

**VAASAN YLIOPISTO**

**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Ida Tuomi

**ASIAKKAAN ERITYISTARPEIDEN HUOMIOIMINEN SOSIAALI- JA TER-  
VEYSPALVELUHANKINNOISSA**

Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma

**VAASA 2020**

## SISÄLLYS

|   | <b>sivu</b> |
|---|-------------|
| <b>LYHENTEET</b>  | <b>2</b>    |
| <b>1. JOHDANTO</b>  | <b>5</b>    |
| 1.1. Tutkimuksen tausta   | 5           |
| 1.2. Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet                               | 6           |
| 1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineisto                                       | 7           |
| 1.4. Tutkimuksen rakenne  | 9           |
| <b>2. SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUHANKINNAT JULKISINA HANKINTOINA</b>      | <b>10</b>   |
| 2.1. Hankintalaki menettelytapalakina                                     | 10          |
| 2.2. Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa huomioitava muu lainsäädäntö | 21          |
| 2.3. Laatu sosiaali- ja terveyspalveluissa                                | 24          |
| 2.4. Laadun arvioiminen ja valvonta                                       | 26          |
| <b>3. ERITYISTARPEIDEN TUNNISTAMINEN</b>                                  | <b>32</b>   |
| 3.1. Eri käyttäjäryhmien tunnistaminen ja tarpeiden arviointi             | 32          |
| 3.2. Erityistarpeen määrittäminen   | 36          |
| 3.2.1. Erityistarpeet lainsäädännössä ja sen soveltamisessa               | 36          |
| 3.2.2. Subjektiiviset erityistarpeet                                      | 42          |
| 3.3. Esimerkkinä kuljetuspalvelut   | 45          |
| <b>4. ERITYISTARPEIDEN TURVAAMINEN HANKINTAPROSESSISSA</b>                | <b>48</b>   |
| 4.1. Hankinnan suunnittelu  | 48          |
| 4.2. Soveltuvuusehdot sekä laatuun liittyvät vaatimukset tarjouspyynnössä | 51          |
| 4.3. Erityistarpeiden täyttäminen osana hankintasopimusta                 | 58          |
| 4.4. Sopimusvalvonta  | 62          |
| <b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>  | <b>68</b>   |
| <b>LÄHDELUETTELO</b>  | <b>71</b>   |

**LYHENTEET**

|      |  |
|------|--|
| HE   | hallituksen esitys                       |
| HO   | hallinto-oikeus                          |
| KHO  | korkein hallinto-oikeus                  |
| MAO  | markkinaoikeus                           |
| PeVI | perustuslakivaliokunta                   |
| PL   | perustuslaki (731/1999)                  |
| StVL | sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta |

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

|                              |   |
|------------------------------|---|
| <b>Tekijä:</b>               | Ida Tuomi   |
| <b>Pro gradu -tutkielma:</b> | Asiakkaan erityistarpeiden huomioiminen sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa |
| <b>Tutkinto:</b>             | Hallintotieteiden maisteri  |
| <b>Oppiaine:</b>             | Julkisoikeus  |
| <b>Työn ohjaaja:</b>         | Kristian Siikavirta   |
| <b>Valmistumisvuosi:</b>     | 2020  |

**Sivumäärä: 74**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkisia hankintoja tehtäessä on hankintayksikön noudatettava hankintalakia (1397/2016). Hankintalaki on menettelytapalaki, joka ei pääsääntöisesti säätele hankintojen sisällöstä. Hankinnan sisältö korostuu, kun hankinnan kohteena ovat sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältö on asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi merkittävä asia, erityisesti palvelujen laatu on keskeisessä roolissa. Tutkimuksessani keskityn sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällön huomioimisen osalta nimenomaan asiakkaiden erityistarpeiden huomioimiseen hankintoja toteutettaessa. Pääasiassa keskityn vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin ja niiden huomioimiseen osana vammaisen henkilön oikeuksien turvaamista. Asiakkaiden erityistarpeen huomioiminen osana hankinnan toteutusta on hyvin tärkeää hankinnan onnistuneen lopputuloksen kannalta. Keskeinen kysymys onkin, miten erityistarpeet tulisi lainmukaisesti huomioida osana julkisia hankintoja. Lisäkysymyksensä tilanteeseen luo kuitenkin erityistarpeen määrittelmä itsessään.

Kyseessä on oikeusdogmaattinen tutkimus, jossa etenen lakia tulkitseamalla ja systematisoimalla perusteluihin johtopäätöksiin. Keskeisessä roolissa tutkielman lähdeaineistossa on lainsäädäntö, erityisesti hankintalaki. Myös hallituksen esityksillä sekä oikeuskäytännöllä on roolinsa erityistarvetta määriteltäessä. Oikeudellinen kirjallisuus sekä eri tahojen antamat ohjeet hankintoihin, erityisesti vammaispalveluihin, liittyen nousevat myös keskeiseen asemaan tutkielman lähdeaineistona.

Hankintalaissa veloitetaan hankintayksikköä huomioimaan asiakkaan erityistarpeet, mutta termiä ei tällaisenaan juuri muualla lainsäädännössä käytetä. Edes sosiaali- ja terveysalan substanssilainsäädännössä ei esiinny erityistarpeita, sen sijaan puhutaan yksilöllisistä sekä henkilökohtaisista tarpeista. Riittävään erityistarpeiden huomioimiseen ei ole otettu myöskään oikeuskäytännössä juuri kantaa. Sellaisena kuin erityistarpeet hankintalain mukaan käsitämme, antaa hankintalaki kuitenkin hyvät mahdollisuudet huomioida asiakkaan erityistarpeet sosiaali- ja terveyspalveluja hankittaessa. Esimerkiksi hankinnan suunnittelun yhteydessä voi erityistarpeita painottaa kuinka paljon tahansa. Niiden turvaamiseksi voi hankintayksikkö vapaasti valita esimerkiksi sopivan hankintamenettelyn. Erityistarpeiden turvaamisen esillä pitäminen koko hankintaprosessin ajan, turvaa niiden toteutumista lopullisessa palveluhankinnassa.

Asiakkaan erityistarpeet ovat hyvin yksilöllisiä ja vaikeasti määriteltävissä. Jokainen henkilö voi myös kokea erityistarpeensa oman vammansa tai sairautensa johdosta eri tavoin. Erityistarpeita on kuitenkin mahdollista huomioida osana sosiaali- ja terveyspalveluhankinnan prosessia, jotta päädytään sekä hankintayksikköä että asiakasta miellyttävään lopputulokseen.

---

**AVAINSANAT:** kunta, ostopalvelut, vammaiset, yksityiset palvelutuottajat



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen tausta

Julkisia hankintoja tehtäessä tulee valtion ja kunnan viranomaisen sekä muiden hankintayksiköiden noudattaa hankintalakia. Vuonna 2017 voimaantulleen uuden hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostamisen ja yritysten ja yhteisöjen tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen lisäksi edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä<sup>1</sup>. Julkisten hankintojen sisältö ja laatu olivatkin lainvalmistelutyössä keskeisinä teemoina. Erityisesti sosiaali- ja terveystalushankintojen kohdalla koettiin laajalti aiemman lainsäädännön johtaneen heikkolaatuisiin hankintoihin, etenkin asiakkaiden näkökulmasta.<sup>2</sup>

Aiemmin sosiaali- ja terveystalushankinnat kuuluivat hankintalain liitteen B mukaisiin toissijaisiin hankintoihin, joiden kilpailuttaminen tapahtui samalla tavoin kuin kansallisten hankintojen. EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen kohdalla oli kuitenkin noudatettava niitä koskevia sääntöjä. Nykyisessä hankintalaissa on oma lukunsa sosiaali- ja terveystalushankinnoille. Hankintalain 12 luku säätelee sosiaali- ja terveystalushankintojen sekä muiden erityisten palveluhankintojen kilpailuttamisesta.<sup>3</sup>

Vaikka hankintalaki ei menettelytapalakina säädä hankinnan sisällöstä, voidaan sillä hallituksen esityksen<sup>4</sup> mukaan kiinnittää hankintayksikön huomio myös laatutekijöihin. EU:n hankintadirektiiveissä (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU)<sup>5</sup> huomioitiin laajemmin myös laatuun liittyviä seikkoja. Sosiaali- ja terveystalushankintojen kohdalla

---

<sup>1</sup> HE 108/2016 vp. s.5.

