen määrittelylle. Suomen kielellä vaikuttavat hankinnat tai hankintojen vaikuttavuus ja innovatiiviset

hankinnat ovat käytetympiä käsitteitä. Sen sijaan englanninkielisiä termejä tulosperusteisella hankinnalla on useita (outcome-based commissioning, outcome-based procurement/outcomes-based commissioning, outcomes-based procurement/outcome based commissioning, outcome based procurement) samoin kuin arvoperusteisella hankinnalla (value-based purchasing, value-based procurement/values-based purchasing, values-based procurement/value based purchasing, value based procurement). (Tirronen ym. 2014.) Tässä kirjoituksessa tulosperusteisesta hankinnasta käytetään englanninkielistä termiä outcomes-based commissioning.

Tulosperusteisuus näkyy Suomessa esimerkiksi hankinnoissa sovellettavina bonus-sanktiomalleina ja palvelutasosopimuksina, joissa asetetaan mitattavat palvelutasot ja tavoiteltavat tulokset, joita tavoitellaan ja joihin palveluntuottajan on päästävä. Tulosperusteisen hankinnan soveltaminen ei edellytä, että koko palveluhankinta olisi tulosperusteinen, vaan hankinta voi pitää sisällään yhden tai useamman tulosperusteisen hankinnan elementin. Huomionarvoista on myös se, että kilpailutus on vain pienehkö osa palvelujen järjestämisen prosessia. Lisäksi suurin osa hyvinvointipalveluista Suomessa järjestetään omana tuotantona. Tulosperusteisuutta sovellettaessa palvelujen järjestämiseen tulisi myös kilpailutus tehdä tulosperusteisesti, mikäli palvelut päätetään kilpailuttaa.

Mitattavien tavoitteiden asettaminen palvelujen järjestämiseen (commissioning) ja hankinnan (procurement) prosesseihin ei välttämättä ole helppoa, eikä siitä ole vielä pitkällistä kokemusta. Edistyneimpiä alueita tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä on työllisyysohjelmien saralta, joissa tarjoajia on pyydetty toimittamaan määriteltyjä tuloksia, kuten saatuja ja pidettyjä työpaikkoja tietyllä aikajaksolla. Tarjoajille on annettu vapautta määritellä keinot työpaikkojen saavuttamiseksi. (Willis & Bovaird 2012, 151.) Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä tulosten määrittämisen lisäksi keskeistä on palvelutarpeen arviointi (needs assessment). Valitettavasti se, mitä palveluja tuotetaan, ei välttämättä pohjaudu palvelutarpeeseen (Marshall & Hothersall 2012, 43).

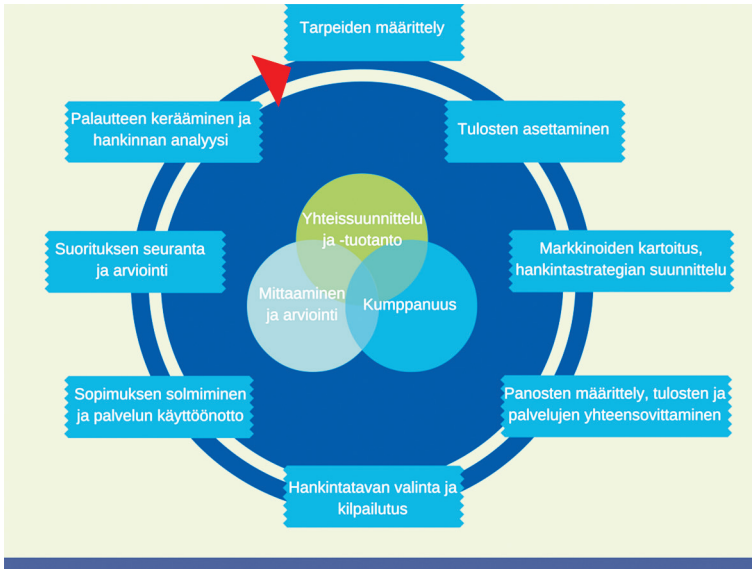


## Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli

Tulosperusteisessa palvelujen hankinnassa sopimus painottaa tuotoksia, laatua ja tuloksia ja vähintään osa sopimuksen hinnasta sekä mahdolliset jatko-hankinnat voidaan sitoa palveluntuottajan saavutuksiin (ks. Martin 1999). Tulosperusteinen lähestymistapa hyvinvointipalvelujen hankintaan keskittyy muutokseen, joka palvelujen tuloksena tapahtuu. Tavoiteltu muutos voi olla vaikkapa palvelujen käyttäjien parempi hyvinvointi tai ikäihmisten toimintakyvyn alenemisen ennaltaehkäisy. Keskitytään palvelusta johtuviin vaikutuksiin ja tuloksiin – ei siihen, miten palvelu toimii tai mistä eri toiminnoista se koostuu. Tämä lähestymistapa muuttaa jossain määrin hankinnan prosessia. Tulosperusteisen hankinnan prosessi on usein suoriteperusteisen hankinnan prosessia työläämpi ja prosessina pitempikkestoinen. Tuloksellisuus terminä pitää sisällään organisaation laadullisten pyrkimysten lisäksi myös tavoitteen saada parempaa vastinetta rahoille.

Hermeneuttisen kehän tapaan tulosperusteinen palvelujen järjestäminen etenee vaiheittain, joissa kussakin tapahtuu oppimista ja seuraavaan vaiheeseen valmistautumista. Erityisesti hyödynnettäessä neuvottelumenettelyä osana tulosperusteista hankintaa yhtäläisyys hermeneuttisen kehän ajatukseen on ilmeinen. Hermeneuttisen kehän ajatusta soveltaen jokainen hankinnan vaihe tuottaa oppimista ja valmistautumista seuraavalle vaiheelle. (Vrt. Gummesson 1991.) Joskus myös oppimisen seurauksena kehitetään edelleen aikaisemmin päätettyjä asioita. Prosessina tai pikemminkin syklinä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lähtee liikkeelle tarpeiden määrittelystä (ks. kuvio 1). Kuitenkin esimerkiksi Willis ja Bovaird (2012, 150) kuvaavat tulosperusteisen palvelujen järjestämisen syklissään ensimmäiseksi vaiheeksi tulosten määrittelyn.

