



Hankintalainsäädäntö ja vammaispalvelut

Hankintalaki ei velvoita hankintayksiköitä toteuttamaan sosiaali- ja terveystalvohankintoja, mukaan lukien vanhusten ja vammaisten palvelut, julkisena hankintana. Palvelut voidaan vaihtoehtoisesti toteuttaa loppuasiakkaan valinnanvapauten perustuen.

EU-direktiivi (2014/24/EU)

Julkisista hankinnoista annetun direktiivin kohdassa 5 nimenomaisesti todetaan, että direktiivi ei millään tavoin velvoita jäsenvaltiota ulkoistamaan sellaisten palvelujen suorittamista, jotka se haluaa suorittaa itse. Lisäksi kohdassa täsmennetään, että jäsenmaat ovat vapaita järjestämään palvelut muulla tavalla kuin direktiivissä tarkoitettulla hankintasopimuksella. Tällainen vaihtoehtoinen järjestämistapa on direktiivin 4 kohdan mukaan esimerkiksi asiakkaan valinnanvapauten perustuva järjestelmä tai palvelusetelijärjestelmä. Tällaisia järjestämistapoja ei pidetä julkisena hankintana ja ne ovat siksi direktiivin soveltamisalan ulkopuolella.

Jos hankintayksikkö kuitenkin päättää tehdä sote-palveluhankinnan julkisena hankintana, säädetään direktiivin 74 artiklassa jäsenmaita sitovasti sosiaalipalveluja ja muita erityisiä palveluja koskevien sopimusten tekemisestä. Artiklassa todetaan, että direktiivin liitteessä XIV lueteltuja sosiaalipalveluja ja muita erityisiä palveluja koskevat hankintasopimukset on tehtävä direktiivin kyseisiin palveluihin liittyvien säännösten mukaisesti. Direktiivin liitteessä XIV luetellaan terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut sekä niihin liittyvät palvelut. Vammaisille henkilöille tarkoitettut palvelut kuuluvat listalla CPV-koodin 85311200-4 alle ja vanhustenhuoltopalvelut CPV-koodin 85311100-3 alle.

Direktiivi antaa jäsenmaille runsaasti harkintavaltaa sen suhteen, miten sote-palveluhankintojen kilpailutuksesta säädetään kansallisessa hankintalaissa. Direktiivi vaatii kuitenkin avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattamista. Avoimuuden varmistamiseksi direktiivissä vaaditaan ilmoittamaan hankinnasta komission laatimalla vakiolomakkeella, jotta avoimuuden näkökulmasta riittävät tiedot voidaan taata.

Kansallinen hankintalaki (1397/2016)

Direktiivin sääntely on tuotu osaksi kansallista lainsäädäntöä hankintalailla. Kansallinen sääntely ei poikkea direktiivistä. Hankintalain soveltamisalaan pätee sama rajaus kuin direktiivin soveltamisalaan. Hankintalakia ei sovelleta järjestelyihin, joissa loppuasiakas itse valitsee itselleen sopivan palveluntuottajan. Näin ollen vanhuksille tai vammaisille henkilöille järjestettäviä palveluita ei ole tarpeen rajata hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun heidän itsensä annetaan ottaa vastuu heille parhaiten soveltuvista palveluista. Hankintalainsäädännöllä ei kuitenkaan voida estää sitä, että hankintayksikkö päättää järjestää tietyn palvelun julkisena hankintana. Silloin kun hankintayksikkö päättää järjestää tietyn palvelun kuntalaisille verovaroin siten, että loppuasiakkaan sijaan hankintayksikkö valitsee tarjolla olevista mahdollisista palveluntuottajista mielestään sopivimman, tulee sen tehdä valinta avoimesti ja syrjimättömästi noudattaen hankintalain menettelyä. Direktiivi ja kansallinen hankintalaki eivät salli sitä, että hankintayksikkö tekisi valinnan mahdollisten palveluntarjoajien joukosta perustuen pelkästään valinnan tekvän viranomaisen subjektiiviseen käsitykseen sopivimmasta. Tällainen viranomaismenettely mahdollistaisi harmaan talouden ja ”hyvä veli” -verkoston riskit, eikä valinta välttämättä perustuisi parhaaseen mahdolliseen hinta-laatusuhteeseen. Tätä ei voida pitää palvelun loppukäyttäjän näkökulmastaan toivottavana.