<sup>2</sup> Ukkola 2018: 1.

<sup>3</sup> Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017: 489.

<sup>4</sup> HE 108/2016 vp. s. 56.

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä. 26.4.2014. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, 26.2.2014. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta. 26.2.2014.

on hankintaviranomaisten voitava ottaa huomioon tarve varmistaa palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus, kattavuus, eri käyttäjäryhmien erityistarpeet, käyttäjien osallistuminen ja vaikutusvallan lisääminen sekä innovointi. Uudessa hankintalaissa onkin kirjattuna EU:n direktiivejä pidemmälle meneviä sisältövaatimuksia.

## 1.2. Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen yhteydessä hankintalain sisältövaatimukset korostuvat. Kun hankinnan kohteena on sosiaali- ja terveystalvelujen asiakkaiden saama palvelu, on laatutekijöillä luonnollisesti suuri merkitys. Erityisen hankalaksi kysymykseksi nousee erityisryhmien kuten vammaisten ja muistisairaiden palvelujen kilpailuttaminen. Tällaisten ryhmien erityistarpeiden huomioiminen läpi koko hankintaprosessin on hyvin tärkeää.

Perehdyn tutkielmassani vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomioimiseen heitä koskevissa sosiaali- ja terveystalveluhankinnoissa. Hankintalain 108 §:n mukaan hankintayksikön on huomioitava hankintalain lisäksi kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Käyttäjien erityistarpeet on tätä kautta huomioitava käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisen sekä toistuvien hoito- tai sosiaalitalvelujen turvaamiseksi. Tässä tapauksessa kyseen tulee siis erityisesti laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) sekä sosiaalihuoltolaki (1303/2014).

Koska kunnan tekemiä sosiaali- ja terveystalveluhankintoja ohjaa menettelytapalakina toimiva hankintalaki, herää kysymys siitä, miten hankinnoissa voidaan kylliksi huomioida hankintojen laatuun ja eri asiakasryhmien erityistarpeisiin liittyvät tekijät. Antaako hankintalaki tälle mahdollisuuden tai pitäisikö sen jopa velvoittaa tiettyyn laatuun? Hankintayksikössä toimivat hankintojen tekemiseen rutinoituneet henkilöt tuskin omaavat useinkaan sosiaali- ja terveystalvelualan syvällisempää tuntemusta, vaikka tämä olisikin tar-

peen sosiaali- ja terveystalvveluja hankittaessa. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää keskittyä sosiaali- ja terveystalvvelujen hankinnassa erityisesti talvvelujen laatuun ja asiakkaiden erityistarpeiden huomioimiseen läpi koko hankintaprosessin.

Erityistarpeiden huomioiminen esimerkiksi asumistalvveluhankinnassa tulisi jatkua koko hankintaprosessin ajan. Jo suunniteltaessa hankintaa erityistarpeiden tunnistaminen ja arviointi on tärkeää. Kilpailutusprosessissa voidaan soveltuvuusehdoin sekä laadun vähimmäisvaatimuksia asettamalla turvata talvvelunkäyttäjien erityistarpeet, kuten myös kirjaimalla ne osaksi hankintasopimusta. Viime kädessä hankintayksikkö voi sopimusvalvonnalla varmistaa sopimuksen toteutuvan sovitulla tavalla asiakkaiden erityistarpeet huomioiden. Asiakkaiden itsensä antama palaute ja vaikutusmahdollisuudet ovat myös tärkeä osa tätä prosessia.

Vaikka hankintalain 108 §:ssä painotetaan talvvelun käyttäjien erityistarpeiden huomioimista, ei lain valmisteluaineistossa ole otettu kantaa siihen, miten erityistarpeiden huomioiminen käytännössä näkyy. Onko esimerkiksi saman tuottajan pitäminen tehostetussa talvveluasumisessa erityistarpeiden huomioimista, kun ympäristö ja hoitajat pysyvät asiakkaalle samana? Riittääkö erityistarpeiden huomioimiseksi kuljetustalvveluissa invataksin käyttäminen, entäpä kuljettajan saama asiakastalvvelukoulutus, kun asiakkaana on vammaisen henkilö?

### 1.3. Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Oikeusjärjestys jaetaan perinteisesti julkis- ja yksityisoikeuteen. Tutkimukseni sijoittuu julkisoikeuden alalle, vaikkakin juuri yksityisten lisääntynyt osallistuminen julkisten tehtävien hoitoon yksityistämisen ja ulkoistamisen kautta on aiheuttanut keskustelua jaosta yksityis- ja julkisoikeuden välillä.<sup>6</sup> Tutkimuksessa käsittelemäni sosiaali- ja terveystalvveluhankinnat ovat pääasiassa kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä, joita toteuttamaan haetaan kilpailuttamalla yksityistä toimijaa. Tutkielmani pääkohteena oleva hankintalaki

---

<sup>6</sup> Tuori 2000: 7–11.



koskee kuitenkin nimenomaan julkisia toimijoita, joiden on tekemissään hankinnoissa noudatettava lakia.

Tutkimukseni pohjautuu lainoppiin eli kyseessä on oikeusdogmaattinen tutkimus. Lainoppia harjoittamalla tulkitsen ja systematisoin voimassa olevaa oikeutta ja lopulta esitellen perustellut johtopäätökset. Johtopäätöksissä esitettävä oikeudellinen tulkinta perustellaan vallitsevan oikeuslähdeopin rajaaman lähdeaineiston avulla, jolloin tulkinta on lainmukainen. Se on yhtenäinen niin voimassa olevan lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston kuin vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa. Lainopin tutkimusmenetelmien avulla etenen tulkitsemalla ja systematisoimalla oikeuslähteistä tulkintakannanottoon.<sup>7</sup>

Tutkimuksen lähdeaineistona keskeisessä osassa ovat lait ja niiden esityöt sekä markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Oikeuskirjallisuutta ja artikkeleita tulen myös käyttämään jonkin verran. Kuten Tolonenkin toteaa, laki on tärkein oikeuslähde<sup>8</sup>. Kansallisten lakien lisäksi myös Euroopan unionin oikeudesta tulee käsiteltäväksi aiheeseen liittyviä oikeusnormeja. Lain esityöt taas antavat hyvän kuvan niiden tekoaikana voimassa olleesta oikeudesta sekä kertovat lainsäätäjän tavoitteet, mihin kyseisellä lailla on pyritty. Oikeuskäytäntö osoittaa, miten lakia tulisi tulkita.<sup>9</sup>

Hirvonen<sup>10</sup> kirjoittaa teoksessaan siitä, miten hyvään tutkimukseen tutkijan on tuotava myös jotakin omaa. Pelkästään lakien tai oikeusteoreetikoiden tulkintojen toisteleminen ei tee hyvää oikeustieteellistä tutkimusta. Rajaamalla tutkielman näkökulmaa ja kysymällä jotakin uutta, luomalla uutta materiaalia, saa tutkielmaan tuotua myös jotakin omaa. Keskeisenä osana tutkimusta on ”erityistarve” termiin pureutuminen. Kyseessä ei ole juridisesti määriteltävissä oleva käsite, vaan aineistoa tähän on koottava muualta. Suuressa roolissa tässä ovat eri tahojen antamat ohjeet ja selvitykset vammaisuuteen sekä kehitysvammaisuuteen liittyen. Jonkinlaisessa osassa tutkimusta tulevat olemaan myös ministeriöiden, Kuntaliiton sekä muiden tahojen antamat ohjeet käsittelemieni hankintojen tekemistä koskien.