Tarpeiden pohjalta edetään tulosten asettamiseen. Tämän jälkeen kartoitetaan markkinoita, jolloin saatetaan havaita joitain tarpeita määrittelyjen muuttamiselle joko täydentävään tai karsivaan suuntaan. Seuraavassa vaiheessa suunnitellaan hankinnan strategia, määritellään käytettävissä olevat panokset ja hankinnan mahdolliset muut reunaehdot sekä sovitaan tältä pohjalta yhteen asetetut tulokset eli tavoitteet sekä palvelut. Tätä seuraa hankintatavan valinta ja palvelujen kilpailuttaminen, mikäli kyseessä on julkinen hankinta.



Kuvio 1. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli (synteesi useista eri sykleistä).

Tulosperusteisessa hankinnassa neuvottelumenettelyt ovat tyypillisiä ja vuorovaikutus palveluntuottajien kanssa on merkittävässä asemassa. Jos hankintatavaksi valitaan kilpailutus käyttäen siinä neuvottelumenettelyä, saatetaan hankinnan aikana muun muassa tarjouspyynnön kriteerejä, tavoitteita ja hankittavan palvelun sisältöjä kehittää yhdessä kilpailuun osallistuvien tarjoajien ja hankinnan suorittavan toimijan kesken. Joko osana kilpailutusprosessia tai hankinnan muissa vaiheissa olennaista on myös yhteissuunnittelu asukkaiden ja eri yhteisöjen ja mahdollisesti muiden viranomaisten kanssa. Hankintapäätöksen pohjalta solmitaan sopimus tai sopimukset palvelujen tuottamisesta, mikäli valittavia palveluntuottajia on useita, ja käynnistetään palvelu. Palvelujen käyttöönottoa kuvataan harvoin hankinnan sykleissä omana vaiheenaan, vaikka se edellyttää yleensä toimenpiteitä myös hankkivalta organisaatiolta. Sopimuskaudella sopimusta seurataan ja hankittujen palvelujen vaikutuksia ja tavoitteisiin pääsemistä sekä palvelujen tuotantotapaa arvioidaan. Palveluista

kerätään palautetta ja koko hankintaa analysoidaan eri näkökulmista. Palvelujen järjestämisen prosessia arvioidaan myös oppimisen kannalta, jolloin valmistaudutaan tulevaisuudessa eteen tuleviin hankintoihin. Hermeneuttinen kehä alkaa näin alusta uudessa tulosperusteisessa hankinnassa.

Mittaaminen, arviointi ja kumppanuus ovat keskeisessä asemassa läpi koko palvelujen järjestämisen prosessin. Yhteissuunnittelun lisäksi pyritään yhteistuotantoon tuottajien, asiakkaiden ja heidän läheistensä ja eri yhteisöjen kanssa. (Vrt. esimerkiksi Slay & Penny 2014, 18.) Hankinnassa tulisi huomioida myös se, että palvelun tuottajalla tulee olla mahdollisuus joustavasti muuttaa, korjata tai parantaa palveluprosessejaan tavoiteltavan tuloksen mahdollistamiseksi asiakkaan tarpeen tai olosuhteiden muuttuessa.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ei sinällään edellytä kilpailutusta, mutta kuvion 1 synteessissä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykleistä on kilpailutus mukana. Artikkelin keskittyessä julkisiin hankintoihin, on kilpailutus normaali käytäntö hankittaessa ulkoisesti tuotettuja palveluja. Hankinnan sykli muistuttaa oppimisen sykliä ja etenee jatkuvasti oppien hermeneuttisen kehän tavoin (Gummesson 1991). Grounded theory eroaa hermeneuttisesta kehästä esimerkiksi siinä, että hermeneuttisen kehän menetelmä lähtee esiymmärryksestä ja jatkuvasta kehittymisestä. Hermeneuttinen kehä jatkuvasti oppivana ja uudistuvana oppimisen ja tutkimisen menetelmänä mahdollistaa myös tutkimusasetelman ja aineiston keräämisen ja täydentämisen sekä jatkuvan tutkimuksen aikaisen kehittymisen, kun puolestaan grounded theory (mm. Glaser 1992; Strauss & Gorbini 1990) tarkastelee tutkimusasetelmassa valittua ja kerättyä aineistoa ja etsii aineistosta teemoja mahdollisimman vapaana aikaisemmista ennakkokäsityksistä.

## **Tulosperusteinen hankinta uusien ratkaisujen mahdollistajana**

Suomessa on käyty paljon keskustelua innovatiivisista hankinnoista julkisten hankintojen yhteydessä. Innovatiivisilla hankinnoilla tarkoitetaan menettelyjä, joilla pyritään kehittämään ja parantamaan hankinnan kohdetta eli hankittavaa palvelua jokaisen hankinnan yhteydessä. (Pauni 2011, 74.) Lith (2014)

on huolissaan julkisten hankintojen osalta siitä, että niissä painotetaan ole-massa olevaa osaamista, hintaa ja hinnoitteluperusteita eikä niinkään uusien toimintatapojen kehittämistä ja soveltamista. Julkisissa hankinnoissa asiakas-lähtöisyydellä, palveluhalulla, joustavuudella ja paikallisen toimintaympäri-s-  
tön tuntemuksella ei tällä hetkellä ole suurta painoarvoa. Uusien menetelmien kehittäminen ja kokeilu ovat keskeisiä julkisen sektorin ja tarjoajien toimin-nan kehitykselle – ja innovatiiviset hankinnat on yksi väline tähän kehitys-työhön. (Lith 2014, 83.)

Palvelujen määrittely kunnan tarjouspyynnöissä voidaan nähdä ahtaaksi kehikseksi palveluinnovaatioiden kehittämiselle (Valkama 2004, 334). Tulos-perusteisessa hankinnassa tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan siten, että palveluja ei välttämättä määritellä tarjouspyynnössä, vaan tarjouspyynnössä määritellään tavoiteltavat tulokset. Tarjoajat ja palvelujen käyttäjät pohtivat ja suunnittelevat yhdessä hankintayksikön kanssa, millä keinoin tuloksiin pääs-tään. Tulosperusteisen hankinnan voidaan ajatella mahdollistavan tätä kautta innovaatiot.

