



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Suomen Kuntaliitto
Toimitusjohtaja Jari Koskinen
PL 200
00101 Helsinki

Kirje
17.10.2017

dnro
TEM/2034/30.01.05/2017 1/4

LAADUN HUOMIOIMINEN VAMMAISPALVELUJEN HANKINNOISSA

Hankintalaki (1397/2016) uudistettiin vuoden 2017 alusta lukien uuden direktiivin vaatimusten mukaiseksi. Laissa huomioitiin direktiivin velvoitteet myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta.

Lakia uudistettaessa työ- ja elinkeinoministeriön tietoon tuotiin varsin kattavasti, että sosiaali- ja terveyspalveluiden, varsinkin vammaispalveluiden, laatu ei aina kohtaa loppukäyttäjien tarpeita. Laissa pyrittiinkin kiinnittämään erityisesti huomiota siihen, että hankintalaki edesauttaisi ja tukisi mahdollisimman tehokkaasti kyseisten palveluiden laadun parantamista. Tästä syystä laissa on menettelyllisten säännösten lisäksi laatua tukevia säännöksiä sekä viittaus muuhun sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaan lainsäädäntöön.

Nyt julkisuudessa käytävä keskustelu vammaispalveluiden laatuongelmista viittaa siihen, että hankintayksiköt eivät ole vielä riittävästi ottaneet käyttöön hankintalain antamia mahdollisuuksia laadun huomioimisessa. Tämä selittyy sillä, että uudistettu laki on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa. Lain tavoitteiden mahdollisimman tehokkaaksi jalkauttamiseksi haluan kiinnittää kuntien huomiota uuteen sääntelyyn.

Hankintalaki ei vaadi kilpailuttamaan vammaispalveluja

Hankintalaki ei vaadi kilpailuttamaan vammaispalveluja silloin, kun ne toteutetaan muutoin kuin hankintoina. Oman julkisen palvelutuotannon ohella vaihtoehtona on käyttää palveluseteliä tai henkilökohtaisen budjetin kaltaista menettelyä, jolloin loppuasiakas itse valitsee palveluntarjoajan. Silloin kun hankintayksikkö ei käytä harkintavaltaa palveluntuottajan valinnassa ei ole kyse julkisesta hankinnasta. Vaihtoehtoisesti hankintayksikkö voi kilpailuttaa hankintalain mukaisesti esimerkiksi asumispalveluissa puitejärjestelyllä joukon palveluntarjoajia, joista asiakas saa sen jälkeen itse valita tarpeisiinsa parhaiten soveltuvan palveluntarjoajan.

Hankintalaki mahdollistaa loppukäyttäjän huomioivat hankinnat

Hankintalaki tukee hankintayksikköä loppukäyttäjän elämäntilanteen ja tarpeiden huomioimisessa silloinkin, kun hankintayksikkö haluaa hankkia palvelut kilpailuttamalla.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö sisältää useita säännöksiä, jotka korostavat asiakkaan tarpeet huomioon ottavaa palveluprosessia eli palvelutarpeen asianmukaista selvittämistä ja arviointia, palvelusuunnitelman tekemistä tämän arvioinnin pohjalta sekä palvelujen järjestämistä ja tosiasiallista toteuttamista palvelutarpeen arviointiin perustuvan päätöksen mukaisesti.

Hankintalaki velvoittaa hankintayksikköä ottamaan nämä seikat sosiaalipalvelujen hankinnassa huomioon jo hankintaprosessin alkuvaiheesta lähtien.

Hankintalain 12 luku: Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut erityiset palveluhankinnat

Uudessa hankintalaissa säädetään menettelyllisten seikkojen osalta ainoastaan keskeisimmistä avoimuuteen ja syrjimättömyyteen liittyvistä säännöistä. Tällä on haluttu lisätä hankintayksiköiden harkintavaltaa ja luoda menettelyihin mahdollisimman paljon joustavuutta. Hankintayksiköillä on siten laaja harkintavaltaa sen osalta, kuinka se huomioi laadun sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa. Lakiin otettiin kuitenkin varsin kattavasti ohjaavaa sääntelyä, jolla konkreettisemmin kiinnitetään huomioita eräisiin laatusuhteisiin. Sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva sääntely on hankintalain luvussa 12 omana kokonaisuutenaan.

Hankintalain mukaan palvelun käyttäjien tarpeet on huomioitava hankinnoissa:

108 § Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen hankinnoissa

Tämän luvun mukaisissa palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät.

Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Säännöksellä pyritään muun ohella siihen, että hankittaessa ihmisten elämän mittaisia palveluita kenenkään ei tarvitsisi vaihtaa kotiaan uuden kilpailutuksen myötä. Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen toistaiseksi voimassa olevana ja kilpailuttaa kunkin henkilön hoivakodin vain kerran. Tulevissa kilpailutuksissa haettaisiin palveluntarjoajia vain uusille asukkaille. Säännöksessä korostetaan myös sen merkitystä, että loppukäyttäjälle tulee varata todellinen mahdollisuus vaikuttaa häntä itseään koskeviin valintoihin.

Hankintalakiin ei ole kirjattu sisällöllisiä laatuvaatimuksia, koska niistä säädetään erikseen muissa säädöksissä kuten vammais- ja terveyspalvelulaissa, vanhus- ja sosiaalihuoltolaissa, sosiaalihuollon asiakaslaissa, laissa potilaan asemasta ja oikeuksista sekä näitä lakeja täydentävissä sosiaali- ja terveysministeriön suosituksissa ja kuntien omissa linjauksissa sote-palveluiden laadusta. Sosiaalihuollon lainsäädännön veloitteet on otettava huomioon vammaisten henkilöiden palveluissa.