---

<sup>7</sup> Siltala 2001: 8–17; Hirvonen 2011: 36–38.

<sup>8</sup> Tolonen 2003: 103.

<sup>9</sup> Tolonen 2003: 117–119.

<sup>10</sup> Hirvonen 2011: 17–18.

#### 1.4. Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi paneudun sosiaali- ja terveystalvveluhankintoihin julkisina hankintoina. Esiin nousee sosiaali- ja terveystalvvelujen hankinnan sääntely julkisten hankintojen lainsäädännön soveltamisalassa. Nykyisen hankintalain 12 luvun myötä hankintalain liitteen E mukaisten talvveluhankintojen tekeminen on yhä enemmän perusteltua myös laatu- perusteella. Lain 108 §:n mukaan myös asiakkaan erityistarpeet on kyseisissä hankinnoissa otettava huomioon. Luvussa keskitytään lisäksi talvvelujen laatuun sekä sen arvioimiseen ja valvontaan. Kolmannessa luvussa keskitytään erityistarpeiden tunnistamiseen. Eri käyttäjäryhmien tunnistaminen ja heidän tarpeidensa arviointi on tärkeää lähdeettäessä suunnittelemaan hankintaa. Keskityn tässä siihen, mitä vammaisten henkilöiden erityistarpeet voivat olla ja miten ne on hankintojen suunnittelussa huomi- oitu.

Neljännessä luvussa käsittelen erityistarpeiden turvaamista hankintaprosessissa. Hankin- taprosessin jokaisessa vaiheessa on huomioitava hankittavan talvvelun käyttäjän erityis- tarpeet. Hankinnan huolellisella suunnittelulla, tarjouspyyntöön asetettavilla soveltu- vuusehdoilla sekä laadun vähimmäisvaatimuksilla, itse hankintasopimuksella sekä sopi- mushallinnalla ja -valvonnalla voidaan turvata erityistarpeiden huomioiminen aina itse talvvelun toteutukseen asti. Kyseessä ei ole hankintaprosessin kuvaus vaihe vaiheelta, vaan keskityn luvussa näihin edellä mainittuihin hankintaprosessin vaiheisiin, joissa eri- tyistarpeiden huomioiminen on erityisen tärkeää. Viimeisessä luvussa vedän ajatukseni yhteen johtopäätösten muodossa.

## 2. SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUHANKINNAT JULKISINA HANKIN- TOINA

### 2.1. Hankintalaki menettelytapalakina

Hankintalaki velvoittaa valtiot, kunnat ja muut hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa lain mukaisesti. Vuonna 2017 voimaan tulleella julkisista hankinnoista annetulla lailla pyritään kiinnittämään entistä enemmän huomiota muiden seikkojen ohella myös hankintojen laatuun.<sup>11</sup> Hankintayksiköiden tulisi järjestää hankintansa taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti hyödyntäen kilpailumahdollisuudet sekä huomioiden ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat. Tämä koskee koko hankintaprosessia. Kun koko hankintaprosessin ajan huomioidaan edellä mainitut seikat, tämä helposti parantaa tehokkuutta, luo säästöjä sekä tuottaa kokonaistaloudellisesti edullisia ratkaisuja. Kilpailuttamalla pyritään löytämään hinta-laatusuhteeltaan parhaita hankintoja, jotka täyttävät hankintatarpeen. Sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat kehoitetaan sisällyttämään hankintaan esimerkiksi vähimmäisvaatimuksin.<sup>12</sup>

Hankintalaki kattaa kokonaisuudessaan vain osan koko hankintaprosessista. Koska hankintalainsäädännön hankintayksiköille luomat velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, koskevat ne ainoastaan itse kilpailuttamisprosessia. Periaatepäätös siitä, hankitaanko tavara tai palvelu ylipäätään ostamalla muualta vai tuottamalla omana työnä, on hankintayksikön oman päätösvallan alla. Hankintalaki tulee sovellettavaksi ulkopuolisilta palveluntuottajilta tai toimittajilta ostettaessa. Päätös hankinnan sisällöstä on myös hankintayksikön vastuulla hankintayksikön määritellesä itse omat hankintatarpeensa. Hankinnan kohteelle asetettavilla vaatimuksilla on kuitenkin oltava selkeät perusteet eivätkä vaatimukset saa olla hankintalain periaatteiden vastaisia syrjimällä tai suosimalla jotakin tarjoajaa. Uusi hankintalaki velvoittaa hankintayksikön huomioimaan myös laadun hankin-

---

<sup>11</sup> HE 108/2016 vp. s. 5.

<sup>12</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös uusien ja kestävien energia- ja ympäristöratkaisujen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 13.6.2013 sekä Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012.

toja tehtäessä, mutta lakiin ei ole kirjattu tarkasti määriteltyjä tuotteita tai palveluja koskevia vaatimuksia. Myös hankintasopimuksen toteuttaminen ja valvonta jää hankintalain sääntelyn ulkopuolelle.<sup>13</sup>

Hankintojen määrä ja arvo ovat vuosittain kasvaneet niin kunta-, valtio- kuin seurakuntasektorilla. Suurinta kasvua on palveluhankintojen määrässä. Viimeisten vuosien aikana hankintojen määrä on lisääntynyt muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla kuntien lisätessä kilpailuttamista alalla. Kuntien lisätessä kilpailuttamista julkiset markkinat avautuvat myös yksityisille palveluntarjoajille.<sup>14</sup> Viime vuosina tämä on näkynyt vahvasti sosiaali- ja terveysalalla luoden keskustelua muun muassa siitä, mikä kaikki on kilpailutettavissa. Suuret hoivapalveluja tuottavat yritykset ovat nostaneet itsensä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajaksi kuntien rinnalle.

Kesäkuussa 2017 aluille pantiin kansalaisaloite vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettamiseksi. Aloitteessa esitettiin hankintalakiin seuraavanlaista lisäystä: *"Tätä lakia ei sovelleta sellaisten vammaispalvelujen hankintaan, joissa on kyse vammaisten henkilöiden välttämättömän huolenpidon ja tuen tarpeista ja tarpeisiin liittyvistä palveluista asumisessa ja jokapäiväisessä elämässä"*. Esitystä perusteltiin sillä, että kyseisten palvelujen kilpailuttaminen on vastoin YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista. Sopimus korostaa vammaisten yhdenvertaisuutta ja osallisuutta päätöksenteossa. Suomi ratifioi kyseisen sopimuksen kesäkuussa 2016. Esiin aloitteessa nousivat erityisesti vammaisten asumispalvelut.<sup>15</sup>

Hankintalaki säätelee siis julkista hankintaa koskevista menettelytavoista. Laki ei kuitenkaan millään tavoin rajoita laadukkaiden hankintojen tekemistä, joissa myös hankinnan sisältöä koskevat näkökohdat huomioidaan. Esimerkiksi ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia voidaan huomioida hankintaprosessin eri vaiheissa eri tavoin. Hankinnan suunnitteluvaiheessa hankintayksikkö voi edistää sosiaalista vastuullisuutta kuulemalla myös palvelun käyttäjiä.<sup>16</sup> Tässä erityisen tärkeänä alueena ovat sosiaali- ja terveyspalvelut,

<sup>13</sup> Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017: 20.

<sup>14</sup> Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017: 28–29.

<sup>15</sup> KAA 2/18 vp.

