

Tarkastuslautakunnan arviointimuistio

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen hankintapalvelut vuonna 2023

Sisällys

TIIVISTELMÄ	3
1 JOHDANTO.....	4
2 ARVIOINNIN TAVOITE JA LAAJUUS	5
2.1 JULKISET HANKINNAT	5
2.2 HANKINNAT HYVINVOINTIALUEILLA	6
2.3 HANKINTOJEN ORGANISOITUMINEN POHJOIS-POHJANMAAN HYVINVOINTIALUEELLA	8
2.4 ARVIOINTIKYSYMYKSET JA -KRITEERIT	11
2.5 ARVIOINNIN AINEISTOT JA MENETELMÄT	12
3 HAVAINNOT	13
3.1 HANKINNAT PROSESSIEN NÄKÖKULMASTA.....	13
3.2 HANKINNAT TOIMIVALTOJEN NÄKÖKULMASTA	16
3.3 HANKINNAT JÄRJESTELMIEN NÄKÖKULMASTA	17
3.4 HANKINNAT RESURSSIEN NÄKÖKULMASTA.....	18
3.5 HANKINNAT STRATEGIAN NÄKÖKULMASTA	21
3.6 HANKINNAT RISKIENHALLINNAN NÄKÖKULMASTA.....	24
3.7 HANKINNAT VALITUSTEN NÄKÖKULMASTA.....	25
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	27
5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET	29

TIIVISTELMÄ

Tässä arvioinnissa selvitettiin, onko hankinnat järjestetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointi kohdistuu hankintaprosessin selkeyteen, sujuvuuteen ja resurssointiin.

Hankintojen arviointia varten järjestettiin 18.9.2023 arviointitilaisuus, johon kutsuttiin hankintojen vastuuhenkilöt kaikista neljästä hankintoja toteuttavasta yksiköstä. Arviointitilaisuuden lisäksi arvioinnin materiaaleihin sisältyvät hyvinvointialueen hankintoihin liittyvät sisäiset ohjeistukset sekä hankinnoista tehdyt oikaisuvaatimukset ja valitukset.

Hyvinvointialueet ovat merkittäviä toimijoita Suomen markkinoilla myös hankintojen näkökulmasta. Hyvinvointialueiden tavara- ja palveluhankinnat sekä investoinnit muodostavat merkittävän osan hyvinvointialueiden menoista, joten hankinnat ovat yksi merkittävimmistä keinoista hallita hyvinvointialueiden taloutta. Huolellisesti ja kattavasti toteutetun kilpailutuksen kautta on mahdollista lisätä toiminnan laatua, tehokkuutta ja tuottavuutta luoden edellytykset hyvinvointialueiden kestäväälle taloudelle ja vaikuttaville palveluille.

Yhteenvetona hankintojen arvioinnista voidaan todeta, että hyvinvointialueen hankintoja kilpailuttavilla yksiköillä on tahtotila järjestää hankinnat tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, kunhan toiminta saadaan vakiintumaan ja tiedolla johtaminen onnistuu. Toiminnan vakiinnuttaminen edellyttää, että hankintojen toteuttamiseen ja kehittämiseen on riittävät resurssit (henkilöstö, työkalut) ja osaaminen. Minkä lisäksi ruuhkautuneet hankinnat tulee purkaa ja varmistaa toimiva riskienhallinta.

Tietojärjestelmät koetaan yksiköissä pääosin toimiviksi, mutta järjestelmissä ja tiedolla johtamisessa on kehittämistarpeita, jotta kilpailutuksissa tarvittavaa tietoa on saatavilla ja hankintoja sekä sopimuksia voidaan seurata kattavasti. Myös strategian toteutuminen vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti hankintojen osalta edellyttää, että tietojärjestelmät pystyvät tuottamaan kattavammin tietoa omasta tuotannosta ja ostopalvelusta.

Kilpailuttavien yksiköiden omia hankintaprosessikuvauksia ei ole kaikilta osin päivitetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen mallin mukaisiksi. Hankintojen toimivallat yksiköt kokivat pääosin selkeiksi. Yksiköiden toimintaa on vaikeuttanut henkilöstövaje. Apteekin henkilöstömäärä on pieni ja sisältää merkittävän riskin osaamisen varmistamisen ja kilpailutusten toteutumisen osalta.

Arvioinnissa tehtyjen havaintojen ja johtopäätösten perusteella tarkastuslautakunta antaa seitsemän suositusta lainsäädännön vaatimusten toteutumiseksi ja toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden parantamiseksi.

1 JOHDANTO

Tässä arvioinnissa selvitetään, onko hankinnat järjestetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointi kohdistuu hankintaprosessin selkeyteen, sujuvuuteen ja resurssointiin sekä toteutuneisiin hankintoihin.

Arviointimuistion tavoite ja laajuus -osiossa kuvataan arvioinnin toteuttaminen sekä miten hankintatoimi on organisoitunut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella. Lisäksi siinä avataan keskeisimpiä käsitteitä ja julkisia hankintoja yleisellä tasolla. Havainnot-osuudessa kuvataan arviointitulokset. Johtopäätös-kappaleessa on nostettu keskeisiä johtopäätöksiä havainnoista. Lopuksi esitetään tarkastuslautakunnan suositukset, joita tarkastuslautakunta pitää välttämättöminä lainsäädännön vaatimusten noudattamiseksi ja toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi.

Julkisia hankintoja säätelee paitsi laki julkisista hankinnoista (1397/2016) eli hankintalaki sekä erityislainsäädäntö, kuten laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) eli järjestämislaki ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Lisäksi hyvinvointialueen hankintoja ohjaa hyvinvointialueen omat ohjeistukset kuten hankintaohje (aluehallitus 26.9.2022) ja hankintojen toimivalloista määräävä hallintosääntö (aluevaltuusto 19.12.2022). Hallintosääntö päivitettiin joulukuussa 2023 ja se astui voimaan 1.1.2024 (aluevaltuusto 18.12.2023). Koska arviointi kohdistuu vuoteen 2023, sovellettava hallintosääntö on 19.12.2022 hyväksytty versio.

Hyvinvointialueen strategiassa todetaan hankinnoista seuraavasti: *”Toteutamme tukipalvelut ja hankinnat vastuullisesti, vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti alueen yritykset huomioiden”*. Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen sote-järjestämissuunnitelma nostaa esille, että vastuullisuuden osalta kestävä kehitys otetaan huomioon. Lisäksi hankintojen vaikuttavuutta kehitetään muun muassa markkinavuoropuhelujen pohjalta. Arvioinnissa hankintojen sosiaalista vastuullisuutta, vaikuttavuutta ja paikallisten toimijoiden huomioimista on arvioitu julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan jätettyjen vastuullisuuskysymysten vastausten kautta sekä vastuuhenkilöiden haastatteluiden avulla.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen talousarvion ja -suunnitelman 2023–2025 mukaisesti *”hankintojen toiminnallinen ja taloudellinen merkitys on suuri. Palvelujen vaikuttavalla hankinnalla voidaan vaikuttaa myös talouden tasapainottamiseen. Onnistuneilla hankinnoilla on keskeinen merkitys hyvinvointialueen strategisten tavoitteiden toteutumiselle”*. Hankintojen kustannustehokkuutta ei arvioitu tässä arvioinnissa.

Arviointimuistion laatimiseen ovat osallistuneet tuloksellisuustarkastaja Päivi Moisala, tuloksellisuustarkastaja Marjo Kiviniemi ja tarkastusjohtaja Tarja Lempeä.

2 ARVIOINNIN TAVOITE JA LAAJUUS

Tässä arvioinnissa selvitettiin, onko hankinnat järjestetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointi kohdistuu hankintaprosessin selkeyteen, sujuvuuteen ja resurssointiin sekä toteutuneisiin hankintoihin.

Hankintatoimi on jakautunut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella neljään eri hankintoja kilpailuttavaan yksikköön. Arvioinnissa selvitettiin hankintojen toteuttamista näissä yksiköissä.

2.1 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset ja muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiöt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta¹. Suomessa julkisilla hankinnoilla on suuri taloudellinen merkitys niin kansantaloudelle kuin paikallisille markkinoillekin, sillä koko maan julkisten hankintojen arvo on vuosittain noin 44 miljardia euroa². Lisäksi sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluissa hankintojen laadulla, asianmukaisuudella ja oikea-aikaisuudella on myös suoraa vaikutusta alueen asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen.

Julkisia hankintoja säädellään lainsäädännöllä. Laki julkisista hankinnoista (1397/2016) eli hankintalaki toimii hankintojen yleislakina, jonka lisäksi hankintojen toteuttamista voi säädellä myös erityislainsäädäntö, esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009), joka säättää muun muassa palveluntuottajien hyväksymisen ehdot.

Hankintalain 1. luvun 2 §:n mukaisesti hankintalain tarkoituksena on:

1. tehostaa julkisten varojen käyttöä
2. edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä
3. turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Jotta mainittuihin hankintalain tavoitteisiin päästään, hankinnat tulee toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Lisäksi hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.³

¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, Julkiset hankinnat ovat säätelyä (9.11.2023) [Julkiset hankinnat - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](#)

² Tutkihallintoa.fi, Hankintojen arvo (17.11.2023) [Hankintojen arvo - Tutkihallintoa.fi](#)

³ Hankintalaki 1397/2016 1. luku 2 §

Hankintalaki määrittää hankinnoille **kynnysarvot**, joiden ylimenevät hankinnat tulee kilpailuttaa joko kansallisella tai EU-tasolla. Euroopan komissio päivittää EU-kynnysarvot kahden vuoden välein, vaikkakaan niitä ei päivitetä suoraan hankintalakiin, vaan niitä ylläpidetään Julkisten hankintojen neuvontayksikön verkkosivuilla (hankinnat.fi). Vuonna 2023 sosiaali- ja terveystalouden palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo oli 400 000 euroa, rakennusurakoiden 150 000 euroa sekä tavara- ja palveluhankintojen sekä suunnittelukilpailujen 60 000 euroa.

