

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

StV@eduskunta.fi

- Viite Täydennys Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokouksessa 4.10.2016 käytyyn kuulemiseen asiana HE 108/2016 vp hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi
- Asia Vanhustyön keskusliitto – Centraförbundet för de gamlas väl ry pyytää ystävällisesti mahdollisuutta jättää täydennystä valiokunnassa esitettyyn kysymykseen, joka koski suoramarkkinoita ja ikääntyneiden ihmisten hoito- ja palvelusuunnitelman merkitystä

SUORAHANKINNASTA

Hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi sote-palveluiden suoramarkkintaa käsitellään 110 §:ssä.

Voimassaolevan hankintalain (348/2007) 67 §:ssä suoramarkkinnasta todetaan, että

Hankintayksikkö voi tehdä suoramarkkinnan 27 ja 28 §:ssä säädetyin edellytyksin. Lisäksi suoramarkkintaa voidaan käyttää yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hallituksen esityksen HE 108/2016 vp 110 §:n mukaan:

.... hankintayksikkö voi tehdä suoramarkkinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa palveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hallituksen esityksen HE 50/2006 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

Suoramarkkinnan käyttötilanteet on tarkoitettu rajoitettavaksi siten erityisiin ja poikkeuksellisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä koulutuspalvelujen hankintoja koskeviin tilanteisiin.

Suoramarkkinta olisi mahdollista vain yksittäistapauksissa, joten jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta menettelyn käyttöedellytys tulisi harkita ja perustella erikseen.

Asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitettaisiin ensinnäkin pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan.

Tällöin olisi mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas - tai hoitosuhde, jolla olisi asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteessa tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys.

Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan.

Suorahankinta olisi mahdollinen edellä mainitulla perusteella esimerkiksi lastensuojelullisin perustein lapsen sijoituspaikkaa taikka iäkkään vanhuksen palvelu asumista koskevassa palveluhankinnassa. Koska kysymyksen tulisivat vain yksittäistapaukset, tulisi tällaiset hankinnat pääsääntöisesti kilpailuttaa muita avoimempia menettelyjä, esimerkiksi puitejärjestelyä, käyttäen.

- Vanhustyön keskusliiton (VTKL) näkemyksen mukaan ylläluetellut suorahankinnan perustelut jättävät runsaasti tulkinnanvaraa hankintayksikölle. Ongelmat käytännöstä, joihin nykyinen hankintalaki on johtanut tulivat esille myös kuulemistilaisuudessa useassa puheenvuorossa. Hankinnan kriteereistä halvin hinta sekä kustannuksiltaan edullisin johtavat puolestaan nykyongelmien jatkumiseen hankintapäätösten seurauksena.
- VTKL:n mukaan suorahankintoja ei ikääntyneiden ihmisten palvelujen osalta tulisi pitää vain rajoitettuna mahdollisuutena, koska jo esim. asumispalveluja saaneilla ihmisillä on lähtökohtaisesti oikeus yksikön pysyvyyteen eli tutun elinympäristön ja siihen liittyvien ihmissuhteiden pysyvyyteen, mikä ilmenee myöhemmin tähän tekstiin siteeratuissa ja alleviivaamissamme kohdissa.
- VTKL:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksen tekstikohtaa olisi suotavaa muuttaa muotoon, joka takaisi ikääntyneen ihmisen turvan asumispalveluissa tai muiden palveluiden piirissä olevan henkilön palvelun suorahankinnan avulla.

Laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) 14§:n 2 ja 3 momentissa todetaan, että

Pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan. Iäkkäille avio- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä.

Kunnan on turvattava iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyys, jollei järjestelyä ole aiheellista muuttaa iäkkään henkilön toivomuksen tai hänen palveluntarpeidensa muutoksen johdosta taikka muusta erityisen painavasta ja perustellusta syystä.

- VTKL:n näkemyksen mukaan iäkkään ihmisen hoito-, palvelu- ja kuntoutumisen suunnitelmiin tulisi jatkossa edellyttää kirjattavan

ihmisen näkemys siitä haluaako hän hoitojärjestelynsä pysyvän vai onko valmis muutokseen, jos palvelun järjestäjä haluaa kilpailutuksen kautta valita hinnaltaan edullisimman palveluntuottajan.

Hallituksen esityksen 160/2012 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan pitkäaikaisen hoidon ja huolenpidon toteuttamista ohjaavista periaatteista muun muassa, että

Pykälän 2 momentin mukaan palvelut olisi toteutettava niin, että iäkäs henkilö kokee elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi. Turvallisuus merkitsee ennen muuta sitä, että iäkäs henkilö tietää saavansa tarvitsemaansa välttämätöntä apua kohtuullisessa ajassa. Se merkitsee myös sitä, että hänen asuinoloissaan on otettu huomioon muun muassa paloturvallisuuden vaatimukset. Lisäksi se merkitsee luottamusta hoitojärjestelyn pysyvyyteen, mistä säädettäisiin erikseen pykälän 3 momentissa.