<sup>16</sup> Pekkala ym. 2017: 64–65.

jotka ovat asiakkaalle merkittävässä roolissa. Esimerkiksi erityisryhmien kuulemisella heidän hoidon tarpeestaan lisätään hankintayksikön ymmärrystä siitä, mitä erityisryhmien kohdalla tulisi ottaa huomioon. Sosiaalisia näkökohtia voidaan huomioida myös soveltuvuusvaatimusten määrittelyn yhteydessä. Tällöin tarjoajalta voidaan edellyttää esimerkiksi referenssejä tiettyjen esteettömyysvaatimusten täyttämistä. Hankintayksikkö voi esittää tiettyjä vaatimuksia hankinnalle kohteen kuvauksen yhteydessä. Esimerkiksi rakennettavan talon kulkureittien esteettömyyden varmistaminen kuuluu tällaisiin sosiaaliin näkökohtiin, joita hankintalain puitteissa voi hankinnan yhteydessä huomioida.<sup>17</sup>

Hankinnan kohde tulisi yleisesti määritellä niin, että mikäli se on tarkoitettu luonnollisten henkilöiden käyttöön, se on esteetön myös vammaisille henkilöille<sup>18</sup>. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaki edellyttää asiakkaiden käytössä olevien sosiaalipalvelujen toimitiloissa huomioitavan asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja edellytykset sekä esteettömyyden. Hankintayksikön tulisi kohteen kuvauksen kohdalla aina kartoittaa, millaisia tarpeita hankinnan kohteen käyttäjillä on. Tässä kohtaa on hankintalain lisäksi huomioitava myös muu lainsäädäntö.

Sosiaalisten näkökohtien huomioon ottaminen on mahdollista myös käyttämällä niitä kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteina. Tällöin tarjoukset saavat esimerkiksi sitä enemmän pisteitä, mitä parempaa sosiaalisen vastuun tasoa tarjoaja osoittaa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2014:55 oli hankintayksikkö käyttänyt kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena hintaa 70 prosentin painoarvolla, asiakastytyväisyyttä 15 prosentin painoarvolla sekä asiakkaiden toimintakyvyn säilymistä 15 prosentin painoarvolla. Asiakastytyväisyydestä tarjoaja antoi lupauksen asteikolla 1-5 ja lupaus asiakkaiden toimintakyvyn säilymisestä annettiin lupauksena asiakasmäärästä, jonka toimintakyky paranee tai pysyy ennallaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tällaiset kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet eivät olleet hankintalain vastaiset, kun tarjouspyynnöstä liitteineen selvisi, miten ja milloin ilmoitettujen vertailuperusteiden mittaaminen toteutetaan. Lisäksi tarjouspyynnössä ilmoitettiin, millä tavoin lupauksen ylittävistä tai alittavista mittaustuloksista maksettava bonus tai sanktio lasketaan.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Pekkala ym. 2017: 66.

<sup>18</sup> Pekkala ym. 2017: 66.

<sup>19</sup> KHO 2014:55.

Erityisesti sosiaali- ja terveystalushankintoihin liittyen myös sijainnin vaatimus yhtenä tarjouksessa esitetyistä vaatimuksista voi olla mahdollinen. Lähtökohtaisesti esimerkiksi paikallisuuteen tai lähialueen palveluihin liittyviä kriteerejä ei voi hankintalain mukaan käyttää, sillä hankintasääntelyn taustalla olevien EU-direktiivien tavoitteena on nimenomaan jäsenvaltioiden rajat ylittävän kaupan edistäminen. Erityisesti kotimaisessa oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, että sosiaali- ja terveystalushankintojen kohdalla sijainnin vaatimuksen käyttö voi olla perusteltua esimerkiksi asiakkaan tarpeisiin ja etuihin perustuen. Tästä esimerkkinä markkinaoikeuden ratkaisu MAO:176/15, jossa hankintayksikkö oli Salon kaupungin tehostettua palveluasumista kilpailutettaessa esittänyt tarjouspyynnössä sijaintivaatimuksen. Asumisyksikön tuli sijaita Salossa perustuen Salon kaupungin hyvin laajaan alueeseen sekä siihen, että kunnan rooli hoitopaikan osoittamisessa on merkittävä, kun asumispalvelu hankitaan ostopalveluna. Asiakkaiden ja heidän omaistensa toiveet hoitopaikan suhteen kohdistuivat pääosin Salon kaupungin ydinkeskustan asumisyksiköihin. Markkinaoikeus katsoi sijainnin vaatimuksen olleen tässä tapauksessa perusteltu, sillä hankittavan palvelun tarkoitus ja alueen luonne huomioon ottaen asumispalveluyksikön sijainnilla juuri Salon kaupungissa voi olla merkitystä asiakkaalle ja hänen omaisilleen. Markkinaoikeus totesi vielä sijaintivaatimuksen olleen objektiivinen ja toisaalta myös jokaisen tarjoajan täytettävissä, vaatimus ei perusteettomasti rajoittanut kilpailua. Hankintalakia ei siis katsottu tapauksessa rikotun.<sup>20</sup> Jo sosiaalisten näkökohtien huomioimisen kautta hankintayksikkö voi siis huomioida myös palvelua käyttävien asiakkaiden tarpeet.

Hankintalain tulee soveltua laajalti erityyppisiin ja erisuuruisiin hankintoihin. Yleisesti jaottelua tehdään hankinnan arvon mukaan EU- ja kansallisiin kynnysarvoihin liittyen. Oma seikkansa taas ovat sosiaali- ja terveystalushankinnat sekä muut erityiset palveluhankinnat. Hankintalain uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystalushankinnat siirtyivät toissijaisista liitteen B mukaisista palveluhankinnoista lähes sellaisenaan uuteen ryhmään sosiaali- ja terveystalushankinnat sekä muut erityiset palveluhankinnat. Tämä kokonaisuus, sosiaali- ja terveystalushankinnat sekä muut erityiset palveluhankinnat, on lueteltu CPV-koodeittain nykyisen hankintalain liitteessä E. Yleisesti ryhmää koskevat menettelysäännöt ovat muita EU-

---

<sup>20</sup> MAO 176/15.

hankintoja koskevia menettelysääntöjä yksinkertaisemmat. Liitteessä E tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalushankintojen kansallinen kynnyksarvo on 400 000 euroa.

Uusi hankintalaki perustuu EU:n hankintadirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU), jonka esitöissä komissio perustelee kevyemmän sääntelyn soveltamista sosiaali- ja terveystalushankintoihin. Komissio totesi sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluilla olevan erityisominaisuuksia, jonka takia niihin ei tarvitse soveltaa tavanomaisia hankintasopimusten tekomenettelyjä. Taho, joka sosiaali- ja terveystalvluista on järjestämisvastuussa, vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Komissio katsoi ehdotuksessaan hankintadirektiiviksi, että sosiaali- ja terveystalvlujen luonteen vuoksi jäsenvaltioiden rajat ylittävä ulottuvuus on hyvin vähäinen. Jäsenvaltiolla tulee olla laaja harkintavaltta, kun kyse on sosiaali- ja terveystalvlualueen tarjoajien valitsemisesta. Komission kanta näkyy myös sen ehdottamassa uudessa EU-kynnyksarvossa sosiaali- ja terveystalvluhankinnoille. Liitteen E mukaisesti palveluihin tulisi soveltaa korkeampaa kynnyksarvoa. Menettelysäännöksistä komissio katsoi ainoastaan yleisten oikeusperiaatteiden noudattamisen riittävän kyseisissä hankinnoissa.<sup>21</sup> Sosiaali- ja terveystalvluhankinnoille hankintadirektiiviin lopulta asetettu EU-kynnyksarvo 750 000 euroa kertoo siitä, että jäsenvaltioiden rajat ylittävän intressin katsotaan ylittyvän vasta hyvin isossa hankinnassa.