Kilpailuttaminen tarkoittaa, että hankintaa varten järjestetään tarjouskilpailu, johon saapuneista tarjouksista valitaan sopivin hankintaan liittyvät kriteerit huomioon ottaen. Kilpailuttamista varten kynnysarvot ylittävät hankinnat ilmoitetaan julkisten hankintojen sähköisessä kanavassa eli Hilmassa. Kynnysarvojen alle jääviin niin sanottuihin **pienhankintoihin** ei sovelleta hankintalakia. Pienhankinnat voidaan lain mukaan hankkia myös **suorahankintana** ilman hankintalain mukaista kilpailutusta, kunhan hankinnoissa huomioidaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys. Organisaation oma hankintaohje voi kuitenkin edellyttää tietyissä tapauksissa kilpailutusta myös hankintalain kynnysarvojen alle jäävien pienhankintojen osalta.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen hankintaohje ohjeistaa pyytämään kirjalliset tarjoukset yhdestä kolmeen potentiaaliselta toimittajalta silloin, kun hankinnan kokonaisarvo on yli 10 000 euroa, mutta alle kansallisen kynnysarvon 60 000 euroa. Lisäksi asiakaskohtaisissa sosiaali- ja terveystalouden palveluhankinnoissa noudatetaan kevennettyä kilpailutusta, jolloin kilpailutus tapahtuu vähintään kolmella toimittajalla, ellei soveltuvia toimittajia ole tosiasiallisesti vähemmän.

2.2 Hankinnat hyvinvointialueilla

Hyvinvointialueiden palveluhankinnoissa on huomioitava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 2. luvun 8 §:n vaatimus siitä, että hyvinvointialueella säilyy järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Tilannetta, jossa omaa palvelutuotantoa täydennetään hankkimalla ostopalveluita, kutsutaan **monituot-tajuudeksi**. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen tutkimuksen mukaan ulkoistamis päätöstä ei tulisi tehdä vain ulkoistamisen vuoksi tai operatiivisten ongelmien ratkaisemiseksi, vaan ulkoistamis päätöstä valmistellessa tulisi aina tehdä huolellinen hyötyjen ja riskien kartoitus⁴. Hyvinvointialueen kohdalla tämä edellyttää esimerkiksi riittävän tarkkoja tietoja oman toiminnan ja ostopalveluna hankittujen palveluiden hintaeroista, palveluiden sisällöistä, vastuullisuuskysymyksistä ja riskienhallinnasta.

1.1.2024 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (2023/741) säätää palvelunjärjestäjän omavalvonnasta (Luku 4, 23 §). Hankintojen osalta korostuu palvelunjärjestäjän oma valvonta, jossa yhtenä tehtävänä on palvelutuottajien kanssa tehtyjen sopimusten noudattamisen valvonta ja ohjaus. Palvelunjärjestäjän on varmistettava omien ja hankkimiensa palvelujen saataavuus, jatkuvuus, turvallisuus ja laatu. Lisäksi tulee seurata henkilöstön riittävyttä sekä tilojen ja laitteiden turvallisuutta ja soveltuvuutta palvelujen toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajan valvontavastuusta säätää myös laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, § 40–41) ja laki hyvinvointialueesta (611/2021, § 10).

⁴ Iloranta K ja Pajunen-Muhonen H, 2018. Hankintojen johtaminen 2018, s. 200. Tietosanoma.

Hyvinvointialueiden tavara- ja palveluhankinnat sekä investoinnit muodostavat merkittävän osan hyvinvointialueiden menoista, joten hankinnat ovat yksi merkittävimmistä keinoista hallita hyvinvointialueiden taloutta. Huolellisesti ja kattavasti toteutetun kilpailutuksen kautta on mahdollista lisätä toiminnan laatua, tehokkuutta ja tuottavuutta luoden edellytykset hyvinvointialueiden kestäväälle taloudelle ja vaikuttaville palveluille.

Hyvinvointialueet ovat merkittäviä toimijoita Suomen markkinoilla, joka tuo jo itsessään hyvinvointialueille neuvotteluvoimaa, jota voidaan käyttää hyödyksi hankintoja tehdessä. Varsinkin strategisten hankintojen johtamisen avulla hyvinvointialueilla on mahdollisuus kehittää markkinoita kohti avoimempaa julkista taloutta. Ilorannan ja Pajunen-Muhosen mukaan hankinnat voidaan mieltää **ulkoisten resurssien johtamiseksi**, jolloin toimittajaverkostot ja –markkinat nähdään ulkoisina resursseina, joihin voi ja joihin kannattaa yrittää vaikuttaa⁵. Organisaation tuleekin tunnistaa ne strategisesti tärkeät toimittajat, joiden kanssa syvällisemmästä kehittämisestä saatava hyöty on panostuksen arvoista⁶.

Vaikka hyvinvointialueet poikkeavat toimintaperiaatteidensa puolesta kilpailuilla markkinoilla toimivista yrityksistä, voidaan vertailukohtaa hankintoihin hakea myös liikeyrityksien hankintoihin liittyvistä tutkimuksista. Esimerkiksi McKinseyn ja Supply Management Instituten tutkimus yli 200 suuren yrityksen hankintatoimesta havainnollisti, että **hankintaosaamisella on yhteys parempaan yritysten liiketulokseen**. Muita keskeisiä piirteitä menestykseen olivat **hankintatoimen osaajien järjestelmällinen kouluttaminen, yhteistyö muiden toimintojen kanssa yli organisaatorajojen ja hankintojen selkeät tavoitteet, joita mitattiin laajasti säästöjen lisäksi myös liikestrategian näkökulmasta**⁷.

Valtiovarainministeriön ja Suomen kuntaliiton yhteinen julkisen talouden kestävyttä ja julkisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta kehittävä toimenpideohjelma, Hankinta-Suomi, julkaisi syksyllä 2023 julkisten hankintojen strategisen johtamisen 22 parasta käytäntöä. Parhaat käytännöt on tunnistettu haastatteleamalla 20 erilaista organisaatiota, joiden on tiedetty olevan suunnannäyttäjiä hankintojen strategisessa johtamisessa ja joilta oli tunnistettavissa konkreettisia hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja. Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaita tunnistettuja käytäntöjä olivat muun muassa

- hankintakyvykkyyksien vahvistaminen,
- osaamisesta huolehtiminen,
- organisaatioon sopiva hankinnan johtamis- ja ohjausmalli,
- toimintaa ohjaaja hankintastrategia ja
- hankintaprosessien sekä roolien ja vastuiden kuvaukset.⁸

⁵ Iloranta K ja Pajunen-Muhonen H, 2018. Hankintojen johtaminen 2018, s. 44. Tietosanoma.

⁶ Iloranta K ja Pajunen-Muhonen H, 2018. Hankintojen johtaminen 2018, s. 297–299. Tietosanoma.

⁷ Reinecke N. ja Spiller, P. & Ungerman, D. 2007: The Talent Factor in Purchasing – McKinsey Quarterly 1:6-9

⁸ Pajunen-Muhonen H, Saarenpää T, ym, 2023 Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt 22 askelta menestykseen (Valtiovarainministeriö 10/2023)

[Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt: 22 askelta menestykseen - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](https://valtioneuvosto.fi)

2.3 Hankintojen organisoituminen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella

Hyvinvointialueen hankintaohje on hyväksytty aluehallituksessa 26.9.2022. Hankintaohjeessa kuvataan muun muassa hankintamenettelyt ja hankintaprosessi. Lisäksi hankintoja ohjaa **hyvinvointialueen hallintosääntö**, jossa säädetään muun muassa toimivalloista. Hallintosääntöä on päivitetty kaksi kertaa aluevaltuustoon päätöksellä, viimeisin päivitys 18.12.2023. Päivitetyn hallintosäännön muutokset astuivat voimaan 1.1.2024.

Hallintosäännössä yleisten toimivaltojen määrittelyn lisäksi määritelty toimivallat esimerkiksi puitejärjestelyiden, dynaamisen hankintamenettelyn, keskitettyjen hankintojen ja yhteishankintojen osalta. Päivitetystä hallintosäännössä toimivaltojen esittämistapaa on selkeytetty kokoamalla toimivaltoja koskevia määräyksiä samaan pykälään ja poistamalla määrittelyt, jotka määrittellään hankintalaissa tai -ohjeessa.

Hyvinvointialueen strategia määrittelee osaltaan suuntaviivat hankintojen toteuttamiselle. Hyvinvointialueen strategian painopisteen 5e mukaan ”*Toteutamme tukipalvelut ja hankinnat vastuullisesti, vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti alueen yritykset huomioiden*”. Painopisteen indikaattoreiksi on nostettu:

1. hyvinvointialueen oman palvelutuotannon, yksityisen palvelutuotannon, palvelusetelien sekä järjestöjen tuottamien palveluiden osuus ja kehitys ja
2. kustannukset järjestämistavoittain (€/asiakas, €/suorite) valituista palveluista, joissa vertailu mahdollinen järjestämistavasta riippumatta.

Strategiassa ei ole määritelty indikaattoreille tavoitearvoja tai miten mitataan hankintojen toteutusta vastuullisesti ja vaikuttavasti. Hyvinvointialueen järjestämissuunnitelma toteaa, että hankintojen valmistelussa otetaan huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja ennakoidaan tulevaisuuden tarpeita. Muutoksen keskeisiä tekijöitä ovat muun muassa kestävä kehitys ja vastuullisuus ja markkinoilla toimivien palvelutuottajien riittävyys.

Hyvinvointialueen talousarvion ja -suunnitelman 2023–2025 mukaan ”*hankintojen toiminnallinen ja taloudellinen merkitys on suuri. Palvelujen vaikuttavalla hankinnalla voidaan vaikuttaa myös talouden tasapainottamiseen. Onnistuneilla hankinnoilla on keskeinen merkitys hyvinvointialueen strategisten tavoitteiden toteutumiselle*”. Lisäksi talousarviossa ja järjestämissuunnitelmassa nostetaan esille monituottajuuden sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa.

2.3.1 Hankintapalvelut

Hankintalain näkökulmasta Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue muodostaa yhden hankintayksikön, joka vastaa sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastuspalveluiden hankinnoista. Hyvinvointialueen hankinnat on organisoitu neljän kilpailuttavan yksikön kautta. Kilpailuttavat yksiköt ovat hyvinvointialueen apteekki, konsernipalveluiden hankintapalvelut, tekniset palvelut -palvelualue sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämistoiminnon hankinta, hallinta, ohjaus ja valvonta palvelualue (kuva 1).