Pitkäaikainen hoito ja huolenpito tulee pykälän 2 momentin mukaan toteuttaa niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi. Kun iäkäs henkilö on muuttanut omasta kodistaan esimerkiksi tehostetun palveluasumisen yksikköön, hänen tulisi voida elää siellä tarvitsematta pelätä tutun elinympäristön ja siihen liittyvien ihmissuhteiden menettämistä. Kotiutuminen uuteen ympäristöön ja tottuminen uusiin ihmisiin on yksilöllistä, mutta erityisen haasteellista se on muistisairaille henkilöille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta turvata iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyys. Järjestelyä voitaisiin kuitenkin muuttaa, jos iäkäs henkilö itse sitä toivoo tai jos se on tarpeen hänen palvelutarpeidensa muutoksen johdosta. Säännös mahdollistaa hoitojärjestelyn muuttamisen esimerkiksi silloin, kun iäkkään henkilön toimintakyky on heikentynyt niin, ettei hänen hoitoaan voida jatkaa turvallisesti hänen yksityiskodissaan.

Hoitojärjestelyä voitaisiin muuttaa muustakin erityisestä syystä. Hoitopaikan vaihtaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi, jos iäkkään henkilön laadukasta hoitoa ei enää voida turvata siinä yksikössä, jossa hän asuu.

Hoidon pysyvyyden turvaaminen liittyy myös palvelujen kilpailuttamiseen. Kilpailuttaminen ei sellaisenaan muodostaisi erityistä syytä, jonka perusteella hoidon pysyvyydestä voitaisiin poiketa, vaan asiaa tulisi tarkastella asiakkaan kokonaistilanteen kannalta. Kuntaliiton oppaassa Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen (2012) on suositus, jonka mukaan myös kilpailutetussa palveluasumisessa tulee pyrkiä asiakkaan pitkäaikaiseen ja pysyvään asumiseen. Kilpailutuksen seurauksena on syntynyt tilanteita, joissa kunnan ostopalvelusopimus nykyisen palveluntuottajan asumisyksikössä on vaihtunut ostopalvelusopimukseen toisen palveluntuottajan asumisyksikössä. Asukkaat ovat kunnan päätöksin joutuneet siirtymään toiseen yksikköön. Oppaan mukaan suositeltavaa on, että kunta jatkaisi ostopalvelusopimusta nykyisessä yksikössä niiden asukkaiden osalta, jotka sitä toivovat. Oppaan mukaan kunnan tulee tarvittaessa harkita julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 67 §:n mukaisen suorahankinnan käyttämistä asiakkaan asumisen ja asianmukaisen hoivan turvaamiseksi. Suorahankinta voidaan tehdä, jos tarjouskilpailun järjestäminen olisi asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista.

- VTKL:n näkemyksen mukaan suoramarkintaa ei tulisi siis ikääntyneiden ihmisten palveluissa rajoittaa erityistilanteeksi. Ikääntyneiden ihmisten asumispalvelut, joita yleisimmin ovat tehostetun palveluasumisen järjestelyt, ovat jo lähtökohdiltaan erityistapauksia, joissa hoitojärjestelyn pysyvyyttä uhkaamalla kilpailutuksen keinoin vaarannetaan turvallisuuden tunne. Kyseessä on lisäksi erittäin usein muistisairas henkilö, joka ei itse kykene valvomaan omaa etuaan eikä tekemään valintoja tätä mahdollisuutta hänelle tarjottaessa. Näin ollen lain perustelussa olevat kohdat tulisi siirtää lakitekstiin omana momenttina, mikä käsittelisi ikääntyneiden ihmisten asumispalveluja tai tehostetun asumisen palveluja.
- Hankintalaissa tavoitteena on tehokas toiminta ja laissa puhutaan kokonaistaloudellisuudesta. Hankintakäytännöt ovat kuitenkin luoneet uuden kuluerän, mitä ei oteta riittävästi huomioon. Palvelun tarjoajan vaihtaminen halvimman hinnan perusteella voi olla täysin näennäinen, jopa kalliimpi ratkaisu esim. suoramarkintaan nähden kun otetaan huomioon hankintaan käytetty työaika, mikä usein näyttäytyy yleiskulujen muodossa tai välillisinä kustannuksina.

Suoramarkintojen lisäksi tulisi hintakilpailun sijaan suosia laatukilpailua, missä hankintayksikkö ilmoittaa palvelulle kiinteän hinnan. Tarjoajat osallistuvat kilpailuun hinnan sijaan dokumentoidun palvelun laatunsa perusteella. Kyseinen menettely tulee säästämään voimavaroja toimijoilta, jotka eivät kykene odotetulla hinnalla palvelua tarjoamaan. Toimintatapa osoittaisi myös eettisesti vastuullista toimintaa hyväksyä tarjous, jossa laatu on jo toteennäytetty. Eettisyyttä puoltaisi myös se, ettei iäkkäiden ihmisten elämästä päätettäisi näennäisen pienen hinnan perusteella.