Nykyisen hankintalain 12 luku keskittyy kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveystalvluihin sekä muihin erityisiin palveluhankintoihin. Sosiaali- ja terveystalvlujen sekä muiden erityispalvelujen kirjaamisella omaan lukuunsa on tavoiteltu mahdollisuutta sosiaali- ja terveystalvlujen erityispiirteiden entistä parempaan huomioimiseen. Koska vanhassa hankintalaissa sovellettiin myös sosiaali- ja terveystalvluhankintoihin kansallisia menettelysääntöjä, pyrittiin uudistuksella myös helpottamaan lain soveltamista. Vanhan lain sosiaali- ja terveystalvluhankintojen sääntely sai kritiikkiä juuri vaikeasta sovellettavuudesta sekä liian tiukasta sääntelystä alalle.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> KOM (2011) 896 lopullinen.

<sup>22</sup> Pekkala ym. 2017: 457.

Hankintalain luvun 12 lisäksi on sosiaali- ja terveystalvohankintoja tehtäessä sovellettava myös hankintalain lukua 7 hankintojen ilmoittamisesta sekä hankintalain osia I ja IV, jotka koskevat yleisiä säännöksiä sekä yhteisiä säännöksiä hankintapäätöksestä ja -sopimuksesta, valvonnasta ja oikeussuojakeinoista. Sosiaali- ja terveystalvohankintojen kohdalla itse hankintamenettelyyn saa hankintayksikkö valita vapaasti, kunhan menettely on hankintalain periaatteiden mukainen.<sup>23</sup> Hankintayksikkö voi siis itse valita sosiaali- ja terveystalvohankinnan kilpailuttamisessa käyttämänsä hankintamenettelyn, kunhan se kohtelee osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimii avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hallituksen esityksen<sup>24</sup> perusteella sosiaali- ja terveystalvohankintoja tekevä hankintayksikkö voi käyttää laajaa hankintavaltaa menettelyä valitessaan ja sitä soveltaessa. Hankintayksikkö voi käyttää hankintalain 5 luvussa kuvattuja hankintamenettelyjä, kuten avoin ja rajoitettu menettely tai neuvottelumenettely, mutta nämä hankintalain 5 luvussa kuvatut hankintamenettelyt ovat vain yksi vaihtoehto toteuttaa hankinta. Hankintayksikkö voi yksinkertaistaa näitä laissa kuvattuja menettelyjä tai luoda kokonaan uuden, oman asiakaslähtöisemmän menettelyn, joka sopii paremmin nimenomaisesti sosiaali- ja terveystalvohankintojen tekemiseen.<sup>25</sup>

Hankinnassa käytettävä hankintamenettely on kuvattava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Kuvauksen on oltava kyllin selkeä, jotta mahdolliset tarjoajat pystyvät menettelyn kuvauksen perusteella ennakoimaan hankintamenettelyn luonnetta ja kulkua. Heidän tulee kuvauksen perusteella myös tietää oma roolinsa menettelyssä. Tämä tarkoittaa, että kuvauksessa on tärkeää olla tieto esimerkiksi tarjoajien määrän mahdollisista rajoituksista, menettelyyn sisältyvistä mahdollisista neuvottelukierroksista sekä ajasta, jolloin tarjoajan odotetaan toimittavan tarjouksen tai muita dokumentteja hankintayksikölle. Kuvauksessa on kerrottava siis koko hankintamenettelyn eteneminen ja menettelyyn liittyvät yleiset vaatimukset. Hankintayksikön on myös varattava kohtuullinen tarjousaika hankinnan kohde huomioiden.

Uuden lain mukainen puitejärjestely sopii menettelynä sosiaali- ja terveystalvohankintoihin hyvin sen mahdollistaessa tilanteen, jossa palvelua käyttävä henkilö voi itse valita

---

<sup>23</sup> Kontio ym. 2017: 72–73.

<sup>24</sup> HE 108/2016 vp. s. 214–216.

<sup>25</sup> Lehti 2018: 19.



palveluntuottajista sopivimman. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintalain mukaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jossa tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot. Toimittaja tai toimittajat valitaan puitejärjestelyyn normaalisti kilpailuttamalla, usein käytetään avointa tai rajoitettua menettelyä. Normaalisti enimmäisaika puitejärjestelyn kestolle on neljä vuotta. Hankinnan kohde voi kuitenkin olla luonteeltaan sellainen, että se edellyttää pidempää aikaa. Esimerkiksi sellaisten palveluhankintojen kohdalla, joissa pidempi sopimuskausi on palvelun käyttäjän kannalta katsottuna perusteltua, voidaan tehdä pidempiä puitejärjestelyjä. Huomioitavaa on myös se, että puitejärjestelyyn perustuvien hankintasopimusten ei tarvitse olla pituudeltaan samoja kuin puitejärjestelyn keston. Hankintasopimusten sopimuskausista voidaan tehdä myös puitejärjestelyn kestoja lyhkäisempiä tai pidempiä. Esimerkiksi palveluasumishankinnan kohdalla toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen tekemiselle on perusteet.<sup>26</sup> Sosiaali- ja terveystaloustalouden palveluhankintoja tehtäessä hankintayksikkö voisi puitejärjestelyä kilpailuttaessaan todeta puitesopimuskauden aikana tehtyjen sopimusten jatkuvan toistaiseksi voimassa olevina asiakkaan näin halutessa. Asiakkaalle voitaisiin antaa mahdollisuus valita itse hänelle sopivin puitejärjestelytoimittaja ja sopimuskauden päättyessä tehdä itse päätös siitä, jatkaako hän saman palveluntuottajan kanssa vai haluaako asiakas valita uuden palveluntuottajan.<sup>27</sup>

Sosiaali- ja terveystaloustalouden palveluhankinnan sisällöllä on suuri merkitys asiakkaalle ja tämän vuoksi menettelytapalakiin toimivalla hankintalailla on haluttu tuoda joustavuutta sosiaali- ja terveystaloustalouden palveluhankintojen hankintamenettelyn valintaan. Hankintalain 108 § velvoittaa hankintayksikön huomioimaan palvelun käyttäjien tarpeet hankintoja tehtäessä. Tämä velvoittaa hankintayksikköä myös hankintamenettelyn luomisessa ja valinnassa.<sup>28</sup> Palvelun käyttäjien tarpeiden huomioimista tukee myös hankintalain suorahankintaa koskeviin säännöksiin sosiaali- ja terveystaloustalouden palvelujen kohdalla säädetty poikkeus. Hankintalain 12 luvun 110 §:n mukaan:

---

<sup>26</sup> Kontio ym. 2017: 131–136.

<sup>27</sup> Eskola ym. 2017: 498.

<sup>28</sup> Lehti 2018: 19–20.

*”Hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa sosiaali- ja terveystaloushankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.”*

Hallituksen esityksen perusteella asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisessa on kyse pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamisesta tilanteessa, jossa sopimuskausi on päättymässä ja palvelu tulossa uudelleen kilpailutettavaksi<sup>29</sup>. Yksittäisen asiakkaan asiakas- tai hoitosuhdetta on siis mahdollista jatkaa saman palveluntuottajan kanssa suorahankintana. Kyseisellä palveluntuottajalla on tällöin oltava asiakkaan elämäntilanteesta tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys.<sup>30</sup> Hankintalain 110 § antaa hankintayksikölle mahdollisuuden pitää yksittäistapauksissa sama palveluntarjoaja esimerkiksi vammaisen henkilön asumispalvelun hankinnassa. Näin ollen vammaisen henkilön asumisyksikkö voidaan suorahankinnan kautta valita henkilön palvelujen tuottajaksi uudelleen, jotta asiakas saa pysyä itselleen tutussa asumisyksikössä tuttujen hoitajien huolehtimana. Tämä sillä edellytyksellä, että kyse on asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisesta. Sosiaali- ja terveystalouksen mukaan suorahankinnan perusteet voidaan katsoa oikeutetuiksi jo sillä perusteella, että hankintayksikön on varmistuttava palveluntarjoajan suoriutumisen palvelun sisällölle asetetuista tavoitteista sekä palvelun laadun turvaamisesta. Valiokunnan kannan mukaan suorahankinnan säätelyä tulisi selkeyttää, sillä tällä hetkellä suorahankintapöytäkirjan tulkinta on niin tiukkaa, että suorahankintaa pidetään kunnissa hyvin vaikeana hankintamuotona.<sup>31</sup>

Hankintayksikön tulee tehdä suorahankinnasta asiakaskohtainen ja perusteltu hankintapäätös, jossa selvitetään millä tavoin hankinnan normaali kilpailuttaminen aiheuttaisi asiakkaalle kohtuuttoman ja epätarkoituksenmukaisen tilanteen. Perusteluihin on hyvä lisätä myös kyseistä palvelua koskevan substanssilainsäädännön osoittamat vaatimukset asiak-

---

<sup>29</sup> HE 108/2016 vp. s. 215.