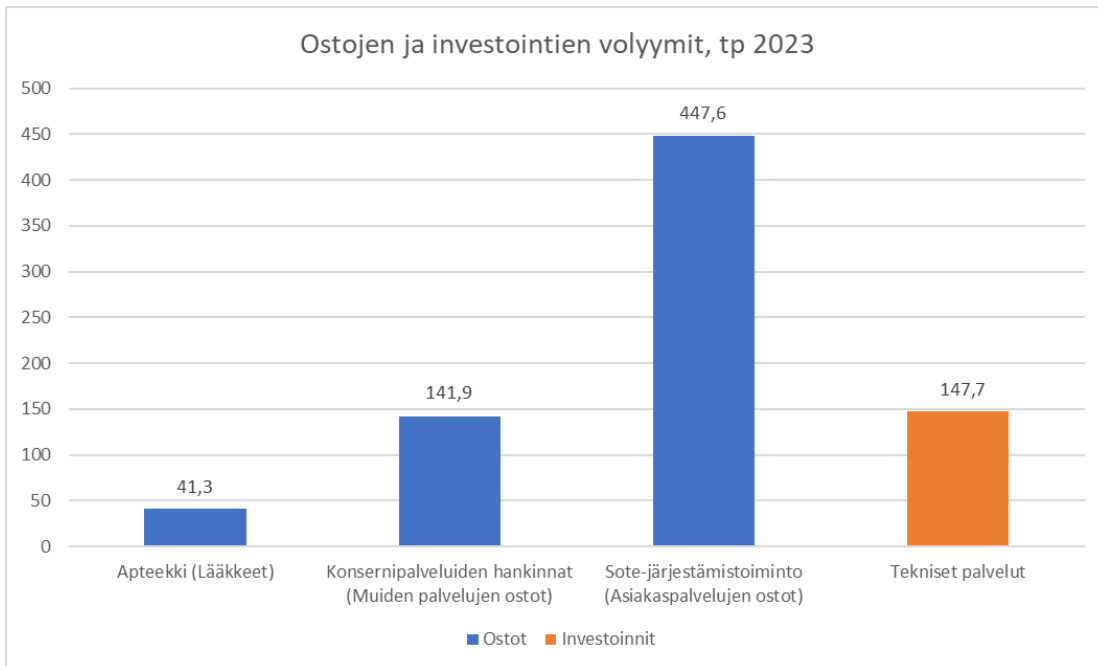


Kuva 1: Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen hankintaorganisaatio. Lähde: Ilona-intranet.

Kilpailuttavat yksiköt toimivat tarvittaessa **tiivissä yhteistyössä toimialueiden kanssa**, sillä hankintojen toteuttamisessa tarvitaan toimialueilla olevaa substanssiosaamista. Vastaavasti kilpailuttavat yksiköt tukevat toimialueita hankintaosaamisellaan. Pelastuslaitoksen hankintoja ei ole järjestetty erikseen, vaan pelastuslaitoksen hankinnat järjestetään konsernipalvelujen hankintayksikön ja tekniset palvelut -palvelualueen kautta. Toimialueet vastaavat hankintoihinsa liittyvästä strategisesta suunnittelusta, resursoinnista sekä vastuulleen kuuluvista tehtävistä hankintojen toteutuksessa. Lisäksi toimialueet vastaavat oman toimialueensa hankinnoista syntyvistä kustannuksista.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen **hankintapalveluissa tuotetaan palvelua koko Pohjois-Suomen yhteistyöalueelle**. Yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen mukaisesti yhteistyötä hankintojen osalta tehdään muun muassa lääke-, hoitotarvike- ja ohjelmistohankinnoissa. Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue järjestää yhteisiä koulutuksia yhteistyöalueen henkilöstölle. Yhteistyöalueen sisäinen hankintayhteistyö on kirjattu yhteistyöalueen yhteistyösopimukseen sekä erilliseen hankintayhteistyösopimukseen, joka sisältää muun muassa hankintayhteistyöhön liittyvien kustannusten jakoa. Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lisäksi Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueet. Yhteistyötä katselmoidaan yhteisissä hankintakokouksissa vuosittain yhteistyöalueen hyvinvointialueiden kesken. Yhteistyösopimuksen päivityksen myötä hankintayhteistyön odotetaan tiivistyvän edelleen.

Kuvassa 2 on nähtävissä kilpailutettavien yksiköiden osto- ja investointivolyymit. Suurimmat hankintavolyymit liittyvät asiakaspalvelujen ostoihin, jotka kilpailutetaan sote-järjestämistoiminnossa.



Kuva 2 Hankintavolyymit kilpailuttavissa yksiköissä, (milj. euroa).

2.3.2 Hyvinvointialueen apteekki

Hyvinvointialueen apteekin toimesta tehdään lääkevalmisteiden ja niihin rinnastettavien aineiden hankinnat. Lääkekustannukset hyvinvointialueella ovat vuositasolla noin 40 miljoonaa euroa. Hankintatiimiin kuuluu kaksi henkilöä, yksi hankintaproviisori ja yksi hankintafarmaseutti. Hankintatiimin jäsenillä on myös muita vastuualueita.

Lääkehoidot perustuvat valtakunnallisiin suosituksiin, joten lääkkeiden hankinnat ovat pääosin yhtenevät hyvinvointialueiden välillä. Tästä syystä apteekkihankintojen tueksi on perustettu lääkehankintarenkaita, joissa hankinnasta vastaava yksikkö kilpailuttaa ja vertailee tarjoukset koko hankintarenkaan puolesta. Toimintamallilla säästetään sekä ajallisia että taloudellisia resursseja. Esimerkiksi OYS Apteekki kilpailuttaa lääkehankintoja koko Pohjois-Suomen yhteistyöalueelle ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on myös mukana tietyissä HUS-Apteekin lääkehankintarenkaissa.

2.3.3 Konsernipalvelujen hankintapalvelut

Konsernipalvelujen hankintapalveluissa tehdään tavara- ja palveluhankintoja, jotka palvelevat koko hyvinvointialuetta ja soveltuvien osin myös hyvinvointialueen sidosyksiköitä sekä muita julkisia hankintayksiköitä, kuten Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen kuuluvia hyvinvointialueita.

Konsernipalvelujen hankintapalvelut on jaettu kolmeen tiimiin: palvelu- ja järjestelmähankinnat, laitehankinnat ja tavarahankinnat. Tiimijaon tarkoituksena on keskittää ja syventää hankintojen erityisosaamista. Konsernipalveluiden hankintapalvelujen toteuttamien kilpailutusten arvo vaihtelee vuosittain 20–150 miljoonan euron välillä.

2.3.4 Sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistoiminnon hankintapalvelut

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluissa toteutetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveystalvelujen palveluhankinnat, kuten ikäihmisten ja kehitysvammaisten palveluasuminen sekä ympärivuorokautinen palveluasuminen. Vuoden 2023 asiakaspalveluiden ostot perustuvat sairaanhoitopiiriltä sekä kunnista ja kuntayhtymistä siirtyneisiin sopimuksiin, asiakaskohtaisiin suoramarkintasopimuksiin ja maksusitoumuksiin, palveluseteleihin sekä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kilpailuttamiin sosiaali- ja terveystalveluihin.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoimintojen hankintoja ohjaa hankintalain lisäksi vahvasti myös sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädännön vaatimukset. Palvelukohtaiset erityislait säätävät hankittavien palvelujen sisältöön ja laatuun liittyviä velvoitteita sekä velvoitteita käyttäjien erityistarpeiden huomioimiseen, esimerkiksi vanhuspalvelulain henkilöstömitoitus.

2.3.5 Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon valvontayksikkö

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluiden rinnalla toimii valvonnan vastuuyksikkö, joka vastaa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon alaisten palvelutuottajien valvonnasta ja ohjauksesta. Valvonta järjestetään yhdenmukaisesti palvelujen tuottajasta riippumatta ja se jakaantuu ennakkolliseen valvontaan ja sopimusvalvontaan. Lisäksi toimialueilla seurataan ostopalveluiden toteutumista ja kustannuskehitystä sekä asiakaskohtaista valvontaa, esimerkiksi omatyöntekijän toimesta.

Valvonnan vastuualueen asiantuntijoilla on määritellyt palvelut, joiden valvonnasta he vastaavat ja jonka alaisiin sopimuksiin ja hankintaprosesseihin he perehtyvät. Sopimusohjauksen toteuttamiseksi tavoitellaan tiivistä yhteistyötä muun muassa järjestämällä palveluntuottajien, toimialueiden sekä hankinnan ja valvonnan vastuualueiden yhteisiä tilaisuuksia, kuten markkinavuoropuheluja ja -ohjausta sekä neuvontatilaisuuksia. Yhteiset vuoropuhelut palveluntuottajien kanssa lisäävät osallista avoimuutta ja luottamusta hyvinvointialueen ja palveluntuottajien välillä. Samalla pystytään varmistamaan, että hankinnat johtavat yhteistyöhön luotettavien ja lainsäädännön velvoitteet täyttävien palveluntuottajien kanssa.

2.3.6 Tekniset palvelut -palvelualue

Tekniset palvelut -palvelualue toteuttaa uudisrakentamiseen, peruskorjaamiseen sekä rakennusten purkamiseen liittyvät hankinnat tarvittavine asiantuntijapalveluineen. Ensimmäisen toimintavuoden merkittävin hankintakokonaisuus on ollut uuden sairaalan rakentaminen, joka on aloitettu sairaanhoitopiirin aikaan. Uuden sairaalan hankintakokonaisuus on toteutettu hankkeen osapuolten yhteistyöhön ja yhteisiin tavoitteisiin perustuvalla allianssimallilla, jonka lisäksi tekniset palvelut hankkivat kunnossa- ja ylläpitoon sekä rakentamiseen ja niihin liittyviä asiantuntijapalveluita muun muassa puitesopimuksilla.

2.4 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Tarkastuslautakunnan tavoitteena oli arvioida, onko hankinnat järjestetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnissa selvitettiin hankintatoimen organisoitumista Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella selkeyden, sujuvuuden sekä re-

surssoinnin näkökulmasta. Lisäksi tilintarkastaja tarkastaa hankintoja ja niiden järjestämistä hallinnon laillisuuden ja sisäisen valvonnan järjestämisen tarkastuksen yhteydessä. Koska hankintojen arvioinnilla sekä tilintarkastuksella on yhteisiä rajapintoja, arvioinnissa hyödynnetään myös tilintarkastuksen tuloksia. Arvioinnissa otetaan huomioon myös riskienhallinnan näkökulma.

Tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on arvioitu seuraavien kysymysten kautta:

Pääkysymys

1. Onko hankinnat järjestetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla?

Osakysymykset

2. Ovatko hankintaprosessit kuvattu?
3. Ovatko toimivallat hankinnoissa selkeitä?
4. Onko hankintapalveluiden resurssointi riittävällä tasolla?
5. Ovatko käytössä olevat työkalut tarkoituksenmukaisia?
6. Miten hyvinvointialueen strategia on huomioitu hankintojen toteuttamisessa?