Palveluntuottajilta voidaan edellyttää parempaa tehokkuutta, uudistumis-kykyä ja joustavuutta vastata erilaistuviin palvelutarpeisiin, jos niille annetaan enemmän vapautta päättää toimeenpanosta. Tällöin kontrolli kohdistuu en-sisijaisesti toiminnan aikaansaannoksiin ja vaikutuksiin. (Junnila ym. 2012, 76.) Tulosperusteisen hankinnan voidaan ajatella mahdollistavan uusia rat-kaisuja, sillä siinä hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohdetta tulosten kautta antaen enemmän vapautta tarjoajille ja palvelujen käyttäjille vaikuttaa palvelujen sisältöihin.

Julkisesta hankinnasta on tulossa keskeinen elementti Euroopan unionin innovaatiopolitiikassa (Rolfstam 2009, 350). Suomessa uusien innovaatioiden edistäminen julkisten hankintojen tavoitteissa on vielä ollut vähäistä. Kehit-tymishaasteena voidaan nähdä kumppanuus- ja hankintaosaaminen sekä kyky johtaa hankintoja visioiden ja tavoitteiden kautta. Usein innovatiivisten han-kintojen taustalla on hyvä vuoropuhelu tuottajien ja asiakkaiden kanssa. Eri osapuolten välinen ymmärrys on tärkeää, kun ollaan luomassa uutta. (TEM 2012, 12–13.) Innovatiivista hankintaa ja samalla tulosperusteista hankintaa

katalysoivat muun muassa kansalliset rahoitusinstrumentit, kuten Tekesin Huippuostajat-ohjelma.

Innovaatiokeskustelussa ovat nousseet esiin myös avoimuus, asiakkaiden roolin painottuminen ja verkostojen kasvava merkitys. Avaamalla julkisten hankintojen kehittämistä käyttäjille tai kuluttajille paranevat mahdollisuudet palveluinnovaatioiden syntyymiseen merkittävästi. Kunnilla on paitsi perinteisempi innovaatiotoiminnan mahdollistajan rooli, myös soveltajan ja käyttäjän rooli julkisten hankintojen ja palveluinnovaatioiden kautta, sekä lisäksi kehittäjän rooli kunnan toimiessa osana innovaatioympäristöjä. Uudet roolit innostavat kuntia innovatiivisiin julkisiin hankintoihin ja etsimään yhdessä yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa tuoreita toimintamalleja palvelujen tuottamiseen avoimen innovaatiotoiminnan avulla. Palvelujen järjestämisessä sopimukset ja erilaiset yhteistyöjärjestelyt lisääntyvät, ja kunnat muuttuvat verkostokunniksi. (Jäppinen 2011.) Ymmärrys julkisten hankintojen roolista innovaatioiden edistäjänä on vahvistunut viime vuosina, mikä näkyy esimerkiksi EU-tason ja kansallisen tason erilaisten innovatiivisten hankintojen rahoitusinstrumenttien lisääntymisenä.

## **Tulosperusteisen hankinnan vaikutuksia johtamiseen ja osaamiseen**

Palvelujen järjestämisen ja hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille tulosperusteisuus asettaa haasteita. Mikäli tulosperusteista hankintaa tavoitellaan sovellettavan sekä ulkoa että omalta tuotannolta hankittaviin palveluihin, vaatii se organisaatiolta jonkinasteista tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tuotanto-organisaatio voidaan tosin organisoida arvoperusteisesti ja palvelujen tuottamista johtaa arvoperusteisesti ilman tilaajaa samassa organisaatiossa. Suomesta Terveystalo on mukana kehittämässä arvoperusteisen sairaalan (value-based hospital) toimintamallia (ks. Hansson ym. 2014).

Palvelujen järjestämisessä onnistuminen on erittäin merkityksellistä, ja odotukset palvelujen järjestämistä kohtaan ovat myös Suomessa suuret. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät kuntakentällä kuitenkaan näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen hankintaa. Hankintaprosessissa on-

nistuminen on riippuvainen pitkälti ostavasta organisaatiosta eli tilaajasta (Lonsdale 2012, 105). Sovellettaessa monituottajamallia ja verkostomaista toimintatapaa korostuvat toiminnan yhdessä kehittämisen tärkeys ja säännöllinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä. Palveluja järjestävän tahon tulisi mahdollistaa oman tuotannon ja ulkoisten palveluntuottajien välinen yhteistyö osana kokonaisuuden johtamista. Toimivat palvelut ja hoitoketjut edellyttävät tiedonvaihtoa ja yhteistyötä monituottajamallin eri tasoilla. (Junnila & Fredriksson 2012, 19–20.)

Ilona Lundström (2011, 190) on väitöskirjassaan arvioinut, että poliittinen ohjaus palveluhankinnoissa on kohdistunut liiaksi hankintojen yksityiskohtiin, ei palveluhankintojen ohjaamiseen ja strategiaan kysymyksiin. Tulosperusteisessa hankinnassa tavoitteet ulotetaan koskemaan hankintaa. Hankinnan tavoitteet voidaan jaotella 1) strategisiksi tavoitteiksi, kuten ulkoistamiseen liittyvät tavoitteet 2) hankintaan liittyviksi eli yksittäiselle hankinnalle asetettaviksi tavoitteiksi 3) hankinnan sisäisiksi eli tuotekohtaisiksi tavoitteiksi (Junnila ym. 2012, 124–125). Avoimella, verkostojä hyödyntävällä toimintatavalla monet hankintaprosessin karikot ovat väistettävissä. Kumpuun korostuvat ja ”hallinnan verkostojen” rooli painottuu. (Lundström 2011, 195 ja 197.) Tulosperusteinen hankinta edellyttää uudenlaista hankintaosaamista ja myös erilaisten hankintatapojen ja -käytäntöjen kokeilemistä.