<sup>30</sup> Lehti 2018: 26.

<sup>31</sup> StVL 8/2016 vp. s. 5–10.

kaan asemalle ja kohtelulle. Perusteet asiakkaan joutumisesta kohtuuttomaan ja epätar-koituksenmukaiseen tilanteeseen ovat usein peräisin sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännöstä. Hankintayksikön onkin aina huomioitava myös kilpailutettavaa palvelua koskeva lainsäädäntö. Hankintalain säännökset eivät oikeuta asiakkaan oikeuksien sivuuttamiseen. Esimerkiksi vammaisen henkilön palvelut tulee aina toteuttaa asiakkaan edun mukaisesti kunnioittaen asiakkaan mielipidettä ja itsemääräämisoikeutta, kuten sosiaalihuoltolaissa sekä vammaispalvelulaissa säädetään. Asumispalvelujen kohdalla tämä johtaa usein tilanteeseen, jossa suorahankinta on ainoa vaihtoehto.<sup>32</sup>

Suorahankinnan toteuttamisen sijaan hankintayksikkö voi huomioida jo ensimmäisessä kyseisen henkilön asumispalvelua koskevassa kilpailutuksessa hänen hoito- ja asiakas-suhteensa turvaamisen ja jatkumisen. Hankintayksikkö voi minkä tahansa muotoisen kilpailuttamisen jälkeen määritellä hankintasopimuksen sopimusehdoissa, että asiakkaat, jotka sopimuksen voimassa olon aikana sijoitetaan asumisyksikköön, voivat jatkaa asu- mista kyseisessä yksikössä myös sopimuskauden päättymisen jälkeen. Näin hankintayksikön ei tarvitse pohtia perusteita suorahankinnalle, kun palvelun jatkuvuus on huomioitu jo sopimusehdoissa.<sup>33</sup>

Lehti<sup>34</sup> esittää Terveiden ja hyvinvoinninlaitokselle kirjoittamassaan julkaisussa muutamia esimerkkejä siitä, millaisia sovelluksia hankintayksikkö voisi perinteisistä hankintalain 5 luvun hankintamenettelyistä käyttää tehdäkseen asiakaslähtöisempiä sosiaali- ja terveystalushankintoja. Hän kuitenkin huomauttaa menettelyjen reunaehtojen mahdollisesti tarkentuvan, kun oikeuskäytäntöä uuden hankintalain tiimoilta syntyy. Nyt perusteena hänen esittämilleen vaihtoehdolle ovat hankintalain esityöt. Yksi Lehden esittämistä hankintamenettelyistä on rajoitetun menettelyn kaltaisen kaksivaiheisen menettelyn käyttäminen, jossa menettelyn ensimmäisessä vaiheessa muutamia palveluntuottajia karsitaan jatkoon. Karsinta tehdään asetettuja soveltuvuusvaatimuksia apuna käyttäen ja jatkoon valittujen tarjoajien kesken tehdään varsinainen tarjousvertailu. Menettelyä käyttämällä voidaan käyttää monimutkaisempia ja tarkempia laadunvertailuperusteita. Tarjouk-

---

<sup>32</sup> Lehti 2018: 26.

<sup>33</sup> Eskola ym. 2017: 499.

<sup>34</sup> Lehti 2018: 20–22.

sia arvioimassa voivat olla myös esimerkiksi kyseisen palvelun asiakkaat, joille eri palveluntuottajat esittäisivät omaa tarjoustaan. Menettelyä voisi käyttää esimerkiksi vammaisten henkilöiden yksilöllisten tarpeiden turvaamiseksi. Palveluntuottajalta voidaan odottaa tällöin monimutkaisia ja tarkkoja laatuun liittyviä vaatimuksia, kun kyse on tällaisen erityisen käyttäjäryhmän palveluista.

Lehti<sup>35</sup> ehdottaa yhdeksi hankintamenettelyn toteuttamisen vaihtoehdoksi neuvotteluja sisältävää menettelyä, jonka hankintayksikkö voi muokata tarpeisiin sopivaksi hankintalain löytyvästä neuvottelumenettelystä. Neuvotteluja sisältävä menettely voi olla väljempi versio hankintalain neuvottelumenettelystä ja se voi sisältää esimerkiksi vain yhden neuvottelukierroksen tai useampia neuvottelukierroksia. Kun kyseessä on erityisen vaativan ja yksilöllisiä piirteitä sisältävän toiminnon hankinta, voi tällaisen neuvotteluja sisältävän menettelyn käyttämisestä olla hyötyä. Jos hankinnan kohde, palvelun sisältö, asiakkaan asema tai muut vastaavat seikat ovat erityisen vaikeasti kuvattavissa neuvotteluilla saa tästäkin huolimatta yksityiskohtaista tietoa siitä, minkälaisia palveluja palveluntarjoajalla on mahdollista toteuttaa ja miten he pystyvät esimerkiksi huomioimaan eri käyttäjäryhmien tarpeita.

Sen lisäksi, että hankintalaki huomioi sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluhankintojen luonteen antamalla laajan mahdollisuuden käyttää erilaisia hankintamenetelmiä, säätää hankintalaki erikseen myös tarjouskilpailun voittajan valinnasta sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja kilpailutettaessa. Hankintalain 115 § velvoittaa valitsemaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. Kyseisen pykälän mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hintalaatusuhteeltaan paras. Mikäli hankintayksikkö kuitenkin käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena vain halvinta hintaa on hankintayksikön perusteltava päätös joko hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Hinta-laatusuhteen arvioimisessa on käytettävä vertailuperusteita, jotka liittyvät hankinnan kohteeseen ja mahdollistavat tarjousten puolueettoman arvioinnin. Hankintayksikön on jo hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettava tarjoajan

---

<sup>35</sup> Lehti 2018: 20.



## 2.2. Sosiaali- ja terveystalohankinnoissa huomioitava muu lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveystalohankintoja tehtäessä on hankintalain lisäksi huomioitava muu lainsäädäntö perustuslaista (731/1999) lähtien. Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämätön toimeentulo ja huolenpito tarkoittavat sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla ihmisarvoisen elämän edellytykset turvataan. Perusoikeusuudistusta edeltäneessä hallituksen esityksessä lausutaan ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavan muun ohella erityisesti vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalohankinnat sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Hallituksen esityksessä riittävänä tasona pidettiin tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimimiseen.<sup>37</sup> Perustuslain monet säännökset määrittelevät lisäksi tapaa, jolla myös sosiaali- ja terveystalohankinnat turvaamisvelvollisuus on täytettävä. Näihin kuuluvat yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello (PL 6§), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7§), yksityiselämän suoja (PL 10§) sekä uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11§).<sup>38</sup>

Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät sekä järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Kuntien lakisäätöihin tehtäviin kuuluu myös sosiaali- ja terveydenhuollon ylläpitäminen. Ainoastaan tiettyjen erityisryhmien, kuten vankien ja valtion mielisairaalojen potilaiden, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista järjestämistä vastuussa on valtio<sup>39</sup>. Kuntalain 9 § antaa kunnalle mahdollisuuden tuottaa kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne muulta palvelujen tuottajalta sopimukseen perustuen. Järjestämistä vastuu on palvelujen tuottajasta riippumatta joka tapauksessa kunnalla. Kunnan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa voidaan sopia tarkemmin siitä, miltä osin palveluntuottaja on vastuussa palveluista.