Hankintalaki mahdollistaa edelleen myös ilman kilpailutusta tehtävän suora-hankinnan erityistilanteissa:

110 § Suorahankinta erityistilanteissa

Sen lisäksi, mitä 109 §:n 2 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi tehdä suora-hankinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Säännös vastaa sisällöllisesti aiemman hankintalain säännöstä. Säännöksellä pyritään varmistamaan mahdollisuus huomioida yksittäisen asiakkaan tilanne esimerkiksi silloin, kun hänellä on jo olemassa olevia siteitä tietyn palveluntarjoajan palveluihin. Tarkoituksenmukaista ei ole esimerkiksi se, että yksittäinen henkilö sijoitetaan asumispalveluyksikköön tai hoivakotiin erilleen jo tietyssä hoivakodissa olevista, hänelle läheisistä ihmisistä.

Hankintalaki pyrkii ohjaamaan kilpailuttamaan sote-palvelut hinnan sijaan laadulla:

115 § Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Tarjousista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Jos hankintayksikkö käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Hankintalain valmistelun yhteydessä käytiin keskustelua siitä, tulisiko hankintalaissa säätää pakolliseksi joidenkin laatukriteerien käyttäminen sosiaali- ja terveyspalveluiden vertailussa. Tältä osin päädyttiin siihen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen laatuosioista ei ole mahdollista antaa yleisenä menettelytapalakin toimivassa hankintalaissa mitään yksittäistä palvelukokonaisuutta koskevia määrittelyjä. Laki kirjoitettiin luottaen paikalliset olosuhteet ja tarpeet parhaiten osaavien ammattilaisten harkintaan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailutuksissa hankintayksiköiden tulee jo muutoinkin aina huomioida laatuosiot ja tämän merkitystä haluttiin korostaa sillä, että lakiin säädettiin velvollisuus perustella se, miten laatuosiot on huomioitu. Tällä pyritään nimenomaan estämään se, että palveluita kilpailutettaisiin pelkällä hinnalla.

Sosiaalihuollon lainsäädännön painotuksia palvelujen hankintaan

Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä sekä niiden laadusta ja saatavuudesta säilyy julkisella vallalla, eli tässä kunnilla, kaikissa tilanteissa. Tämä vastuu ei poistu myöskään silloin, kun palveluja hankitaan hankintalain mukaisesti.

Sosiaalihuollon lainsäädännön mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä elinikäisten ja pitkäaikaisien palvelujen jatkuvuuteen. Palvelun sisällön tulee aina määräytyä asiakaslähtöisesti asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä palveluja koskevan lainsäädännön mukaisesti. Palvelujen on muodostettava asiakkaan tarpeisiin vastaava kokonaisuus. Lisäksi sosiaalihuollon lainsäädäntö velvoittaa kun-

taa kuulemaan asiakasta ja tarvittaessa hänen läheisiään palveluja koskevassa päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä.

Kunnalla on velvollisuus valvoa ja ohjata palveluntuottajien toimintaa, palvelujen laatua sekä sitä, että palveluja koskevia sopimuksia noudatetaan. Jos kunta havaitsee tai sen tietoon tulee esimerkiksi asiakaspalautteen tai omien havaintojen kautta laatupuutteita, muita virheitä tai suoranaisia sopimusrikkomuksia, kunnan on puututtava asiaan ja vaadittava puutteet heti korjattavaksi. Tärkeää on myös vuoropuhelu palvelun järjestämisen eri vaiheissa kaikkien tahojen kesken, kuten asiakkaat, heidän läheisensä, palvelun tuottajat sekä kunnat.

Sosiaali- ja terveystalvelujen laadun sääntelyn vahvistamiseksi valmisteltavana olevassa muussa lainsäädännössä kuin hankintalaissa, kuten sote-järjestämislaissa, palveluntuottajalaissa ja uudessa vammaispalvelulaissa, palvelujen laatuun kiinnitetään erityistä huomiota. Vammaispalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisessa yhtenä tavoitteena on turvata vammaisen henkilöiden tarpeen mukaiset ja laadukkaat palvelut. Kyseiseen lakiesitykseen sisältyy yleisten sosiaalihuoltolain mukaisen asiakkaan palveluprosessia koskevien säännösten lisäksi palvelujen toteuttamiseen ja myös palvelujen laatuun liittyvä säännösehdotus. Lisäksi osana valinnanvapauslainsäädäntöä valmisteltavana oleva henkilökohtainen budjetti yhtenä palvelujen toteuttamisen tapana tuo uuden vaihtoehdon muun muassa iäkkäiden ja vammaisten asumis- ja päivätoiminnan järjestämiseen. Henkilökohtaisen budjetin tavoitteena on lisätä asiakkaan valinnanvapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä vahvistaa asiakkaan omaa valintaa palvelujen tuottajasta.

Tällä kirjeellä haluan kiinnittää kuntien huomiota yhteiseen tavoitteeseemme saada vammaisten henkilöiden palveluiden laatu loppukäyttäjien tarpeita vastaavaksi. Pyytäisin Kuntaliittoa välittämään tiedon asiasta kunnille sopivaksi katsomallanne tavalla.

Työministeri

Jari Lindström