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen on pohjautunut hyvin pitkälle tuotanto- ja talouslähtöiseen ajatteluun. Palvelujen järjestämisen sekä tuotannon tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä mittareita on vielä syytä kehittää. (Stenvall & Virtanen 2012, 35.)

Jotta palvelujen järjestämisen johtamisessa voitaisiin tehdä muutoksia, esimerkiksi soveltaakseen kattavammin tulosperusteista hankintaa, on johtamisen lisäksi tunnistettava ja tunnustettava organisaatiokulttuurin vaikutus. Organisaatiokulttuuriteorian mukaan organisaatio on avoin systeemi ja monella tavalla riippuvainen ympäristöstään. Organisaation menestys riippuu paljolti sen vuorovaikutuksesta toimintaympäristönsä kanssa ja siitä, miten organisaatio hyödyntää ulkopuolelta tulevat mahdollisuudet. Organisaatiokulttuuriteoria tuo näkyväksi asioita, kuten totuttuja tapoja ja uskomuksia, joihin

organisaatioissa kannattaa kiinnittää huomiota muutoksessa, jotta organisaatiokulttuuria voitaisiin hallita. (Ks. esim. Virtanen & Stenvall 2014, 71–73.)

## **Kunnat hankkijoina ja tulosperusteisen hankinnan soveltajina**

Suomessa palvelujen järjestäminen ja hankinta ovat murroksessa. Hankintojen merkitys ei pelkästään palvelujen järjestämisen tapana, vaan myös kuntien, kuntayhtymien ja muun julkisen sektorin strategioiden toteuttajina on tunnistettu, ja sitä kautta hankintoihin ja laajemmin palvelujen järjestämiseen halutaan tavoitteellisuutta. Hankinnoilla nähdään olevan myös roolia innovatiivisuuden ja elinkeinopolitiikan edistäjänä. Palveluja pyritään järjestämään tarvelähtöisesti ja asiakasvaikuttavasti.

Kunnan perustehtävänä on palvelujen järjestäminen kuntalaisille. Palvelut tuotetaan joko itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta, ulkopuolisilta tuottajilta, kuten yrityksiltä tai yhdistyksiltä. Hallitus ohjaa monin tavoin kuntien toimintaa, mutta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa ratkaisut palvelutuotannosta tehdään viime kädessä kunnissa (Hyvärinen & Lith 2008, 28). Samoin kunnissa tehdään myös ratkaisut siitä, millä tavoin palveluja hankitaan. Julkisten hankintojen arvo Suomessa vuositasolla on HILMAssa vuonna 2014 julkaistujen hankintailmoitusten perusteella noin 32 miljardia euroa. Hankinnat painottuvat palveluhankintoihin. (HILMA 2015.) Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen, niin kutsutun sote-uudistuksen, myötä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisvastuun on suunniteltu siirtyvän nykyisiä kuntia suuremmille yksiköille.

Keskeinen ero palvelujen järjestämisessä ja palvelutuotannon ohjaamisessa on sopimusohjauksen ja hierarkkisen toimintatavan välillä. Palvelujen ulkoisen hankinnan voidaan katsoa kuuluvan organisaation toimintamallista riippumatta sopimusohjauksen piiriin. Sopimusohjauksen toimintatavat ja kilpailuttamisen yhteydessä määritellyt tekijät ratkaisevat osaltaan palvelujen hankintaan liittyvät prosessit ja tavoitteet eli sen, millainen painoarvo laiteaan hinnalle, palvelujen laadulle, palvelun tuottamiseen liittyville tekijöille,

loppusuoritteille tai palveluista seuraaville vaikutuksille (vrt. Stenvall & Rannisto 2011).

Noin 20 %:ssa suomalaisista kunnista sovelletaan tilaaja–tuottaja-toimintatapaa sekä kunnan sisäisen että ulkoisen palvelutuotannon hallinnon järjestämisen periaatteena. Molemmissa tapauksissa eriytetään tilaaja ja tuottajat toisistaan perustamalla erillinen tilaajatoimi ja toimintaa ohjataan sopimuksin. Erona on, että ulkoisilta tuottajilta hankittaessa palvelujen tilaamista ohjaa hankintalainsäädäntö, joka ei koske sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Omalta palvelutuotannolta palveluja tilataan sopimuksin ilman kilpailutusta. (Junnila ym. 2012, 7.) Useampi kunta on tosin päättänyt luopua sisäisestä tilaaja–tuottaja-mallista. Kolmas vaihtoehto on palvelujen järjestäminen palvelusetelillä. Suomessa palvelusetelituottajina voivat toimia vain yksityiset palveluntuottajat. Henkilökohtaista budjettia on Suomessa jonkin verran pilotoitu.

Tilaja–tuottaja-toimintatavassa tilaajan tehtävänkuvaan kuuluu palvelutarpeen määrittely, kilpailuttaminen ja hankinta, sopiminen ja valvonta. Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan ei ole tutkimuksellista näyttöä siitä, että kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa olisi kuntien perinteistä tulohajasta parempi tai huonompi toimintatapa. Sosiaali- ja terveyspalveluja kunnat hankkivat kuntalaiselle eli kolmannelle osapuolelle, jonka vaikutusmahdollisuudet palveluun saattavat olla vähäiset. Palvelujen järjestämisen keskiössä tulee olla kuntalaisten palvelutarpeet. (Junnila & Fredriksson 2012, 5, 7 ja 17–18.) Jaon tilaajaan ja tuottajaan on tarkoitus parantaa palvelujen tuloksellisuutta, mutta mallin soveltaminen ei ole tuloksellisuuden tae. Sopimuksellisuus muodostaa ikään kuin toiminnanohjauksen viitekehysten, mutta tuloksellisuus edellyttää myös tavoitteellista johtamiskulttuuria. Saarelaisen ja Virtasen (2010) mukaan sopimusohjaus on uuden julkisen johtamisen (NPM) opin mukaista, ja siinä toiminta pohjautuu sopimuksellisuuteen ja kumppanuuteen tilaajan ja tuottajan välillä. Sopimuksellisuudella pyritään julkisen sektorin parempaan tuloksellisuuteen. (Saarelainen & Virtanen 2010, 135–136 ja 142.)