Arvioinnissa käytetyt kriteerit

- Pohteen strategia
- Sote-järjestämissuunnitelma
- Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2025
- Pohteen hallintosäätö
- Hankintalaki
- Hyvinvointialueen hankintaohjeet
- Tilintarkastajan havainnot hankinnoista
- Valitusten määrät markkinaoikeudelle vuoden 2023 hankinnoista

Suorahankinnat jätettiin arvioinnin ulkopuolelle. Myöskään toteutuneita hankintoja ei tarkasteltu.

2.5 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Hankintojen arviointia varten järjestettiin 18.9.2023 arviointitilaisuus, johon kutsuttiin hankintojen vastuuhenkilöt kaikista neljästä hankintoja toteuttavasta yksiköstä. Arviointitilaisuuteen osallistuneille toimitettiin ennakkokysymykset, joihin pyydettiin kirjalliset vastaukset. Kuultavat toimittivat tarkastuslautakunnan käyttöön myös oheismateriaalia. Arvioinnin materiaaleihin sisältyvät myös hyvinvointialueen hankintoihin liittyvät sisäiset ohjeistukset sekä hankinnoista tehdyt oikaisuvaatimukset ja valitukset.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen strategiassa 2023–2030 ei ole määritelty vastuullisuuden mittareita, joten vastuullisuuden, vaikuttavuuden ja pienten ja keskisuurten yritysten huomiointia on arvioitu HILMA-ilmoituskanavan käyttäjiltä kerättyjen tietojen avulla. Vastauksia on verrattu muiden hyvinvointialueiden antamiin vastauksiin. Arvioinnissa on tarkasteltu seuraavia ilmoitettuja tietoja hyvinvointialueittain:

- vastuullisuuden vähimmäisvaatimuksien huomiointi
- palvelunkäyttäjien tai heitä edustavien tahojen osallistuminen hankinnan valmisteluun ja
- pienten ja keskisuurten yritysten huomiointi hankinnoissa.

3 HAVAINNOT

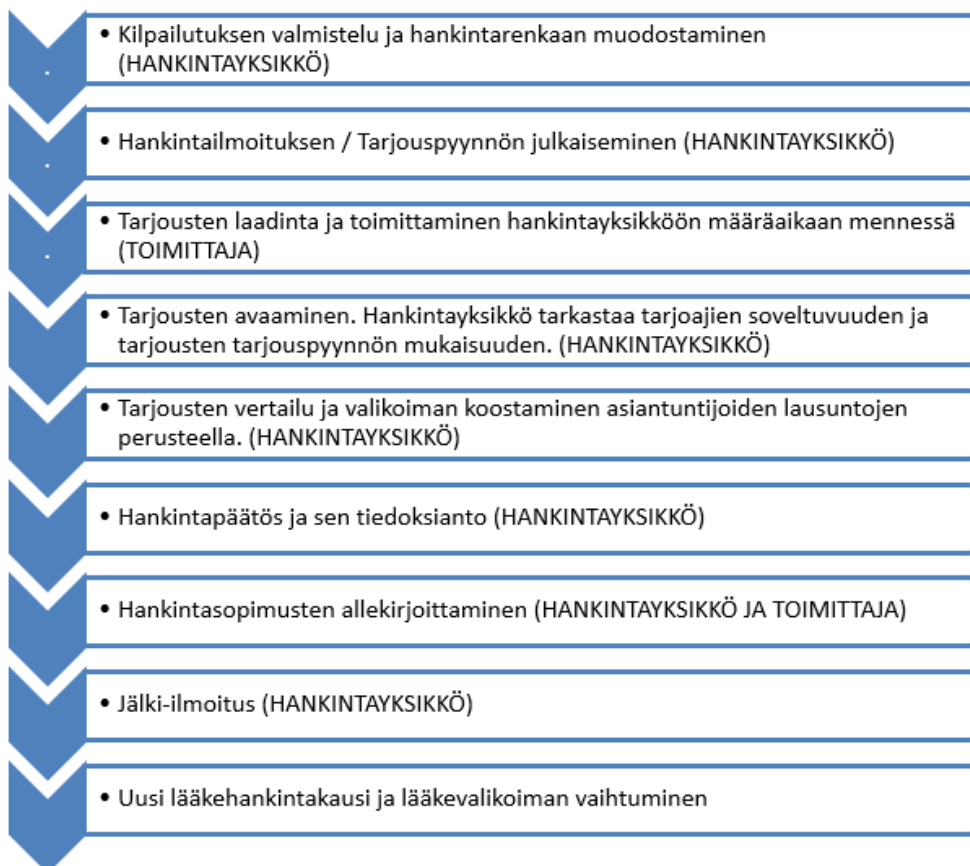
Arvioinnin havainnot perustuvat syyskuussa 2023 pidettyyn arviointitilaisuuteen ja hankintoja kilpailutettavista yksiköistä saatuihin materiaaleihin.

3.1 Hankinnat prosessien näkökulmasta

3.1.1 Hyvinvointialueen apteekki

OYS Apteekki on vastannut lääkkeiden kilpailutuksesta jo sairaanhoitopiirin aikana, joten hyvinvointialueuudistus ei vaatinut apteekilta suurta uudelleenorganisoitumista, vaan hankinta- ja kilpailutusprosessit ovat olleet pääosin valmiina. Prosessit koetaan apteekkihankinnoissa pääsääntöisesti sujuviksi ja selkeiksi, vaikkakin ohjeiden päivitys Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaisiin toimintatapoihin on vielä kesken (kuva 3).

Lääkeneuvottelukunta seuraa uusien lääkkeiden käyttöönottoa sekä lääkekustannuksia.



Kuva 3: Lääkkeiden hankintaprosessi yksinkertaistettuna PPSHP:n lääkehankintarenkaassa.

3.1.2 Konsernipalvelujen hankintapalvelut

Vuoden 2023 alussa konsernipalvelujen hankintasopimusten määrä kasvoi merkittävästi, kun kuntien sopimukset siirtyivät hyvinvointialueelle. Samalla kilpailutuksia alettiin tehdä maantieteellisesti aikaisempaa laajemmalle alueelle, kun kilpailutettujen palveluiden ja tuotteiden käyttäjiksi tulivat hyvinvointialueen yksiköt.

Hankintaprosessit eivät ole vielä kaikilta osin muotoutuneet yhdenmukaisiksi, vaan prosessien sujuvuudessa ja selkeydessä on eroja. Hankintaprosesseja on tarkoitus kehittää sekä selkeyttää esimerkiksi vuosikello-suunnittelun avulla, jossa toimialueet määrittelevät jo investointien ja muiden hankintojen suunnitteluvaiheessa aikajärjestyksen, milloin hankinnan suunnittelu ja toteutus käynnistyvät. Luonnollisesti tämä auttaa toiminnan resurssointia ja aikataulutusta, kun ainakin osa tulevista hankinnoista on tiedossa jo etukäteen.

Hankintojen seuranta ja valvonta toteutetaan toimialueiden ja hankintapalvelujen yhteistyönä. Esimerkiksi kilpailutuksessa sekä tavaran toimituksen yhteydessä seurataan, että asetetut laatukselliset kriteerit toteutuvat ja tarvittaessa toimialueet tai hankintapalvelut reklamoivat asiasta. Hankintojen seuranta, avoimuutta ja tiedolla johtamisen tukemista tullaan kehittämään edelleen lähivuosina.



Kuva 4: Hankintaohjeen mukainen kuvaus tavara- ja palveluhankintojen kilpailutuksiin liittyvästä prosessista päävaiheineen

3.1.3 Sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistoiminnon hankintapalvelut

Sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistoiminnon palveluhankintojen valmisteluun tarvitaan toimialueilta tulevaa substanssiosaamista. Asiakasrajapinnassa toimivilla on ajantasaisin tieto kilpailutettavien palvelujen sisällöistä ja asiakkaiden palvelutarpeista sekä niissä mahdollisesti tapahtuneista

muutoksista. Yhteistyö toimialueiden ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluiden välillä on tiivistä.

Toimialueet arvioivat tarpeen kilpailuttaa sosiaali- ja terveystalveluita, jonka jälkeen kilpailutus toteutetaan sosiaali- ja terveystalveluiden hankintapalveluissa. Ostopalvelukustannukset menevät toimialueiden budjetista. Ostopalvelusopimukset ovat puitesopimuksia, joiden kautta toimialueet ostavat palveluita asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Toimialueet kilpailuttavat itse pienhankintoja ja tekevät asiakaskohtaisia suorahankintoja, jos niihin on lainsäädännön mukaisesti asiakkaan palvelutarpeesta lähtevä erityisperuste.

Yhteistyötä toimialueiden kanssa kehitetään muun muassa ottamalla käyttöön toimialuekohtaiset hankintasuunnitelmat. Toimialakohtaiset hankintasuunnitelmat vahvistavat hankintojen suunnitelmallisuutta ja vähentävät tarvetta kiireellisiin hankintoihin. Tämän lisäksi oman toiminnan ja ostopalveluiden sisältökuvaukset yhtenäistetään asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Sosiaalihuollon hankinnoissa yhdenmukaisuus on onnistunut paremmin verrattuna terveydenhuollon yhdenvertaisuuteen. Tähän on vaikuttanut se, että sosiaalihuollon hankintoja on tehty ennen hyvinvointialueen perustamista maakunnallisina hankintoina, esimerkiksi vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalvelut, mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden asumispalvelut, lapsiperheiden palvelut ja lastensuojelun palvelut.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalvelut arvioivat hankintaprosessien olevan selkeä, mutta hankintojen kokonaisuuden haltuunotto on vielä kesken. Prosessikuvaukset on laadittu dynaamisesta hankintaprosessista ja avoimesta hankintamenettelystä. Prosessikuvauksen laadinta on kesken palvelusetelien osalta.



Kuva 5: Hankintaohjeen mukainen sosiaali- ja terveystalveluhankintojen kilpailutuksiin liittyvä prosessi päävaiheineen

3.1.4 Tekniset palvelut -palvelualue

Teknisten palveluiden perustoiminta ei ole olennaisesti muuttunut PPSHP:n ajoista ja siten toimintatavat ovat jatkuneet hyvinvointialueella pääosin entisinä. Teknisten palvelujen hankinnoissa koetaan, että uudisrakentamisen ja peruskorjaamisen prosessit ja toimintatavat ovat vakiintuneita ja sujuvia. Erityisesti puitesopimukset on koetaan hyvänä ja toimivana, koska ne mahdollistavat joustavan, toimivan ja nopean toimintatavan.

Hyvinvointialueen hankinnat edellyttävät erityistä asiantuntemusta. Tekniset palvelut toteuttavat talousseurantaa toteutuneista hankkeista ja projekteista. Rakennusurakoissa järjestetään lisäksi säännöllisiä työmaakouksia ja vastaanottotarkastukset.

