

27.09.2016

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite Lausuntopyyntö 19.9.2016 Sosiaali- ja terveysvaliokunta torstai 29.09.2016 klo 10:00 / HE 108/2016 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE HANKINTAMENETTELYÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI; HE 108/2016 VP

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 14.9.2016 esitettyyn sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon, jossa on tuotu esiin ministeriön näkemyksiä nyt käsiteltävänä olevan hankintamenettelyä koskevan hallituksen esityksen keskeisistä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa koskevista ehdotuksista. Tässä lausunnossa keskitytetään valiokunnan kutsun mukaisesti hallituksen esityksen ehdotuksiin suhteessa vammaispalveluihin.

Sosiaalipalvelujen järjestämisen lähtökohdat keskeisten perusoikeuksien turvaajina

Sosiaalipalvelut luovat perustuslain 19 §:än perustuen edellytykset ihmisarvoiselle elämälle ja yhdenvertaiselle osallistumiselle tilanteissa, joissa henkilöllä on eri syistä johtuvia avun ja tuen tarpeita. Sosiaalipalveluilla on perusoikeuksien turvaamisen kannalta erityistä merkitystä iäkkäiden, vammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden, mukaan lukien erityistä tukea tarvitsevien lasten palveluissa. Palvelujen on muodostettava asiakkaan tarpeisiin vastaava kokonaisuus, jotta perustuslain ja sitä alemman asteisen palvelujen sisältöä koskevan lainsäädännön tavoitteet voivat toteutua.

Palvelujen laadun, tarpeisiin vastaavuuden ja asiakkaan laissa säädeltujen oikeuksien huomioinnin ottamisen sekä palvelun katkeamattomuuden ja jatkuvuuden merkitys korostuu muun muassa pitkäkestoisissa, usein lähes elämänmittaisissa vammaispalveluissa, kuten asumispalveluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on hankintalain valmistelun aikana toistuvasti korostanut sosiaali- ja terveyspalvelujen perusoikeuksia turvaavan tavoitteen ja palvelujen sisältöä sekä asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön merkitystä ja huomioon ottamista hankintamenettelyssä. Vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriö on nykyisen hankintalain aikana sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaprosesseihin liittyvässä keskustelussa korostanut edellä mainitun lainsäädännön merkitystä muun muassa asiakkaiden yksilöllisen tarpeen selvittämisen ja sen perusteella muodostettujen ja toteutettavien palvelukokonaisuuksien kannalta.

Palvelujen laadusta sosiaalihuollossa

Keskeisen sosiaalipalvelujen laatua ja asiakkaan oikeuksia turvaavan lainsäädännön muodostavat perustuslain säännösten ohella laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista se-



kä palvelujen sisällön osalta sosiaalihuoltolaki ja sitä täydentävä erityislainsäädäntö kuten vammaispalvelulaki, kehitysvammalaki ja lastensuojelulaki. Iäkkäiden henkilöiden palvelujen järjestämisessä on otettava huomioon myös vanhuspalvelulaki. Myös muiden hallinnonalojen lainsäädäntö muun muassa rakentamisen ja muun fyysisen sekä kommunikaation esteettömyyden turvaamiseksi on otettava huomioon.

Sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään velvoittavasti muun muassa asiakkaan edun ja hänen tarpeidensa huomioon ottamisesta sekä asiakkaan osallistumisesta ja kuulemisesta palveluprosessissa, joka kattaa palvelutarpeen arvioinnin ja palvelujen suunnittelun, päätöksenteon sekä palvelujen tosiasiallisen toteuttamisen. Jo nykyisellään, jos kunta järjestää palvelut hankkimalla ne muilta toimijoilta kilpailuttamalla, on sen otettava hankintaprosessissa huomioon edellä mainittu lainsäädäntö, mukaan lukien asiakkaan oikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään sosiaalihuollon toteuttamisen keskeisistä periaatteista. Näitä ovat muun muassa oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää, asiakkaan kuuleminen ja oikeus saada selvitys eri vaihtoehtoista, asiakkaan vakaumuksen, yksityisyyden ja kunnioittaminen ja ihmisarvon loukaamattomuus mukaan lukien puolisoiden ja perheenjäsenten oikeus asua yhdessä, sosiaalihuollon toimitilojen vaatimukset (esteettömyys, sosiaalisen vuorovaikutuksen tukeminen, asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioiminen, yksityisyyden suoja) sekä sosiaalihuollon saatavuus ja saavutettavuus.