Kunnilla hankintayksikköinä ja yksityisillä palveluntuottajilla on erilaisia käsityksiä kumppanuudesta ja yhteistyöstä. Kunnat näkevät useammin yksi-



tyiset palveluntuottajat kumppaneina kuin toisinpäin. Säännölliset kunnan ja yksityisten tuottajien tapaamiset ja sopimuseurantaneuvottelut sekä alustan muodostaminen palvelujen yhteiselle kehittämiselle voivat luoda edellytyksiä paremmalle kumppanuudelle. (Tynkkynen 2013, 100 ja 105.)

Osa kunnista toteuttaa ulkoiset hankinnat kunkin yksikön omana työnä, osalla on keskitetty hankintatoimi ja osa hankinnoista tehdään kuntien yhteishankintoina. Hankinnan kohde määrittelee hankintaprosessia. (Kuhmonen ym. 2013, 5.) Palveluja hankitaan usein erilaisten suoritteiden, kuten käyntien, paikkojen tai vuorokausien, perusteella. Kunnan hankkijat määrittelevät palvelut, jotka hankitaan, palvelukuvauksineen, laatukriteereineen ja volyymeineen. Kuntien palvelustrategioissa tai vastaavissa palvelujen järjestämisestä ohjaavissa strategisen tason asiakirjoissa määritellään tavallisesti omalta tuotannolta ja ulkoisilta tuottajilta hankittavat palvelut. Samoin strategioissa asetetaan palvelujen järjestämiselle tavoitteita, esimerkiksi vanhuspalveluissa kotona asumisen tukeminen ja pitkäaikaisen laitoshoidon vähentäminen. Tilaa- ja tuottaja-mallissa tilaaja voi asettaa myös omalta tuotannolta palveluja tilatessaan hankinnalle tavoitteita, jotka johdetaan strategiasta. Tavoitteita voidaan asettaa myös palvelu- tai tuotekohtaisesti. Tulosperusteista hankintaa voidaan soveltaa sekä julkisen sektorin ulkoisissa että sisäisissä hankinnoissa.

Tuomas Kuhmonen ym. (2013) tutkivat kuntien hankintoja elinvoiman johtamisen välineenä ja löysivät elinvoimajohtamista palvelevista kuntien hankintatoimista seuraavia ominaispiirteitä:

- 1) hankinnat perustuvat ennakoituun tarpeeseen ja pitkäjänteiseen strategiseen suunnitteluun
- 2) oman tuotannon asema selvitetään osana hankintojen suunnittelua
- 3) hankintaprosessissa tavoitellaan kustannustehokkuutta tai vaikuttavaa hankintaa, mikä pitää sisällään kannustet ja seurannan.

Kustannustehokkuuteen tähtäävät hankinnat ovat *perushankintoja* ja vaikuttavuuteen pyrkivät *kehittäviä palveluhankintoja*. (Kuhmonen ym. 2013, 26–27.) ”Kuntalaisen paras ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen ovat vahvasti esillä kuntien palvelustrategioiden yleisenä tavoitteena.” Tämä ei kuitenkaan ole vielä näkynyt käytännön toimissa juurikaan. (Junnila & Fredriksson 2012,

16.) Strateginen hankinta ja tulosperusteinen hankinta sen välineenä voidaan yhdistää myös organisaation omia tavoitteita ylempäs, kuten kansallisen tason tavoitteisiin.

## Aineisto ja menetelmät

Aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiiristä aineistoa kirjoituksen toteuttamiseksi on haettu julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava HILMAsta ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)).

*Taulukko 2. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset palveluhankinnat Suomessa vuosina 2004–2014 (SVT 2016).*

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €
4,6	4,9	5,3	5,8	6,6	7,3	8,0	8,8	9,3	9,8	9,9

Julkisten hankintojen HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistiin vuonna 2014 varsinaisia hankintailmoituksia yhteensä 18 064 kappaletta. Eniten ilmoituksia tehtiin palvelujen hankinnasta, yhteensä 8 025 kappaletta. Kunnat ja kuntayhtymät ovat hankintayksiköistä suurin ilmoittajaryhmä, ja ne ilmoittivat hankinnasta vuonna 2014 yhteensä 9 271 kertaa. Valtion viranomaiset ja liikelaitokset ilmoittivat hankinnasta 1 881 kertaa vuonna 2014 ja muut hankintayksiköt tekivät yhteensä 6 912 ilmoitusta. (HILMA 2015.) Suurimman osan palveluista kunnat ja kuntayhtymät tuottavat kuitenkin edelleen itse.

Tietokannasta haettiin julkisia hankintoja aikarajauksilla 1.1.2015–31.12.2015 ja 1.1.2016–31.3.2016 seuraavilla CPV<sup>1</sup>-koodeilla:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveyspalvelut
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökohdalliset palvelut

<sup>1</sup> CPV (Common Procurement Vocabulary) on EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä.

- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut
- 79600000-0, työhönottopalvelut.

Julkisten hankintojen ilmoituksia löytyi vuoden 2015 osalta näillä rajauksilla yhteensä 140 ilmoitusta, jotka jakautuivat CPV-luokittain seuraavasti:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveyspalvelut, 92 kpl
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökoh-  
taiset palvelut, 23 kpl
- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, 7 kpl
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 13  
kpl
- 79600000-0, työhönottopalvelut, 5 kpl.

Julkisten hankintojen ilmoituksia löytyi aikarajauksen 1.1.2016–31.3.2016 osalta yhteensä 225 ilmoitusta, jotka jakautuivat CPV-luokittain seuraavasti:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveyspalvelut, 117 kpl
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökoh-  
taiset palvelut, 17 kpl
- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, 8 kpl
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 75  
kpl
- 79600000-0, työhönottopalvelut, 8 kpl.