3.2 Hankinnat toimivaltojen näkökulmasta

3.2.1 Hyvinvointialueen apteekki

Hyvinvointialueen apteekin toimivaltoihin tuli muutoksia hyvinvointialueelle siirryttäessä. Yli 5 miljoonan hankinnat päättää hyvinvointialuejohtaja. Apteekin massakilpailutuksissa on mahdollista tulla päätöksenteon viimeitä, kun allekirjoitettavia sopimuksia on yli 100. Asiaan voidaan varautua aikataulutuksilla.

3.2.2 Konsernipalvelujen hankintapalvelut

Konsernipalveluiden hankinnoissa ollaan tyytyväisiä toimivaltojen nykyiseen määrittelyyn. Tarvittaessa hallintosääntöä voidaan kuitenkin päivittää hyvinvointialueen toiminnan vakiinnuttua. Hankintapalveluiden tehtävänä on osaltaan valvoa, että hankinnat ja päätökset tehdään hyvinvointialueen hallinto- ja delegointisääntöjen mukaisesti.

3.2.3 Sosiaali- ja terveysten palvelujen järjestämistoiminnon hankintapalvelut

Hallintosäännössä määritellyt toimivallat koetaan selkeiksi. Sosiaali- ja terveysten palvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluissa valmistellaan päätökset toimivaltaisille viranhaltijoille hallintosäännön ja delegointisäännön mukaisesti, joten toimivalloissa pysymistä pystytään valvomaan. Toimialueilla tehtävien sosiaali- ja terveysten palveluiden pienhankintojen ja asiakaskohtaisten suora-hankintojen valmistelu- ja päätösvastuu on toimialueilla.

3.2.4 Tekniset palvelut -palvelualue

Teknisten palvelujen näkökulmasta toimivallat ovat selkeät. Jotain tulkinnanvaraisuuksia on kuitenkin esiintynyt. Epäselvyyttä on aiheuttanut esimerkiksi voiko palvelualuejohtaja tehdä vastuualuepäällikön toimivallan tasoisia hankintoja vai alkavatko palvelualuejohtajan toimivalta vasta tämän toimivallan ylittävistä hankinnoista.

Teknisten palvelujen hankinnoissa on otettu käyttöön tiedoksiantomenettely aluehallitukselle yli 100 000 euron aloituspäätöksistä. Aloituspäätös ei ole hankintapäätös, vaan tarkoitettu määrärahan varaamiseksi investointibudjetista. Samalla haetaan projektinumero kohteen toteuttamisen kustannusseurantaa varten.

3.3 Hankinnat järjestelmien näkökulmasta

3.3.1 Tilintarkastajan näkökulma

Hyvinvointialueen hankintayksiköissä on käytössä useita eri järjestelmiä, mikä vaikeuttaa osaltaan hankinnoista raportointia. Järjestelmien sirpalemaisuus on nostettu esiin tilintarkastajan 18.9.2023 väliraportoinnissa: *“hankintoihin ja kilpailutuksiin liittyvä seuranta ja arkistointi toteutuu tällä hetkellä useammassa eri järjestelmässä. Kattavaa listausta hankinnoista on haastavaa saada. Yhtenäistä hankinta-/kilpailutuskalenteria ei ole saatavilla. Kyseisten asioiden eteenpäin vieminen on organisaatiossa tavoitteena.”*

3.3.2 Hyvinvointialueen apteekki

Apteekilla on käytössä oma tietojärjestelmä Marela ja siihen liittyvä Kilpo-kilpailutusjärjestelmä. Molemmat järjestelmät koetaan toimiviksi ja niitä myös kehitetään jatkuvasti. Sama lääkehuollon tietojärjestelmä on käytössä koko hyvinvointialueella sekä Pohjois-Suomen yhteistyöalueella. Samojen järjestelmien käyttö helpottaa sekä yhteistyötä että hankintojen tekemistä hankintarenkaissa. Yhteinen tietojärjestelmä on myös hyvä lähtökohta hankintojen yhteistyön syventämiselle Pohjois-Suomen yhteistyöalueella.

Apteekki-hankinnoissa ei ole käytössä varsinaista hankintakalenteria, vaan Excel-seuranta. Hankintakalenterin käyttöönottoa selvitetään hyvinvointialueen tasolla. Kilpailutuskokonaisuus on toimijoiden mukaan kuitenkin hyvin hallinnassa. Esimerkiksi massakilpailutusten yhteydessä käydään lääketarpeiden kokonaisuus läpi, jolloin mahdolliset uudet lääkeaineet/nimikkeet nousevat kilpailutuslistoille.

3.3.3 Konsernipalvelujen hankintapalvelut

Konsernipalvelujen hankintapalveluissa koetaan käytössä olevien ohjelmien olevan pääosin tarkoituksenmukaisia. Joitain kehittämistarpeita on noussut esiin. Esimerkiksi hankintapäätösten vuotuisia määriä ei saada raportoitua suoraan järjestelmistä. Jatkossa raportointia on tarkoitus kehittää siten, että tiedot saadaan automaattisesti järjestelmistä.

Hankintaprosesseja sujuvoittaisi mahdollisuus tietojärjestelmien yhteiseen rajapintaan. Nykyisen asianhallintajärjestelmä (Tweb) ja sopimushallintajärjestelmä (Cludia) eivät ole yhteydessä keskenään. Yhteinen rajapinta mahdollistaisi esimerkiksi sopimusten siirtymisen järjestelmästä toiseen, vähentäisi päällekkäistä tallennustyötä ja riskiä eri versioiden syntymiseen. Yhteinen rajapinta järjestelmien välillä parantaisi tietojen löydettävyyttä, kun sopimukset ja hankintapäätökset voitaisiin linkittää toisiinsa. Hyvinvointialueella on tarkoitus ottaa käyttöön alkuvuonna 2024 uusia asianhallintajärjestelmä (CaseM), jonka myötä tiedonsiirto mahdollisesti saadaan rakennettua.

3.3.4 Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalvelut

Hankinnan tietojärjestelmät vaikuttavat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluiden näkökulmasta pääosin tarkoituksenmukaisilta. Haasteena on rinnakkaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät, joiden yhdenmukaistamisen keskeneräisyys heijastuu hankintoihin.

Tiedossa on, että nykyisillä järjestelmillä ei voida seurata esimerkiksi asiakaskohtaisten suorahankintojen sekä maksusitoumusten kokonaismäärää, joita on arviolta yli tuhat. Maksusitoumusten ja asiakaskohtaisten suorahankintojen seurantavastuu kuuluu toimialueille.

Lisäksi järjestelmistä ei saada riittäviä tietoja oman toiminnan kustannusten- ja asiakastietojen osalta, jotta oman tuotannon ja ostopalvelujen kokonaishintoja ja asiakaskohtaisia hintoja voitaisiin verrata toisiinsa.

3.3.5 Tekniset palvelut -palvelualue

Teknisten palvelujen hankintakokonaisuuksien hallinnassa ei ole käytössä hankintakalentereiden tyyppistä työkalua. Esimerkiksi puitesopimusten seurantaan on käytetty manuaalista seuranta. Lisäksi teknisten palvelujen hankintoihin tulee aloitteita konsernipalvelujen hankintapalveluista, jossa seuranta myös toteutetaan. Vuokrasopimuskannan hallinnoinnissa käytetään Modulo-tilanhallintajärjestelmää.

3.4 Hankinnat resurssien näkökulmasta

3.4.1 Hyvinvointialueen apteekki

Lääkkeiden hankinta vaatii sekä hankintalain osaamista että farmasian erikoisosaamista, jotta hankintaprosessi voidaan viedä läpi laadukkaasti ja lainmukaisesti. Haasteena hyvinvointialueella on apteekkihankintojen hankintatiimin pieni koko, sillä tiimiin kuuluu vain kaksi henkilöä. Hankintojen lisäksi heidän työhönsä sisältyy myös muita vastuualueita.

Hankintatiimin koko on ollut sama PPSHP:n aikana. Hyvinvointialueuudistuksen myötä toimintakenttä on kasvanut merkittävästi ja apteekin palveluverkkoa on supistettu. Muutoksista ei ole yksikön mukaan aiheutunut ongelmia, sillä yhteistyötä esimerkiksi hankintarenkaiden muodossa on tehty kuntien ja kuntayhtymien sairaala- apteekkien ja lääkekeskusten hankintojen kanssa jo ennen hyvinvointialueuudistusta. Tästä syystä myös kauempana olevia pienempiä yksiköitä on pystytty palvelemaan yhdenvertaisesti ja lääketoimitukset on saatu turvattua myös muutoksen keskellä.

Taulukossa 1 on esitetty yliopistosairaaloita ylläpitävien hyvinvointialueiden apteekkihankintojen henkilöstöresurssit sekä sen yhteistyöalueen väestö 31.12.2022, johon yliopistollinen sairaala kuuluu⁹.

⁹ Tilastokeskus, tunnuslukuja väestöstä alueittain 1990–2022 (1.12.2023) [Tunnuslukuja väestöstä muuttujina Alue, Tiedot ja Vuosi. PxWeb \(stat.fi\)](#)

Henkilöstöresurssi					
Hyvinvointialue	YTA-alueen väestö	Proviisori	Farmaseutti	Muut	Yhteensä
HUS	2 222 000	2	3	1 lääketyöntekijä/ hankintasihteeri	6
Pirha	893 000	2	1–2	ostopalvelua	3–4
Pohde	731 000	1	1		2
Varha	874 000	1	2		3
Pohjois-Savo	813 000		1–2	2	3–4
Yhteensä	5,5 milj.	6	8–10	3	17–19

Taulukko 1. Yliopistosairaaloita ylläpitävien hyvinvointialueiden apteekkihankintojen henkilöstöresurssi.

* Pohjois-Savossa ja Pirhalla on 1–2 farmaseuttia kilpailutuksen aikana.

Nykyinen tiimin koko koetaan haavoittuvaiseksi ja se rajoittaa osaltaan hankintojen kehittämistä sekä mahdollisuutta kouluttautumiseen. Riskinä on, että vaje resurssissa johtaa osaamisvajeeseen, hankintaprosessin aiheuttomaan viivästymiseen ja toiminnan kehittämisen vaikeutumiseen. Taloudellisten menetysten lisäksi viivästyksillä lääkkeiden saatavuudessa voi olla vakavia vaikutuksia potilaiden lääkehoitoon. Normaalit sijaisjärjestelyt, kuten vuosilomat ja sairauslomat järjestetään lomien limityksillä sekä tarvittaessa väliaikaisesti apteekin muun henkilöstön avustuksella. Heillä on farmasian erikoisosaamista, mutta ei varsinaista hankintaosaamista, joten hankintaosaimisen puutetta he eivät voi korvata.