---

<sup>37</sup> HE 309/1993 vp. s. 71/I

<sup>38</sup> Kuosma 2009: 24.

<sup>39</sup> Narikka 2008: 66–67.

Kuntalain lisäksi kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä sääntelee sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki (733/1992). Lain 3 §:n mukaan: ”Kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon”. Tämän perusteella kunnan on varattava kaikkiin pakollisiin, lakisääteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin määrärahoja. Koska kunnan tehtävänä on sosiaalihuoltopalvelujen ja näin ollen myös vammaispalvelujen järjestäminen, on kunnan varattava määrärahoja myös tähän. Se, kuinka paljon määrärahoja vammaispalveluja varten varataan, on kunnan päätettävissä. Näin ollen kunta päättää samalla myös vammaispalvelujen laajuudesta.<sup>40</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestämiselle laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista antaa sen 4 §:n 1 momentin mukaan monia vaihtoehtoja, kuten toiminnan hoitamisen itse sekä hankkimalla palvelun toiselta palveluntuottajalta. Lain 4 §:n 3 momentissa tuodaan kuitenkin esiin se, että hankittaessa yksityiseltä palvelujen tuottajalta, on kunnan varmistuttava hankittavan palvelun tason olevan vähintään samalla tasolla kuin kunnalliselta toiminnalta edellytettäisiin. Kunta vastaa joka tapauksessa lopullisen palvelun tasosta ja voi vaikuttaa siihen monin tavoin hankintaprosessin aikana.

Hankintalain säännökset tuovat esiin hankintalain olevan nimenomaan yleislaki. Substanssilainsäädäntö taas on hankintalakiin nähden erityislainsäädäntöä, joka hankintayksikön on myös huomioitava hankintalainsäädäntöä soveltaessaan. Hankinnan kohteen eli palvelun sisällön määrittelyssä sekä kaikissa tarjouspyynnössä asetettavissa vaatimuksissa ja sopimusehdoissa on huomioitava alan substanssilainsäädäntö.<sup>41</sup> Kunnan on siis huomioitava sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestäessään myös alan yleis- ja erityislainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislaeissa on tarkemmin määritelty kunnan järjestämisvastuun rajat ja ulottuvuus<sup>42</sup>. Keskeisiä ovat erityisesti sosiaalihuoltolaki sekä terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Niitä täydentävää erityislainsäädäntöä ovat esimerkiksi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) sekä laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tu-

---

<sup>40</sup> Rätty 2010: 109.

<sup>41</sup> Eskola ym. 2017: 493.

<sup>42</sup> Rätty 2010: 109.

kemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännöstä hankintayksikköä velvoittavaksi tulevat esimerkiksi palvelun käyttäjän edun ja hänen tarpeidensa huomioon ottaminen sekä käyttäjän osallistuminen ja kuuleminen koko palveluprosessin ajan. Tätä kautta hankintalaki siis velvoittaa hankintayksikön huomioimaan hankintoja tehdessään sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja palveluprosessia koskevan lainsäädännön, mikä käsittää myös palvelujen käyttäjien oikeuksien toteutumisen.<sup>43</sup>

Substanssilainsäädännöstä hankintayksikköä velvoittavia ovat kulloisenkin hankinnan kohdetta tai sen käyttäjiä koskevat lait. Esimerkiksi sosiaalihuollolla tarkoitetaan kunnan vastuulla lain perusteella olevia toimintoja, joihin kuuluvat koko väestön yleiset sosiaalipalvelut, eräiden väestöryhmien erityispalvelut sekä sosiaalihuollon toimeentuloturva. Lakisääteisiin sosiaalipalveluihin kuuluvat muun muassa asumispalvelut, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet sekä kehitysvammaisten erityishuolto. Lukkarinen<sup>44</sup> kirjoitti vuonna 2007 yksityisen sektorin palvelutuotannon olevan merkittävää esimerkiksi erityisryhmien asumispalvelujen kohdalla. Hän arveli tuolloin sosiaalihuollon palvelujen oston yksityiseltä tuottajalta lisääntyvän lähitulevaisuudessa. Näkemys onkin osoittautunut hyvin totuudenmukaiseksi.

Hankintayksikön on huomioitava sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja tehdessään myös YK:n yleissopimus. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista edellyttää vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta kunnioitettavan ja vammaisilla henkilöillä olevan vapaus tehdä omat valintansa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tämä korostuu erityisesti vammaisten henkilöiden asumispalveluja hankittaessa, sillä YK:n yleissopimuksen mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus valita asuinpaikkansa ja määrätä elämästään, hänen tulisi siis saada valita missä asuu sekä kenen kanssa asuu. Julkinen taho ei voi velvoittaa häntä käyttämään jotakin tiettyä asumisjärjestelyä.<sup>45</sup>

Kunnat saavat itsehallintonsa nojalla vastata omasta hankintatoimestaan ja sen ohjaamisesta. Monet kunnat ovat kuitenkin omasta halustaan muodostaneet hankintayhteistyötä

---

<sup>43</sup> Eskola ym. 2017: 494.

<sup>44</sup> Lukkarinen 2007: 23–38.

<sup>45</sup> Eskola ym. 2017: 496; Lehti 2018: 15.



tekeviä hankintarenkaita ja muita yhteistyöjärjestelyjä. Tällöin hankintojen ohjaus- ja kehittämismvastuuta on keskitetty. Usein hankintatoimen strateginen ohjaaminen ja kehittäminen on kuitenkin käytännössä kunnan ylimmän johdon vastuulla. Valtiovarainministeriön asiakirjojen lisäksi kunnan tukena on Suomen kuntaliitto, jossa toimii julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Kuntalain 37 §:n mukaisessa kuntastrategiassa jokaisen kunnan on huomioitava myös palvelujen järjestäminen ja tuottaminen osana kuntastrategiaa. Kunnan valtuuston sisällyttäessä kuntastrategiaan hankintatoimen vaatimukset, ei erillistä kunnan omaa hankintastrategiaa enää tarvita. Hankintatoimea ohjaa tällöin kuntastrategian mukainen palvelustrategia, joka vastaa siihen tuottaako kunta palvelunsa itse vai ostaako niitä markkinoilta.<sup>46</sup> Nämä strategiset suuntaviivat määritetään hyvin kaukana varsinaisista palvelun käyttäjistä eli kuntalaisista.

Huomioitavaa on, että kunnan palvelustrategian perustuessa suuriltakin osin sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimiseen yksityiseltä, jää kunnalle kuitenkin vastuu kokonaisuudesta. Kunta ylläpitää palvelujärjestelmää, valvoo laatua sekä tekee kehittämistoimintaa ja viranomaistehtäviä.<sup>47</sup>

### 2.3. Laatu sosiaali- ja terveyspalveluissa

Periaate sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä on, että hankittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen tulee olla yhtä laadukkaita kuin kunnalliset palvelut. Lainsäädännössä ei tosin ole kovin tarkoin määritelty laadun tasoa.<sup>48</sup> Nykyisen hankintalain esitöissä myös sosiaali- ja terveysvaliokunta on ottanut kantaa lainsäädännöstä täysin puuttuvaan laadun määrittelyyn. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kaiken kaikkiaan tyytyväinen siihen, miten uusi laki velvoittaa hankintayksikön huomioimaan myös sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua koskevat seikat. Valiokunta kuitenkin toteaa, että sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön kehittämisen yhteydessä olisi harkittava laatukriteerien sisäl-

---

<sup>46</sup> Kontio ym. 2017: 35–36.