Osa ilmoituksista koski samaa hankintaa kyseessä olevan julkisen hankinnan eri vaiheissa. Haut kohdistuivat hankintailmoituksiin, joihin oli mahdollisuus osallistua eli määräaika oli vielä jäljellä. Ennakkoilmoitukset ovat voimassa 12 kuukautta julkaisupäivästä lukien, suora hankintaa koskevat ilmoitukset kuusi kuukautta ja jälki-ilmoitukset kolme kuukautta.<sup>2</sup>

Haut tehtiin HILMA-tietokannasta vuoden 2015 ilmoitusten osalta 10.2.2016 ja vuoden 2016 ilmoitusten osalta 24.4.2016 ja sosiaali- ja terveys-  
palvelujen osalta 27.4.2016. Suurimmassa osassa valittuja hankintailmoituksia

---

<sup>2</sup> HILMA-tietokannan hakuohje <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/hakuohje/>.

hankintayksikkönä oli kunta tai kuntayhtymä. Aineistossa korostuivat vuoden 2015 osalta ennakoilmoitukset hakuajankohdasta johtuen ja ennakoilmoitusten pisimmän voimassaoloajan vuoksi.

Aineiston analyysi on toteutettu teoriaohjaavasti. Aikaisemman teorian ja käsitteistön pohjalta on koottu teoria- ja käsitepohjainen analyysirunko sisällönanalyysiä varten. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin sisällönanalyysiä, jota ohjasi tutkimuksen viitekehys ja analyysiä varten koottu analyysirunko. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Hankintailmoitukset, joita oli yhteensä 365 kappaletta, käytiin läpi ja niistä valittiin vuoden 2015 osalta 11 kappaletta ja aikavälin 1.1.2016–31.3.2016 osalta 17 kappaletta tarkempaan tarkasteluun. Valinta toteutettiin relevanssin perusteella, eli tarkastellen hankintailmoituksesta löytyviä tulosperusteisuuteen viittaavia termejä ja ilmoitusten vastaamista tutkimuksen viitekehykseen. Muutamassa hankintailmoituksessa mainittiin myös suoraan tulosperusteisuus.

Tämän jälkeen aineisto ryhmiteltiin poimittujen pelkistettyjen ilmausten pohjalta analyysirungon mukaisesti luokkiin. Analyysirunkoa täydennettiin analyysin edessä kolmella uudella alaluokalla ja luokkia myös yhdisteltiin. Yläluokat (4 kpl) muotoutuivat analyysin aikana verrattuna alkuperäiseen analyysirunkoon. Tutkimusote oli kuvaileva ja ymmärtävä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Aineistoa analysointiin sisällönanalyysin avulla ja peilattiin luotua analyysirunkoa vasten. Analyysin tuloksena saatiin kuvaus niistä tulosperusteisen hankinnan elementeistä, joita hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa sovellettiin määriteltynä ajanjaksona.

## **Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä**

HILMA-tietokannasta kootun aineiston analysoinnin perusteella voidaan suomalaisessa hyvinvointipalvelujen hankinnassa havaita seuraavia tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä (taulukko 3).

*Taulukko 3. Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä.*

<b>Koko hankintaan liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Hankinnassa panoksien ja prosessien sijaan tuotosten, laadun ja tulosten painotus</li><li>2) Tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus</li><li>3) Pyrkimys suoriteperusteisesta hankinnasta vaikuttavuusperusteiseen hankintaan</li><li>4) Kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan</li></ol>
<b>Sopimuskauteen liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Tavoitetasosopimukset (service level agreements)</li><li>2) Pitkäjänteisyys hankinnoissa, mikä ilmenee yleensä pitkinä sopimuskausina</li><li>3) Lisä- tai jatkohankintojen kytkeminen palveluntuottajan palvelukykyyn ja saavutuksiin</li><li>4) Bonus-sanktiomallit, jotka tosin voivat olla kytköksissä suoritteisiin</li><li>5) Selkeästi määritellyt tavoitteet ja aikajänteet</li><li>6) Tuotosten, laadun ja tulosten seurantaan ja mittaamiseen panostus</li><li>7) Maksettavan hinnan perustuminen kokonaan tai osittain tuloksiin</li></ol>
<b>Asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Markkinoiden kartoitus</li><li>2) Sosiaalisten kriteerien käyttö</li><li>3) Hankinnan pohjaksi palvelutarpeiden määrittely</li><li>4) Arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle</li><li>5) Hankittavan palvelun muuntautuminen muuttuviin tarpeisiin</li></ol>
<b>Kumppanuuteen liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut</li><li>2) Pyrkimys kumppanuuteen ja allianssimallin soveltaminen</li><li>3) Palveluntuottajien ja asiakkaiden tai kokemusasiantuntijoiden sekä kuntalaisten osallistaminen hankintaan</li><li>4) Monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa</li></ol>

Nämä edellä olevassa taulukossa neljään yläluokkaan – koko hankintaan liittyvät elementit, sopimuskauteen liittyvät elementit, asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit ja kumppanuuteen liittyvät elementit – jaetut 20 alaluokkaa ovat aineiston perusteella havaitsemiamme tulosperusteisen hankinnan soveltamisen tunnusmerkkejä järjestettäessä hyvinvointipalveluja Suomessa. Monissa hankinnoissa on mukana tulosperusteisuuden elementtejä, mutta läpikäymiämme hankintoja ei kauttaaltaan voi kutsua tulosperusteisiksi. Suurin osa aineistoon kuuluvista hankinnoista oli suoriteperusteisia.

Analyysin tuloksena voidaankin todeta, että alle 10 prosentissa aineiston hankintailmoituksista oli havaittavissa tulosperusteisuutta.

Useimmin esiintyviä piirteitä olivat kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut, tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus, palveluntuottajien ja asiakkaiden – yleensä palveluntuottajien – osallistaminen hankintaan, arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle sekä markkinoiden kartoitus. Myös bonus-sanktiomalleja esiintyi usein, mutta mallit olivat osassa hankintoja kytköksissä tulosten sijaan suoritteisiin. Harvimminkin esiintyviä piirteitä aineistossa olivat tavoitetasopimukset, pitkäjänteisyys hankinnoissa, lisä- ja jatkohankintojen (optiot ja optiokaudet) kytkeminen palveluntuottajan onnistumiseen ja sosiaalisten kriteerien käyttö. Käytettyinä hankintamenettelyinä korostuivat neuvottelumenettelyt. Tulosperusteiseen hankintaan näyttää kytkettyvän Suomessakin tiiviisti yhdessä kehittäminen ja pyrkimys innovatiivisiin hankintoihin. Palvelumuotoilua ja yhteistuotantoa sovelletaan kuntien hankinnoissa aikaisempaa enemmän.