Lääkehankintojen erilaista organisointia ei nähdä vaihtoehtona, sillä lääkehankinnat edellyttävät farmaseuttista asiantuntemusta sekä lääkehankintoihin sopivan hankintaohjelmiston osaamista. Tulevaisuudessa apteekkihankinnoissa olisi tarkoitus kokeilla eri hankintamenettelyjen toimivuutta, kehittää vastuullisuuden ja ympäristöasioiden huomioimista kilpailutuksissa.

Pieni tiimi nähdään myös vahvuutena erityisesti työnjaon, tiedon välityksen ja työn tasalaatuisuuden varmistamisen osalta. Tiimi saa tukea yhteistyöstä muiden yliopistollisten sairaaloiden lääkehankintatiimien kanssa. Erityisesti yhteistyöpalaverit muiden lääkehankintarenkaiden hankintatiimien kanssa koetaan hyväksi käytännöiksi.

3.4.2 Konsernipalvelujen hankintapalvelut

Kilpailutusten lisäksi merkittävä osa konsernipalvelujen hankintapalveluiden työstä muodostuu sopimuksen aikaisesta työstä, esim. sopimusseurannasta, markkinavuoropuhelusta sekä asiakkaiden neuvonnasta. Yhteensä konsernipalvelujen hankintapalveluissa työskentelee 17 henkeä.

Henkilöresurssissa on ollut vajetta vuonna 2023, ja se on osaltaan aiheuttanut myös viivettä hankintatarpeisiin vastaamisessa. Henkilöstövajetta oli jo PPSHP:n aikana. Tästä johtuvia hankintojen ruuhkautumisia purettiin yhä syyskuussa 2023. Toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi, joitakin sopimuksia on poikkeuksellisesti jatkettu ilman kilpailutusta.

Henkilöstövajetta ja henkilöstön vaihtuvuutta pyrittiin ratkaisemaan muun muassa vapauttamalla kevään 2023 yhteistoimintamenettelyn aikana hankinta-asiantuntijoiden tehtäviä rekrytointikielosta, tarkistamalla hankinta-asiantuntijoiden palkkoja ensin rekrytointilisillä ja myöhemmin tehtäväkohtaisten palkkojen korotuksilla, käyttämällä ostopalveluita ja nimeämällä tiimistä kaksi hankintavastaavaa. Syksyllä 2023 kaikki tavoiteorganisaation vakanssit oli saatu täytettyä. Tästä huolimatta toiminta ei vakiintunut vielä tavoitetasolle. Resurssia kului uusien henkilöiden perehdyttämiseen, joka työn vaatavuuden takia vie aikaa noin puolesta vuodesta vuoteen.

Henkilöstöpula heijastui alkuvuonna myös muihin kilpailuttaviin yksiköihin, kuten teknisten palvelujen hankintoihin, jonka kanssa sillä on yhteisiä hankintakokonaisuuksia.

Keskeisin seuraavan vuoden 2024 tavoite on vakiinnuttaa konsernipalvelujen hankintapalveluiden toiminta, perehdyttää uudet henkilöt työhönsä sekä purkaa kertynyt hankintavelka. Pidemmän tähtäimen tavoitteena on parantaa hankintojen vaikuttavuutta ja hankintaprosessien läpimenoaikoja sekä parantaa systemaattisesti hankintojen sisäisiä ja ulkoisia toimintaprosesseja, edistää hankintojen läpinäkyvyyttä ja vuorovaikutusta sekä luoda raporttinäkymiä tiedolla johtamisen tueksi.

3.4.3 Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämistoiminnon hankintapalvelut

Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluissa enimmäistä toimintavuotta haastoivat tuhannet PPSHP:ltä, kunnilta ja kuntayhtymistä siirtyneet sopimukset sekä henkilöstöresurssipula. Siirtyneet palvelusopimukset vaativat merkittävää työpanosta, kun jokaisen siirtyneen sopimuksen osalta piti tarkastaa, muun muassa sopimuksen jatkamisen tarve sekä mahdollinen kiireellisyys uudelle hankinnalle.

Hankintojen ruuhkautumisen takia kiireellisimmät hankinnat priorisoitiin etusijalle ja joissakin tapauksissa sopimuksia jouduttiin jatkamaan ilman kilpailuttamista. Tällä on turvattu asiakkaiden ja potilaiden tarvitsema palvelu tai hoito, toiminnan sujuvuus.

Järjestämistoiminnon hankintoja on haastanut henkilöstöpula. Hankinnan asiantuntijoilta edellytetään substanssilainsäädännön osaamisen lisäksi hankintaan liittyvän lainsäädännön osaamista. Etenkin vaatimus hankintalainsäädännön osaamisesta on viivästyttänyt rekrytointeja. Syyskuu 2023 vahvuudesta puuttuu yksi terveyden- ja sairaanhoidon asiantuntija. Veto- ja pitovoiman parantamiseksi henkilöstöhallinnon kanssa on tarkastettu asiantuntijoiden palkkauksia vaativan asiantuntijatehtävän mukaiseksi.

3.4.4 Tekniset palvelut -palvelualue

Hyvinvointialueen aloittaessa toimintansa teknisille palveluille siirtyi satoja vuokrasopimuksia, joista osaan liittyi epäselviä vastuita vuokranantajan ja hyvinvointialueen välillä sekä hyvinvointialueen eri palvelualueiden kesken, esimerkiksi hyvinvointialueiden vuokrakiinteistömalli on vaatinut perehtymistä sekä selvittelyjä. Uuteen tilanteeseen ei kyetty varautumaan parhaalla mahdollisella tavalla etukäteen, koska vuonna 2022 ei ollut tiedossa millaisia sopimuksia hyvinvointialueelle tulee siirtymään ja millaiset vastuunjaot vuokrasopimukseen tulisi liittymään.

Uudisrakentamiseen liittyi odotuksia, joihin ei osattu varautua ennakkoon. Esimerkkinä ovat vuokrattavien uudisrakennusten kalusteiden ja laitteiden sekä asuntojen muutostöiden hankintavastuut. Näitä selviteltiin edelleen syksyllä 2023. Epäselvää oli kuuluvatko hankinnat teknisille palveluille. Lisäksi vuokrasopimusselvittelyssä oli mukana uusia valmistuvia vuokrakiinteistöjä, joiden rakentaminen on alkanut ennen hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä. Vuodenvaihteen epäselvyydet ja hankintapalvelujen ruuhkautuminen aiheuttivat joidenkin uudistilojen kalustamiseen viivytyksiä. Teknisten palvelujen hankintojen henkilöstöresursseja vahvistettiin syksyllä 2023.

3.5 Hankinnat strategian näkökulmasta

Vastuuhenkilöiden vastausten perusteella hyvinvointialueella ei ole käytössä varsinaisia seuranta- mittareita strategian toteutumisen seurantaan hankinnoissa. Tämän takia arvioinnissa tarkasteltiin vastuullisuutta, vaikuttavuutta sekä pienten ja keskisuurten yritysten huomioimista julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan jätettyjen ilmoitusten kautta.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on ilmoittanut julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan ajalla 1.1.-31.12.2023 yhteensä 96 hankintailmoitusta. Hankinnoista noin 2/3 liittyi tavarahankintoihin ja noin 1/3 palveluhankintoihin. Ilmoituksiin ei sisällynyt yhtään rakennusurakkaa. Määrällisesti mitattuna Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on tehnyt eniten hankintailmoituksia julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan verrattuna muihin hyvinvointialueisiin (Taulukko 2).

3.5.1 Vastuullisuuden huomioiminen hankinnoissa strategian mukaisesti

Määrällisesti mitattuna Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on ilmoittanut huomioineensa 72 kertaa 96 hankinnasta vastuullisuuden vähimmäisvaatimukset (75,0 %). Tulos on korkein sekä määrällisesti että %-osuudella mitattuna verrattuna muihin hyvinvointialueisiin. Tietoja ilmoittaneiden hyvinvointialueiden keskiarvo on 21,0 %.

	Ilmoitusten määrä 1.1.-31.12.2023	Hankinnassa käytetään vastuullisuuden vähim- mäisvaatimuksia	%-osuus
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	96	72	75,0 %
Pirkanmaan hyvinvointialue	74	20	27,0 %
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	59	16	27,1 %
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	56	13	23,2 %
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	32	12	37,5 %
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	74	9	12,2 %
Etelä-Savon Hyvinvointialue	41	8	19,5 %
Pohjanmaan hyvinvointialue	39	7	17,9 %
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	91	6	6,6 %
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	28	6	21,4 %
Kainuun hyvinvointialue	28	6	21,4 %
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	42	6	14,3 %
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	29	6	20,7 %
Pohjois-Savon hyvinvointialue	16	5	31,3 %
Lapin hyvinvointialue	39	5	12,8 %
Satakunnan hyvinvointialue	93	2	2,2 %

Keski-Suomen hyvinvointialue	69	2	2,9 %
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	18	1	5,6 %
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	45		0,0 %
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	47		0,0 %
Kymenlaakson hyvinvointialue	28		0,0 %
Kaikki yhteensä	n=1044	n=202	ka 21 %

Taulukko 2: Julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan ilmoitetut palveluhankinnat ja vastuullisuuden vähimmäisvaatimukset hyvinvointialueilla 1.1.-31.12.2023.

* Vastuullisuuden vähimmäismääräykset (Code of Conduct) tarkoittavat sosiaalisen vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteita, joiden tarkoitus on varmistaa ihmisoikeuksien ja työelämän perusoikeuksien turvaaminen hankinnoissa¹⁰.

3.5.2 Vaikuttavuuden huomioiminen hankinnoissa strategian mukaisesti

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella on tehty julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan ajalla 1.1.-31.12.2023 yhteensä 34 palveluhankintailmoitusta, joista kahdeksassa on ilmoitettu palvelunkäyttäjien tai heitä edustavien tahojen osallistuneen hankinnan valmisteluun. (Taulukko 3). Määrällisesti ja prosentuaalisesti Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on lähellä hyvinvointialueiden keskiarvoja, jotka ovat n=6,3 ja 23,3 %.