Kansallisessa hankintalaissa säädetään ainoastaan keskeisimmistä menettelyjä koskevista seikoista. Näin halutaan lisätä hankintayksiköiden harkinnanmahdollisuuksia ja menettelyiden joustavuutta turvaten kuitenkin valinnan avoimuus ja syrjimättömyys. Näitä menettelyllisiä seikkoja ovat esimerkiksi julkinen ilmoittaminen, kirjallisen tarjouspyynnön ja tarjousten laatiminen sekä se, että hankintayksikön tulee arvioida ja vertailla tarjouksia etukäteen asettamiensa kriteerien mukaisesti.

Avoimuutta varmistavien direktiivistä tulevien menettelyllisten sääntöjen lisäksi uuteen, vuoden alussa voimaan tulleeseen hankintalakiin otettiin lukuisia sote-palveluiden laatua turvaavia säännöksiä. Hankintalain 12 luvussa on puhtaasti kansallista sääntelyä, jonka mukaan:

- Jos hankintayksikkö päättää vertailla tarjouksia siten, että se valitsee halvimman tarjouksen, sillä on velvollisuus perustella, miten palvelun laatu on huomioitu (115§). Säännöksellä on pyritty turvaamaan sitä, että ihmisten elämän mittaisia tärkeitä palveluita ei kilpailutettaisi pelkällä hinnalla.
- Hankintayksikön on otettava huomioon mm. palvelujen laatuun, jatkuvuuteen ja esteettömyyteen liittyvät tekijät. Lisäksi säännöksen mukaan hankintayksikön on huomioitava eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen liittyvät tekijät. Tämän ohella säännöksen mukaan pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan palvelun hankinnassa on määritettävä sopimuksen kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille (108§). Säännöksellä on nimenomaisesti pyritty turvaamaan se, että esimerkiksi asumispalvelua tarvitsevan vammaisen tai vanhuksen kotia ei kilpailutettaisi uudelleen. Tämän lisäksi säännöksen on tarkoitus turvata se, että palvelua tarvitsevalla loppuasiakkaalla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa häntä itseään koskeviin valintoihin.
- Hankintayksikkö voi tehdä yksittäisessä tapauksessa suora hankinnan, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palveluntarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi (110§). Säännöksellä pyritään estämään tilanteet, joissa yksittäinen henkilö siirretään vastoin hänen toivettaan toiseen hoivakotiin tai ollaan sijoittamassa esimerkiksi erilleen jo hoivakodissa olevista läheisistä.

Palveluiden laatuun liittyvä lainsäädäntö

Sote-palveluita koskevassa hankintalain 108 §:ssä korostetaan, että hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö ja huomioitava toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Säädöksen tarkoituksena on kiinnittää hankintayksikön huomiota sitä jo muutoinkin velvoittaviin kyseistä palvelua koskeviin lakeihin, kuten vammaispalvelulakiin, vanhuspalvelulakiin, lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista sekä näitä lakeja täydentäviin sosiaali- ja terveysministeriön suosituksiin ja kuntien omiin ohjeisiin sote-palveluiden laadusta.

Sote-palveluihin liittyviä olemassa olevia hankintayksiköitä velvoittavia laatuvaatimuksia ei voida ottaa hankintalakiin, koska kyseisiä vaatimuksia täytyy soveltaa ulkoistettujen palveluntarjoajien lisäksi myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolella oleviin palveluihin, kuten kuntien omana tuotantonaan tarjoamiin palveluihin sekä valinnanvapauden piirissä oleviin palveluihin. Tulee myös huomioida, että hankintalakia sovelletaan noin 10 000 erilaiseen hankintaan ja siksi hankintalaissa säädetään lähtökohtaisesti vain menettelyllisistä seikoista, kun taas eri hallinnonaloilla säädetään erikseen palvelujen laatuun liittyvistä seikoista. Tämä koskee sote-palveluita samoin kuin esimerkiksi rakennusurakoissa sovellettavista turvallisuusmääräyksistä tai tietojärjestelmiin liittyvistä teknisistä vaatimuksista säädetään erikseen niitä koskevissa säädöksissä.

Sote-palveluiden osalta pidettiin kuitenkin tarpeellisenä tehdä osin poikkeus tästä pääsäännöstä ja lakiin sisällytettiin runsaasti laatuun liittyviä säännöksiä, koska lain valmistelun aikana sote-alan järjestöt toivat työ- ja elinkeinoministeriön tietoon runsaasti laatuun liittyviä epäkohtia. Tällä poikkeuksella pyrittiin turvaamaan mahdollisimman hyvä laatu niissä tilanteissa, joissa hankintayksikkö on päättänyt hankkia palveluita julkisena hankintana esimerkiksi vanhuksille tai vammaisille henkilöille.