Tulosperusteisen hankinnan soveltaminen siirtää määrittelyvaltaa palvelujen järjestäjiltä tuottajille ja asiakkaille. Tämä edellyttää muutosta hankintakäytännöissä sekä hankkijoiden osaamisessa ja asenteissa, mikä tekee tulosperusteisen hankinnan soveltamisesta johtamis- ja osaamiskysymyksen. Tulosperusteisen hankinnan onnistumisen mittarina käytettävä palveluja käyttäville asiakkaille tuotettava lisäarvo – tai pikemminkin sen tavoittelu – näkyi aineistossa hyvin. Lisäksi arvoa halutaan luoda myös ympäröivälle yhteisölle tai laajemminkin, mikä näkyi muun muassa sosiaalisten kriteerien käyttönä. Näyttää siltä, että hankkijat ovat oivaltaneet ja oivaltamassa, että vuorovaikutus ja tavoitteellisuus ovat avaimia palvelujen järjestämisessä onnistumiseen. Aineistosta nousi myös selkeästi tuottajien palkitsemiseen liittyviä erilaisia elementtejä. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä aivan keskeinen palvelutarpeiden määrittely näkyi aineistossa oletettua heikommin, mutta se saattoi johtua aineiston luonteesta.

## Johtopäätökset ja keskustelua

Tulosperusteisuus palvelujen järjestämisessä nähdään tässä kirjoituksessa osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance), jossa korostuvat asiakaslähtöisyys, verkostot, vuorovaikutteisuus ja yhteistuotanto. Yhteys New Public Managementiin löytyy tulosorientoituneisuuden kautta, mutta muutoin yhtymäkohtia on vähemmän NPM:n ja tulosperusteisen hankinnan välillä. Tulosperusteisen hankinnan onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Palvelujen järjestäminen tulosperusteisesti muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja, mikä vaatii vielä opettelua ja totuttelua. Määrittelyvaltaa siirtyy hankkivalta taholta palveluntuottajille ja asiakkaille. Hankintaprosesseista tulee myös aikaisempaa työlämpiä ja ne vievät siten myös todennäköisesti aiempaa enemmän aikaa ja ovat siten prosesseina pitempiä. Tulosperusteinen hankinta voidaan nähdä innovatiivisena hankintana ja se soveltuu erityisesti palvelujen hankintaan, jolla tavoitellaan uusia ratkaisuja ja lisäarvoa paitsi palvelujen käyttäjälle myös hankkivalle organisaatiolle sekä mahdollisesti myös ympäröivälle yhteisölle. Tulosperusteisella hankinnalla voidaan tavoitella myös laajempaa vaikuttavuutta esimerkiksi käyttämällä hankinnassa sosiaalisia kriteerejä. Hankkijoilta edellytetään uudenlaista hankintaosaamista ja innovatiivisten hankintatapojen käyttöä, tuottajilta innovatiivisuutta ja sitoutumista pitkään hankintaprosessiin. Uudet tavat edellyttävät myös rohkeutta kokeilla ja ottaa riskejä. Tulosperusteinen hankinta haastaa palvelujen järjestämisen johtamista. Kuten kaikessa palvelujen järjestämisessä, kaikkein merkittävintä on palvelutoiminta sopimuskaudella. Muuttuko se todella tulosperusteisen hankinnan myötä? Muutos edellyttää muutoksen ja verkostojen johtamista.

Mahdollisesti tulevaisuudessa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen lähestymistavalla on soveltamisarvoa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisessä ns. sote-uudistuksen myötä, jossa tarkoitetaan jalkauttaa valtakunnan tason strategisia tavoitteita koko Suomen sote-palvelujen järjestämiseen ja tuotantoon. Tosin näyttää siltä, ettei maakunnilla ole läheskään siinä määrin

liikkumavapautta järjestää palveluja kuin nyt kunnilla on. Palvelujen järjestäjinä toimivien maakuntien tulisi noudattaa valtioneuvoston järjestämispäätöstä. Järjestämispäätöksen valmisteluun osallistuisi asiantuntijana alueiden yhteishankintayksikkö. Sote-uudistus on kytketty maakuntauudistukseen, ja voimaan muutosten on tarkoitus tulla vuoden 2019 alusta alkaen. (STM & VM 2015a ja 2015b.)

Ainakin periaatteessa ollaan luomassa kehikkoa, jolla kansallisen tason tavoitteita voidaan – halutessa sosiaali- ja terveyspalvelujen tulosperusteisella järjestämisellä – valuttaa koko valtakuntaan. Kehikko muistuttaa kovasti tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tällainen kansallisen tason järjestämispäätös olisi kuitenkin hankala tulosperusteisen palvelujen järjestämisen siitä näkökulmasta, että voimakkaalla keskitetyllä valtionohjauksella ei välttämättä jätetä riittävästi tilaa palvelujen järjestäjille, tuottajille ja asiakkaille palvelujen suunnittelun ja yhteistuotannon suhteen.

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus on riippuvainen erityisesti julkisen sektorin tuloksellisuuden kehityksestä. Paasion mukaan tähän asti ”tärkeimpiä palvelusektorin tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisänneitä oivalluksia on ollut se, että ihmiset eivät enää liiku palvelujen luokse, vaan palvelut tulevat ihmisten luokse” (Paasio 2006, 106). Ehkä seuraava askel on palvelujen järjestämisen muutos kohti tulosperusteista palvelujen järjestämistä, jossa vapautta palvelujen toteuttamisesta annetaan paitsi palveluntuottajille myös palvelujen käyttäjille.

Hyvin vähän on vielä tutkimusta siitä, onko tulosperusteinen palvelujen järjestäminen suoriteperusteista parempi tapa järjestää palveluja. Isossa-Britanniassa vapaaehtoisjärjestöt ovat kritisoineet tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvää maksua tuloksista (payment by results, PbR) siitä, että mekanismi suosisi suuria, yksityisen sektorin organisaatioita (Battye 2015, 194). Tulosperusteisuutta sovellettaessa maksua tuloksista -mekanismia ei kuitenkaan ole välttämätöntä käyttää.