	Ilmoitettujen palveluhankintojen määrä 1.1.-31.12.2023	Hankinnassa on huomioitu palvelunkäyttäjien tai heitä edustavien tahojen osallistuminen hankinnan valmisteluun	%-osuus
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	20	11	55,0 %
Etelä-Savon Hyvinvointialue	28	11	39,3 %
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	36	12	33,3 %
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	31	10	32,3 %
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	19	6	31,6 %
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	19	6	31,6 %
Keski-Suomen hyvinvointialue	39	12	30,8 %
Pirkanmaan hyvinvointialue	35	10	28,6 %
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	18	5	27,8 %
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	50	13	26,0 %
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	21	5	23,8 %
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	34	8	23,5 %
Lapin hyvinvointialue	17	4	23,5 %
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	7	1	14,3 %
Satakunnan hyvinvointialue	42	5	11,9 %
Kainuun hyvinvointialue	21	2	9,5 %
Kymenlaakson hyvinvointialue	24	2	8,3 %
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	16	1	6,3 %
Pohjanmaan hyvinvointialue	20	1	5,0 %

¹⁰ Valtiovarainministeriö, tiedote 16.12.2021 Hankintayksiköille laaditut vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteet julkaistu – tavoitteena edistää sosiaalista kestävyttä julkisissa hankinnoissa [Hankintayksiköille laaditut vastuullisuuden vähimmäisvelvoitteet julkaistu – tavoitteena edistää sosiaalista kestävyttä julkisissa hankinnoissa \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	23	1	4,3 %
Pohjois-Savon hyvinvointialue	5		0,0 %
Kaikki yhteensä	n=525	n=126 (ka 6,3)	ka 23,3 %

Taulukko 3: Julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan ilmoitetut palveluhankinnat hyvinvointialueilla 1.1.-31.12.2023 ja kuinka niissä on otettu huomioon palvelunkäyttäjien ja heitä edustavien tahojen osallistuminen hankinnan valmisteluun.

3.5.3 Paikallisten toimijoiden huomioiminen hankinnoissa strategian mukaisesti

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta on ilmoitettu julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan 1.1.-31.12.2023 yhteensä 34 palveluhankintaa. Jokaisen hankinnan kohdalla on ilmoitettu, että pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet on huomioitu (taulukko 4).

	Ilmoitettujen palveluhankintojen määrä		%osuus
	1.1.-31.12.2023	Hankinnassa otettu huomioon pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet	
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	34	34	100,0 %
Kymenlaakson hyvinvointialue	24	24	100,0 %
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	23	23	100,0 %
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	50	48	96,0 %
Kainuun hyvinvointialue	21	20	95,2 %
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	16	15	93,8 %
Pirkanmaan hyvinvointialue	35	32	91,4 %
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	31	28	90,3 %
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	19	17	89,5 %
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	19	17	89,5 %
Etelä-Savon Hyvinvointialue	28	25	89,3 %
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	7	6	85,7 %
Pohjanmaan hyvinvointialue	20	17	85,0 %
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	20	17	85,0 %
Pohjois-Savon hyvinvointialue	5	4	80,0 %
Keski-Suomen hyvinvointialue	39	31	79,5 %
Lapin hyvinvointialue	17	13	76,5 %
Satakunnan hyvinvointialue	42	32	76,2 %
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	21	15	71,4 %
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	36	25	69,4 %
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	18	12	66,7 %
Kaikki yhteensä	n=525	n=455	ka 85,5 %

Taulukko 4: Julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan ilmoitetut palveluhankinnat hyvinvointialueilla 1.1.-31.12.2023 ja kuinka niissä on otettu huomioon pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet.

Paikallisten toimijoiden huomioiminen nousi vahvasti esille vastuuhenkilöiden vastauksissa. Pienten ja paikallisten yritysten ja yrittäjien mahdollisuus osallistua hankintoihin nähtiin hyvinvointialueen etuna. Kiinnittämällä huomiota tarjouspyynnön sisältöön ja alueellisiin eroihin, voidaan edesauttaa palveluntuottajien saamista myös niille alueille, jossa tarjonta on vähäistä tai sitä ei ole lainkaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistoiminnan hankintapalveluissa tarjouspyynnöt laaditaan pääsääntöisesti siten, että tarjouksia voi jättää alueellisesti ja hinnoittelussa on huomioitu etäisyydet ja matkakustannukset. Myös apteekkihankinnoissa, joissa lääketarjoajat ovat suuria globaalisti toimivia yrityksiä, tarjouksissa hyväksytään myös osatarjoukset, joka madaltaa pienempien toimittajien kynnystä osallistua tarjouskilpailuun.

3.6 Hankinnat riskienhallinnan näkökulmasta

3.6.1 Hyvinvointialueen apteekki

Suurimpana riskinä apteekin lääkehankinnoissa nähtiin sen henkilöstömitoitus, mikä tekee toiminnasta haavoittuvan ja heikentää mahdollisuuksia kehittää hankintoja. Henkilöstömitoitukseen liittyvinä riskeinä ovat mahdollinen kilpailutuksen läpivienti viivästyminen sekä lääkkeiden saatavuusongelmat. Lääkkeiden saatavuusongelmiin vaikuttavat myös yleinen maailman tilanne, lääkkeenvalmistuksen keskittyminen maailmalla ja pandemiat.

Lääkkeiden saatavuusongelmat muodostavat potilaiden lääkehoitoon riskin. Esimerkiksi vuoden 2022 suuressa kilpailutuksessa oli 850 eri nimikettä, joista ei saatu yhtään tarjousta, vaikka niitä tarvittiin potilaiden hoitoon. Jos saatavuusongelmiin ei ehditä reagoimaan ajoissa (tiedottamaan tai hankkia vastaavaa tuotetta), potilaan lääkehoito voi vaikeutua. Saatavuusongelmissa tilannetta voivat apuna selvittää myös muissa apteekin työtehtävissä olevat henkilöt.

Tulevaisuuden uhkana nähtiin byrokratian lisääntyminen, joka voi pidentää lääkkeiden kilpailutusprosesseja. Hankintalain edellyttämä prosessi ei tälläkään hetkellä palvele parhaalla mahdollisella tavalla apteekkihankintoihin liittyviä kilpailutuksen erityispiirteitä, vaan siihen sisältyy jo nyt lääkkeiden näkökulmasta tarpeettomia - vaikkakin lakisääteisiä - muotovaatimuksia. Hankintaprosessien sujuvuus ja ketteryys ovat apteekkihankinnoissa erityisen tärkeitä ominaisuuksia, sillä joskus potilaan hoito voi edellyttää nopeasti toteutettua hankintaa. Mikäli tilanne on henkeä uhkaava, tehdään hankinta ilman hankintapäätöstä tai –sopimusta. Tällaisissa tapauksissa hankintapäätös tehdään jälkikäteen. Yksittäiset kiireelliset hankinnat ylittävät harvoin kynnyksarvoja, mutta lääkehoidon jatkuessa kynnyksarvo voidaan saavuttaa nopeastikin.

3.6.2 Konsernipalvelujen hankintapalvelut

Konsernipalveluiden hankintapalveluiden strategisiksi riskeiksi on tunnistettu hyvinvointialueen strategisesti merkittävien hankintojen mahdollinen viivästyminen ja pitkät, osin hankintapalveluista riippumattomat prosessit kuten markkinaoikeuteen tehtyjen valitusten käsittelyajat. Operatiivisiksi riskeiksi on tunnistettu henkilöstön vaihtuvuuteen ja saatavuuteen liittyvät riskit sekä toimialueiden sisällöllisten asiantuntijoiden sitouttaminen hankintojen valmisteluun. Taloudellisten riskien näkökulmasta on havaittu, että asiakirjoja valmistelu kiireessä ja kokemattomien asiantuntijoiden toimesta, voi sisältää riskin kalliisiin tarjouksiin. Lisäksi viivästyneet aikataulut voivat johtaa kalliisiin väliaikaisiin suorahankintamenettelyihin. Varsinaisia vahinkoriskejä ei ole tunnistettu.

Konsernipalvelujen hankintapalveluiden ensimmäistä toimintavuotta on leimannut uuden organisaation käynnistymiseen, useiden organisaatioiden yhdistymiseen, uuden yliopistollisen sairaalan hankintatarpeisiin, henkilöstövajeeseen ja -muutoksiin sekä runsaisiin hankintojen määriin liittyvät haasteet. Konsernipalveluiden hankintapalvelut tukevat myös muita kilpailuttavia yksiköitä, joten hankintapalvelujen henkilöstöpula on heijastunut osittain muiden yksiköiden toimintaan.

3.6.3 Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalvelut

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoimintojen hankintoja ohjaa hankintalain lisäksi vahvasti myös sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädännön vaatimukset mukaan lukien palvelukohtaiset erityislait, jotka säätävät hankinnoille veloitteita muun muassa käyttäjien erityistarpeiden huomioimisesta sekä palveluiden laadusta. Lainsäädännössä tapahtuvat muutokset ja muutosten hallinta muodostavat tunnistetun riskin. Esimerkiksi vammaispalveluissa asumispalvelujen ja lyhytaikaisen hoidon hankinta on keskeytynyt kahdesti uuden vammaislainsäädännön muutosten vuoksi, ja aiheuttanut suorahankintojen lisääntymistä sekä kustannusten nousua.

Lainsäädännön muutoksista syntyvää riskiä pyritään hallitsemaan määrittelemällä hankinnan asi- antuntijoille tehtävä- ja osaamisalueet.

3.6.4 Tekniset palvelut -palvelualue

Teknisissä palveluissa pyritään hallitsemaan riskejä esimerkiksi siten, että asian valmistelija on eri kuin esimerkiksi tarjouspyynnön hyväksyjä. Tällöin asiakirjat käyvät useamman henkilön kautta. Lisäksi huolehditaan hankintojen kilpailutusta tekevien henkilöiden osaamisesta ja erityisesti heidän perehdyttämisestä hankintaohjeeseen sekä tunnistamalla kiireen vaikutukset.

Kiinteistöjen eriaisteiset sisäilmaongelmat muodostavat merkittävän riskin toiminnalle. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella korjausvelkaa ei ole toistaiseksi selvitetty laajemmassa mittakaavassa, koska vuokrakiinteistöjen osalta vastuu kiinteistöjen kunnosta on vuokranantajalla.

Tulevaisuudessa on tarkoitus tehostaa tilojen käyttöä ja siirtää pääpainoa järjestämisuunnitelman tavoitteiden mukaisiin liikkuviin palveluihin. Tämän edistämiseksi käynnistettiin tilaselvitys.

Teknisissä palveluissa on havaittu, että palveluiden hankkiminen pienille paikkakunnille voi olla haastavaa palvelutarjoajien vähyyden tai puuttumisen vuoksi.