Sosiaalihuoltolaki korostaa asiakkaan tarpeet huomioon ottavaa asiakasprosessia, palvelutarpeen arviointia sekä palvelujen järjestämistä palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Kun asiakkaalla on pitkäaikainen palvelujen tarve, on turvattava palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Vammaispalvelujen järjestämisessä on vammaispalvelulain 3 §:n mukaisesti otettava huomioon kunnassa esiintyvä tarve sekä nimenomaisesti myös asiakkaan yksilöllinen tarve. Viime mainittua arviointia on tehtävä erityisesti sellaisissa palveluissa, joissa on kyse keskeisten osallisuutta ja yhdenvertaisuutta koskevien palvelujen järjestämisestä, kuten asumispalveluissa.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintaa koskevat ehdotukset hallituksen esityksessä hankintalainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankinnoista ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 12 luvussa. Uudessa hankintalaissa säädettäisiin, kuten nykyisessäkin hankintalaissa, hankintoihin liittyvistä menettelytavoista, mutta hankinnan kohteen sisällön määräytymisessä tulisi ottaa huomioon sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva aineellinen lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintaa koskevan ehdotetun 108 §:n mukaan *hankintayksikön on mainituissa palveluhankinnoissa otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on näin ollen otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään.* Tämä velvoite kohdistuisi hankintaprosessissa nykyistä vahvemmin hankintayksikköön eli palvelujen järjestämisestä vastuussa olevaan tahoon, nykyisellään kuntaan.

Lisäksi mainitun 108 §:n 2 momentin mukaan *hankintayksikön on sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankinnassa pyrittävä ottamaan 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 terveystalvelun hankinnassa hankintayksikön on lisäksi pyrittävä määrittämään sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Sosiaali ja terveystalvelujen hankintamenettelyä koskevan lakiehdotuksen 109 §:n perustelujen mukaan hankintayksikkö voisi jo hankintamenettelyvaiheessa ottaa huomioon sen asiakaskunnan, jolle kyseinen palvelu on suunnattu. Tämä voitaisiin huomioida osana jotakin hankintayksikön käyttämää perinteistä menettelyä tai vaihtoehtoisesti hankintayksikkö voisi luoda oman, asiakaslähtöisen hankintamenettelyn kyseisten palveluiden hankintaan. Lisäksi sosiaali- ja terveystalveluissa voitaisiin käyttää puitejärjestelyä, jossa asiakas tekee lopullisen valinnan palveluntuottajien välillä. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa joustavammat hankintamenettelyt sellaisiin hankintoihin, jotka ovat merkityksellisiä asiakkaan oikeuksien toteutumisen ja palvelun laadun varmistamisen kannalta.

Erityisesti vaativaa ja monialaista tukea tarvitsevien henkilöiden palveluissa voitaisiin ehdotuksen 110 §:n mukaan edelleen käyttää suorahankintaa silloin, kun palvelujen kilpailuttaminen tai palvelujen tarjoajan vaihtaminen johtaisi asiakkaan kannalta ilmeisen kohtuuttomaan tai erityisen epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen. Säännös vastaa nykyistä lainsäädäntöä.

Sosiaali- ja terveystalveluministeriö pitää hallituksen esityksen sisältöä edellä mainituilta osin positiivisena. Ehdotettu sääntely korostaa sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön merkitystä ja sen huomioon ottamista hankintamenettelyssä. Sääntely korostaa myös hankintayksikön velvollisuuksia säännöksen täysimääräisessä toimeenpanossa. Kuten tähänkin asti, ratkaisut asiakkaan tarpeen mukaisiin ja asiakkaan oikeudet turvaaviin hankintoihin ovat hankintayksikön käsissä ja hankinnan ehtojen määrittelyyn eli siihen, mitä ja kenelle ollaan hankkimassa, on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tähän nyt ehdotettu hankintalain sääntely luo vahvemman työvälineen. Hallituksen esityksessä nostetaan esiin myös esteettömyys ja kaikkien käyttäjien tarpeet huomioon ottava suunnittelu jo hankinnan kohteen määrittelyssä.

Ehdotettu uusi hankintalaki mahdollistaa hankintasopimusten tekemisen toistaiseksi voimassaolevaksi eikä se velvoita kilpailuttamaan tietyin väliajoin esimerkiksi henkilön asumistalveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laadusta ja valinnanvapauden vahvistamisesta

Valmisteilla oleva laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä maakuntalaki asettavat vastuun sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ja sisällöstä maakunnalle. Maakunta vastaa siitä, että asiakkaat saavat lakisääteiset palvelunsa yhdenvertaisesti ja että asiakkaan oikeudet toteutuvat. Maakunta määrittelee palvelujen tarpeen, määrän ja sekä pääsääntöisesti niiden tuottamistavan. Järjestämislaissa säädetään siitä, että palvelujen sisällön, laajuuden ja laadun pitää olla asiakkaan tarpeen mukaisia yhteen sovitettuja kokonaisuuksia. Palvelujen sisältö määrittyy jatkossakin niitä koskevan yleis- ja erityislainsäädännön mukaisesti.

Myös palvelujen tuottajan on varmistettava, että asiakkaan palvelukokonaisuudet toteutuvat ja palveluketjut toimivat sovitusti.