Kirjoituksessamme olemme tarkastelleet tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja tulosperusteisuuden soveltamista hyvinvointipalvelujen hankintaan Suomessa. Olemme havainneet, että tulosperusteisen palvelujen järjestämisen



sykli muistuttaa kovasti oppimisen sykliä. Tulosperusteista hankintaa sovelletaan ja se näyttää soveltuvan myös meillä palvelujen järjestämiseen. Soveltaminen on myös paljon osaamisen ja palvelujen järjestämisen johtamisen kysymys. Tulosperusteisuuden havaittavia tunnusmerkkejä ovat muun muassa kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut sekä tulorientoituneisuus. Tosin valtaosa hyvinvointipalvelujen hankinnasta tehdään edelleen suoriteperusteisesti.

Tulosperusteisen hankinnan viitekehyksen käytön voidaan nähdä mahdollistavan suoriteperusteista hankintaa paremmin innovaatiot. Odotukset palvelujen järjestämisestä kohtaan ovat suuret, mutta organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen järjestämistä. Jatkotutkimuksen kannalta vaikuttavuuden mittaamisen problematiikan lisäksi kiinnostavaa on, mitä mahdollisia haasteita tulosperusteiselle hankinnalle esimerkiksi hankintalaki ja oikeuskäytäntö asettavat ja toisaalta, mitä mahdollisuuksia ne siihen antavat. Lisäksi kumppanuus ja sen tarve näyttäytyvät vahvasti osana tulosperusteista hankintaa – sitä tulisi tutkia lisää.

## Lähdeluettelo

- Battye, F. (2015). Payment by Results in the UK: Progress to date and future directions for evaluation. *Evaluation*, 21(2), 189–203.
- Baxter, K., Weiss, M. & Le Grand, J. (2008). The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 22, No. 2, 111–128.
- Glasby, J. (ed.) (2012). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press.
- Glaser, B. G. (1992). *Basics of Grounded Theory Analysis*. Mill Valley: Sociology Press.
- Gummesson, E. (1991). *Qualitative Methods in Management Research*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. *Acta electronica Universitatis Tampereensis* 1352. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hansson, E., Spencer, B., Kent, J., Clawson, J., Meerkatt, H. & Larsson, S. (2014). *The Value-Based Hospital. Bcg.perspectives*. Boston: The Boston Consulting Group. Saatavissa [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health\\_care\\_payers\\_providers\\_transformation\\_large\\_scale\\_change\\_value\\_based\\_hospital/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health_care_payers_providers_transformation_large_scale_change_value_based_hospital/). Viitattu 24.9.2014.
- HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2014–31.12.2014. Saatavissa <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2014>. Viitattu 6.7.2015.
- Hyvärinen, O. & Lith, P. (2008). Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS, Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10.
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. (2012). Sitä saa mitä tilaa. Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudissa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 42/2012.
- Junnila, M. & Fredriksson, S. (2012). Tilaaaja–tuottaja-toimintatapa. KIDE 18. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tutu e-julkaisuja 6/2013. Turku: Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Saatavissa [https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu\\_2013-6.pdf](https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf). Viitattu 19.4.2014.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hankintalaki>. Viitattu 11.5.2016.
- Lith, P. (2014). Suurten kuntien hankinnat. Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.
- Lonsdale, C. (2012). Procurement and market management. In J. Glasby (ed.). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press, 85–110.
- Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta nro 227. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Marshall, T. & Hothersall, E. (2012). Needs assesement. In J. Glasby (ed.). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press, 43–62.
- Martin, L. L. (1999). Performance contracting: Extending performance measurement to another level. *Public Administration Times*. Vol. 22, No. 1, 1–2.
- Paasio, P. (2006). Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. *Hallinnon tutkimus* 3/2006, 92–107.
- Pauni, M. (toim.) (2011). Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Porter, M. E. (2009). A strategy for health care reform – toward a value-based system. *New England Journal of Medicine*, 361(2), 109–112.
- Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (2011). Tampereen kaupungille palveluita tuottavien yritysten ja yhteisöjen sekä Tampereen kaupungin välisen sopimusmenettelyn kehittäminen. Teoksessa P.-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, 118–140.
- Rolfstam, M. (2009). Public procurement as an innovation policy tool: the role of institutions. *Science & Public Policy (SPP)*. Jun2009. Vol. 36, No. 5, 349–360.
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus* 2/2010, 134–152.
- Slay, J. & Penny, J. (2014). *Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities*. Lontoo: New Economics Foundation.

- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Acta nro 211. Helsinki: Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, J. & Rannisto, P-H, (2011). *Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu*. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, 9–25.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- STM & VM (2015a). *Hallituksen linjaus 7.11.2015 itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi*. Saatavissa <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1900587/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/bdd3ffd6-5d27-481e-81d0-bca0fea82dba>. Viitattu 9.2.2016.
- STM & VM (2015b). *Uusien maakuntien perustamisen esivalmistelu alkaa*. Tiedote 7/2016. Saatavissa [http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/uusien-maakuntien-perustamisen-esivalmistelu-alkaa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/uusien-maakuntien-perustamisen-esivalmistelu-alkaa). Viitattu 12.6.2016.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research. Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Suomen virallinen tilasto SVT (2016). *Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta [verkkojulkaisu]*. ISSN=1799-1692. 2014. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa [http://www.stat.fi/til/ktt/2014/ktt\\_2014\\_2015-11-20\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ktt/2014/ktt_2014_2015-11-20_tie_001_fi.html). Viitattu 7.2.2016.
- TEM (2012). *Julkisten hankintojen kehittäminen – Kotimarkkinareferenssejä cleantech-innovaatioille*. Cleantechin strategisen ohjelman julkaisuja ja raportteja 2.5.2012. Helsinki: Susinno Oy.
- Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). *Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2014, 449–463.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tynkkynen, L-K. (2013). *Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1276. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. In J. Glasby (ed.). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press, 145–168.