3.7 Hankinnat valitusten näkökulmasta

Vuonna 2023 Pohteen hankinnoista on tehty kaksi hankintaoikaisuvaatimusta, joista kummankin aluehallitus on hylännyt. Markkinaoikeus ei ole antanut hyvinvointialueelle ratkaisuja vuonna 2023 eikä siihen kohdistu avoimia vireillä olevia valituksia tammikuussa 2024. Arvioinnissa ei ole huomioitu vuoden 2023 aikana vireille tulleita valituksia, joiden käsittely on rauennut markkinaoikeudessa. Arvioinnissa olevan tiedon mukaan vireillä olleita valituksia, jotka on peruttu myöhemmin, on ollut vuonna 2023 kaksi kappaletta.

Taulukossa 5 on esitelty vuoden 2023 markkinaoikeuden ratkaisut sekä 25.1.2024 vireillä olleet valitukset hyvinvointialueittain. Eniten markkinaoikeuden ratkaisuja on vuonna 2023 annettu HUS-yhtymän (11 kpl) hankinnoista. Pohjois-Pohjanmaan, Itä-Uudenmaan, Keski-Pohjanmaan, Länsi-Uudenmaan, Pohjois-Savon ja Satakunnan hyvinvointialueista ei ole tarkasteluhetkellä aktiivisia vireillä olevia valituksia eikä annettu markkinaoikeuden ratkaisuja.

	Vireillä olevat valitukset 25.1.2024	MAO ratkaisut 1.1.-31.12.2023	Yhteensä
HUS-yhtymä	3	11	14
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	2	6	8
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	0	4	4
Pirkanmaan hyvinvointialue	0	3	3
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	2	1	3
Kainuun hyvinvointialue	0	1	1
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	1	1	2
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	1	1	2
Kymenlaakson hyvinvointialue	1	1	2
Lapin hyvinvointialue	0	1	1
Pohjanmaan hyvinvointialue	0	1	1
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	1	1	2
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	2	0	2
Etelä-Savon hyvinvointialue	2	0	2
Keski-Suomen hyvinvointialue	2	0	2
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	2	0	2
Summa	19	32	51

Taulukko 5: Markkinaoikeuteen tehdyt valitukset: 25.1.2024 vireillä olevat ja ratkaistut hyvinvointialueittain 1.1.2023-31.12.2023. Vireillä olevat valitukset tarkoittavat ainoastaan, että hankinnasta on tehty valitus, eikä se välttämättä etene markkinaoikeudessa ratkaistavaksi. Perutut vireillä olleet valitukset eivät näy tilastossa, ainoastaan tarkastuspäivän tilanne.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnissa selvitettiin, ovatko hankinnat järjestetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla erityisesti selkeyden, sujuvuuden ja resurssoinnin näkökulmasta.

Havaintojen perusteella hankintojen organisoitumisen vahvuus on, että jokainen yksikkö voi keskittyä oman osaamisalueensa kilpailutuksiin ja sopimusten seurantaan. Kilpailutettavissa yksiköissä voidaan jakaa kilpailutusvastuuta erilaista osaamista vaativiin tiimeihin.

Havaintojen perusteella ei tule selkeää käsitystä siitä, miten varmistetaan koko Pohteen hankintojen strategisen johtamisen kokonaisvastuu ja kehittäminen. Nyt hankintayksiköt ovat organisaatiossa erillisiä yksiköitä, jotka vastaavat itsenäisesti tiettyjen substanssien hankinnoista.

Hyvinvointialueella on laadittu hankintaohje, joka kuvaa hankintaprosessit. Kilpailuttavien yksiköiden hankintaprosessikuvaukset olivat arviointihetkellä vielä kesken ja käytössä oli vielä sairaanhoitopiirin aikaisia kuvauksia. Kilpailuttavien yksiköiden omien prosessikuvausten päivytystä oli hidastanut muun muassa resurssipula ja kilpailutusten ruuhkautuminen. **Yksiköiden kokemukset prosessien sujuvuudesta ja selkeydestä vaihtelivat**, osittain riippuen miten prosesseja on pystytty päivittämään tai kuinka hyvin sairaanhoitopiirin aikaiset prosessit soveltuvat nykytoimintaan. **Hankintoihin liittyvät toimivallat koetaan kuitenkin pääosin selkeiksi ja sujuviksi. Toimivalloissa pysymistä pystytään myös valvomaan.**

Hankintoihin ja kilpailutuksiin liittyvä seuranta ja arkistointi toteutuu eri järjestelmissä. Sen vuoksi hankinnoista ei ole mahdollista saada kattavaa raportointia ja seurantaa. Lisäksi hankinta-/kilpailutuskalenteria ei ole käytössä. Toisaalta arvioinnin mukaan kaikkia hankintoja ei ole realistista saada samaan järjestelmään, esimerkiksi apteekkihankinnat edellyttävät juuri sille suunniteltua järjestelmää. Liika sirpalemaisuus vaikeuttaa kuitenkin hyvinvointialueen sisäistä raportointia ja seurantaa, joten järjestelmissä pitää pyrkiä yhtenäisiin järjestelmiin siltä osin kuin se on mahdollista. **Tärkeää on, että kaikki hankinnat ja sopimukset saadaan dokumentoitua järjestelmiin, eikä niitä ole manuaalisesti pidetyissä seurantalistoissa.**

Kilpailuttavien yksiköiden käytössä olevat järjestelmät nähtiin pääosin tarkoituksenmukaisina. Haasteena oli muun muassa se, että järjestelmistä saada riittäviä tietoja oman toiminnan kustannuksista ja asiakkaista, jotta oman tuotannon ja ostopalvelujen kokonaishintoja ja asiakaskohtaisia hintoja voitaisiin verrata toisiinsa. **Vertailukelpoisten tietojen puute haittaa talousarvion ja järjestämissuunnitelman mukaista monituottajusmallin toteuttamista.** Lisäksi vaikeutena on, että tiedonsiirrot asianhallintaohjelman ja sopimustenhallintaohjelman välillä eivät onnistu. Arvioinnissa pidetään hyvänä, että järjestelmiä on lähdetty uudistamaan ja asiakas- ja potilastietojärjestelmien yhtenäistäminen etenee.

Tarkastuslautakunta näkee myönteisenä asiana, että kilpailutuksissa tuetaan pienten ja paikallisten yritysten ja yrittäjien mahdollisuutta osallistua hankintoihin. **Myönteinen havainto on myös se, että markkinaoikeudella ei ole ollut tarvetta tehdä ratkaisuja Pohteen hankinnoista vuonna 2023.**

Konsernipalveluiden ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistoiminnon hankintapalveluiden toiminnan aloitusta ovat vaikeuttaneet ruuhkautuneet hankinnat ja osajapula. Tästä syystä kumpikin yksikkö on joutunut poikkeuksellisesti jatkamaan sopimuksia vielä optiovuosien jälkeen asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä hoidon tai palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi. Näiden lisäksi on jouduttu tekemään väliaikaisilla suorahankintoja, jotka ovat nostaneet kustannuksia. Yksiköiden ruuhkia on purettu ja rekrytointiin on kiinnitetty huomioita tilanteen ratkaisemiseksi.

Henkilöstöressurssien osalta apteekkihankintojen tiimin pienuus muodostaa merkittävän riskin, joka voi pahimmillaan viivästyttää lääkehankintoja ja vaikuttaa Pohjois-Suomen yhteistyöalueen laajuisiin kilpailutuksiin. Vaikka Pohjois-Suomen yhteistyöalue on asukasluvultaan pienin verrattuna muihin yhteistyöalueisiin, vaikuttaa hankintatiimin koko tästä huolimatta suppealta suhteesta muihin vertailualueisiin.

Yhteenvedona hankintojen arvioinnista voidaan todeta, että hyvinvointialueen hankintoja kilpailuttavilla yksiköillä on tahtotila järjestää hankinnat tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, kunhan toiminta saadaan vakiintumaan ja tiedolla johtaminen onnistuu. Toiminnan vakiinnuttaminen edellyttää, että hankintojen toteuttamiseen ja kehittämiseen on riittävät resurssit (henkilöstö, työkalut) ja osaaminen. Minkä lisäksi ruuhkautuneet hankinnat tulee purkaa ja varmistaa toimiva riskienhallinta.

Tietojärjestelmät koetaan yksiköissä pääosin toimiviksi, mutta järjestelmissä ja tiedolla johtamisessa on kehittämistarpeita, jotta kilpailutuksissa tarvittavaa tietoa on saatavilla ja hankintoja sekä sopimuksia voidaan seurata kattavasti. Myös strategian toteutuminen vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti hankintojen osalta edellyttää, että tietojärjestelmät pystyvät tuottamaan kattavammin tietoa omasta tuotannosta ja ostopalvelusta.

Kilpailuttavien yksiköiden omia hankintaprosessikuvauksia ei ole kaikilta osin päivitetty Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen mallin mukaisiksi. Hankintojen toimivallat yksiköt kokivat pääosin selkeiksi. Yksiköiden toimintaa on vaikeuttanut henkilöstövaje. Apteekin henkilöstömäärä on pieni ja sisältää merkittävän riskin osaamisen varmistamisen ja kilpailutusten toteutumisen osalta.

5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET

Arvioinnissa tehtyjen havaintojen ja johtopäätösten pohjalta tarkastuslautakunta antaa seuraavat suositukset. Osa suosituksista tarkastuslautakunta pitää välttämättöminä, jotta lainsäädännön vaatimukset toteutuvat. Osa suosituksista ovat tärkeitä toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden parantamisen näkökulmista.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Suosituksset, jotka ovat välttämättömiä lainsäädännön vaatimusten noudattamiseksi:

- Hankintalain veloitteiden toteutuminen tulee varmistaa erityisesti sosiaali- ja terveystalouden järjestämistoiminnon sekä konsernipalveluiden toteuttamisessa hankinnoissa.

Suosituksset, jotka ovat tärkeitä toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi:

- Hankintojen toteutukseen ja seurantaan liittyvät prosessit on tärkeää kuvata ja yhdenmu-kaistaa.
- Hyvinvointialueen hankintojen strategisen johtamisen kokonaisvastuu ja kehittäminen tulee varmistaa.
- Sopimusten valvonta ja seuranta tulee varmistaa.
- Hankinta- ja asianhallintajärjestelmien yhteen toimivuus tulee varmistaa.
- Hankinta-/kilpailutuskalenterit on tärkeää ottaa käyttöön kaikissa neljässä kilpailutuksia te-kevässä yksikössä.
- Hankintaosaaminen ja hankintaresurssien riittävyys tulee varmistaa.