Hankintojen osalta on tarkoitus säätää valtakunnallisesta yhteishankintojen palvelukeskuksesta. Sen tehtävänä on toimia ammattimaisena julkisten hankintojen kilpailuttajana, sopimusten toteuttajana ja ylläpitäjänä sekä yhteisenä hankintatoimen kehittäjänä ja asiantuntijana. Maa-kunnallisten hankintojen kautta myös palveluhankintojen osaamista ja erityisryhmien palveluissa huomioon otettavien seikkojen merkitystä hankinnoissa on mahdollista kehittää ja koota paremmin yhteen.

Myös valmisteilla oleva laki sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta korostaa asiakkaan ja potilaan saaman palvelun laadun ja asiakasturvallisuuden merkitystä.

Hallitus sopi 29.6.2016 valinnanvapauslainsäädännön jatkovalmistelusta. Suomalaisen valinnanvapausmallin lähtökohtana ovat ihmisten erilaiset palvelutarpeet. Valinnanvapausmallin valmistelua tehdään neljän erilaisen valinnanvapauden keinon pohjalta: laajasti perustason palveluja tarjoava sosiaali- ja terveyskeskus, suppeamman palveluvalikoiman omatiimi tai so-te-asema, palveluseteli ja henkilökohtainen budjetointi. Lisäksi valmistelussa arvioidaan muun muassa valinnanvapausmallin perustuslainmukaisuus, taloudelliset vaikutukset ja palvelutarjonnan erilaisuus maan eri osissa.

Tavoitteena on, että valinnanvapauslainsäädännön avulla saataisiin vahvempia asiakkaan valinnanvapautta vahvistavia palvelujen järjestämistapoja muun muassa asiakas-/palvelusetelimallilla ja henkilökohtaisen budjetoinnin elementeistä muodostuvalla järjestämistavalla. Näiden mekanismien avulla voitaisiin vahvistaa muun muassa vammaisten henkilöiden omaa valintaa palvelujen tuottajasta ja tietyin edellytyksin jättää palvelut kokonaan hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Valinnanvapauden vahvistamisen yhteydessä on huolehdittava asiakkaan oikeuksien turvaamisesta. Erilaisia palvelutarpeita omaavien asiakkaiden tarvitsemaan tukeen päätöksenteossa on luotava riittävät mekanismit ja toimintamallit.

Vammaislainsäädännön uudistamisen keskeinen lähtökohta lainsäädäntö, joka vahvistaa ja edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä valinnanvapautta. Valmistelussa arvioidaan myös mahdollisuuksia säätää vammaispalvelujen laadun kriteereistä, jotka olisi jatkossa otettava huomioon myös palvelujen hankinnassa. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys uudeksi vammaispalvelulaiksi eduskunnalle syksyllä 2017 ja laki tulisi voimaan vuonna 2019.

Lopuksi

Jo nykyisellään palvelujen järjestämiseen on olemassa eri toimintamalleja. Kunta voi järjestää vammaispalvelut omana toimintanaan ilman kilpailuttamista ja räätälöidä palvelut asiakkaan tarpeen mukaan. Yksilöllisiä ratkaisuja voidaan järjestää myös palvelusetelin avulla, jolloin asiakas voi valita itselleen sopivimman palvelun tuottajan. Hankintayksikkö voi hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa asettaa haluamansa ehdottomat laatuvaatimukset ja kilpailla tämän jälkeen hinnalla. Jatkossa ehdotettu hankintalaki mahdollistaa myös muun muassa vammaispalvelujen hankinnan painottaen innovatiivisuutta, jolloin tuottajalla on enemmän vaihtoehtoja toteuttaa ja kehittää palvelua asetettujen tavoitteiden ja muuttuvien asiakastarpeiden mukaisesti.

Ehdotettu uusi hankintalaki ei sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan aseta esteitä ottaa huomioon vammaisen henkilön yksilöllisiä erityistarpeita järjestettäessä pitkäaikaisia palveluja, kuten asumispalveluja. Laatuvaatimusten korjaamisessa avainasemassa on hankintaosaamisen ja -menettelyjen parantaminen. Uuden hankintalain voidaan katsoa kannustavan



kilpailuttamiseen nimenomaan muulla kuin hintaperusteella, mikä oletettavasti nostaa hankintojen lopputuloksen laatua. Toisaalta sote-uudistuksen myötä muodostuvat aiempaa suuremmat palvelujen järjestäjät oletettavasti parantavat hankintaosaamista. Edelleen on huomioitava, että uusi hankintalaki ei estä jatkossa säädettävien uusien toimintamuotojen, kuten henkilökohtaisen budjetoinnin kehittämistä ja käyttöönottoa. Näitä voidaan jatkossa käyttää julkisten hankintojen rinnalla tai niiden sijasta.

Ylijohtaja, osastopäällikkö

Kirsi Varhila

Neuvotteleva virkamies

Jaana Huhta