<sup>47</sup> Narikka 2008: 42.

<sup>48</sup> Narikka 2008: 101.

lyttämistä näihin lakeihin, esimerkiksi juuri vammaispalvelulakiin. Laatua sekä asiakaslähtöisyyttä on sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen mukaan syytä painottaa myös sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen tuottamiseen liittyvässä lainsäädännössä.<sup>49</sup>

Sen lisäksi, että sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen kilpailuttaminen aiheuttaa keskustelua ostettujen palvelujen laadun riittävydestä, on laadun tarkka määrittely myös tärkeä osa hankintaprosessia. Riittävän tarkka laadun määrittely auttaa hankintaprosessin toteuttamisessa hankintalain mukaisesti.<sup>50</sup> Tarkat laatuvaatimukset edesauttavat esimerkiksi tarjousvertailtavuutta ja voittavan tarjoajan valitsemista oikein perustein. Hankinnan kohteen riittävän täsmällinen ja selkeä kuvaus on tärkeä osa onnistunutta hankintaprosessia sekä laadukkaiden palvelujen hankkimista.<sup>51</sup> Mitä tulee esimerkiksi vammaispalvelujen hankintoihin, luovat laadun perustan sopivan tasoiset ja selkeästi kuvatut vähimmäisvaatimukset. Lisäksi voidaan asettaa laadun vertailuperusteita, joiden avulla voidaan tuoda lisälaatua palveluun.<sup>52</sup> Palaamme tähän myöhemmin tutkielmassa.

Aikaisemmin mainitsemani kunnan palvelustrategian on hyvä sisältää myös tarkempia laadun määrittelyjä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimukselle. Perinteisempiä laatuvaatimuksia voidaan asettaa esimerkiksi palveluja tuottavan henkilöstön määrälle tai ammattitaidolle, kuten koulutukselle. Myös tiloille, joissa palvelut tuotetaan taikka asiakkaan palvelussa käytettävälle laitteistolle, voidaan asettaa laatuvaatimukset. Palvelujärjestelmään liittyviä laatuvaatimuksia ovat myös johtaminen, asiakkaan osallistumismahdollisuudet sekä tiedottaminen. Itse palvelujen tuottamisprosessille voidaan myös asettaa tavoitteita. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen kohdalla laadun arviointi perustuu kuitenkin usein palvelutuotannon lopputulokseen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen inhimillisen luonteen vuoksi on palvelun käyttäjän oma käsitys saamansa palvelun laadusta keskeisessä asemassa palvelujen laatua arvioitaessa. Hankintayksikön esittämä tarjouspyyntö voi erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusta hankittaessa sisältää vaatimuksen siitä, että asiakastyytyvyyttä mitataan hankintasopimuksen voimassaolon aikana.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> StVL 8/2016 vp. s. 3–5.

<sup>50</sup> Narikka 2008: 101.

<sup>51</sup> Kontio ym. 2017: 209.

<sup>52</sup> Lehti 2018: 23–24.

<sup>53</sup> Narikka 2008: 101–102.

Sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnassa asiakassuhteiden lisäksi huomioitavaa on myös sopimusten pituus. Usein kyse on pitkäkestoisesta sopimuksesta palveluntuottajan kanssa. Etenkin sosiaali- ja terveystalalla esimerkiksi hoivatalveluihin liittyvistä hankintatasopimuksista on usein tarkoituksenmukaista tehdä pitkäkestoisia, jotta asiakas ei kärsisi toistuvista vaihdoksista elinympäristössään. Tiheä kilpailuttaminen heikentää tällaisissa palveluhankinnoissa helposti palvelun laatua.<sup>54</sup> Saman palveluntuottajan pitämistä pitkäkestoisessa hoivatalvelussa tukee myös edellä mainittu hankintalain 110 §, joka antaa tietyssä tilanteessa mahdollisuuden suorahankintaan. Laadun on oltava sosiaali- ja terveystalvelun tarjoajan valitsemisessa yksi osa kokonaistaloudellista arviointia. Hankintalain 115 § pykälä edellyttää perusteluja hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa, mikäli kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään vain halvinta hintaa.

#### 2.4. Laadun arvioiminen ja valvonta

Sosiaali- ja terveystalvelujen laadun arvioimiseen hankintayksikkö voi käyttää apuna esimerkiksi erilaisia sertifioituja laatujärjestelmiä sekä ulkopuolisen asiantuntijan auditointia, joka hyväksytään yleensä vakiintuneita standardeja käyttäen.<sup>55</sup> Myös kansalliset asiantuntijatahot ovat kehittäneet erilaisia hoitosuosituksia, arviointiperusteita sekä laadun mittareita. Yksi malli ei kuitenkaan sovi kaikkiin palveluihin, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon talvelut eroavat hyvin paljon toisistaan. Laatu tulee siis arvioida aina palvelukohtaisesti. Tietysti voidaan arvioida sosiaali- ja terveystalvelujen alalle sopivia laatu-tekijöitä, joilla yleisesti on alalla merkitystä. Yleisiä laatusuosituksia sosiaali- ja terveystalveluille on antanut esimerkiksi sosiaali- ja terveystalministeriö.<sup>56</sup> Sosiaali- ja terveystalministeriö on yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa antanut laatusuosituksen esimerkiksi hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja talvelujen parantamiseksi vuosina 2001, 2008 ja 2013. Vuonna 2017 laatusuositus uusittiin vuosille 2017-2019 huomioiden muutokset ohjaus-

---

<sup>54</sup> Kontio ym. 2017: 207.

<sup>55</sup> Esimerkiksi Euroopan laatu-palkinnon arviointiperusteet EFGM (The European Quality Award), Talvelu-järjestelmän kehittämisojelma ja auditointi (King's Fund), ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004.

<sup>56</sup> Narikka 2008: 102–104.

ja toimintaympäristössä sekä sen hetkisen hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman tavoitteet.<sup>57</sup>

Usein sosiaali- ja terveystalouden valvonta tarkoittaa nimenomaan viranomaisten tehtävänä olevaa laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonnan ohella palvelujen tosiasiallisen laadun arvioiminen on tärkeää. Laadukkaiden hankintojen tekemiseksi sekä kuntien että ulkopuolisten palveluntuottajien on omattava hyvät laadunvalvontajärjestelmät. Myös koko valtion tasolla laadun kehityksen arvioiminen on tärkeää esimerkiksi mahdollisten puutteiden havaitsemiseksi ja niiden korjaamiseksi. Palvelujen laadun arvioiminen myös koko valtion tasolla auttaa kohdentamaan voimavarat oikeaan paikkaan.<sup>58</sup>

Uuden hankintalain myötä hankintojen valvonnasta viranomaistasolla vastaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on valvontaviranomainen sekä EU-kynnysarvot ylittävissä että alittavissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on käytössään tietyt toimenpiteet, jotka se voi panna täytäntöön todetessaan lainvastaisen toimenpiteen. Hankintayksikön lainvastaisesta menettelystä voi virastolle tehdä toimenpidepyynnön kuka tahansa. Toimenpidepyynnön kohteen on kuitenkin kuuluttava hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa myös omasta aloitteestaan valvonta-asian käsiteltäväksi. Esimerkiksi julkisten hankintojen tilastotiedot tai muun viranomaisen kertomus voi herättää kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen mielenkiinnon valvonnan kohdistamiseksi tiettyihin hankintayksiköiden menettelyihin tai järjestelyihin.<sup>59</sup> Huomioitavaa on, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimialaan kuuluvat siis ainoastaan hankintamenettelyä koskevat rikkomukset. Esimerkiksi sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien huomioisen valvonta, hankinnan sisällön tai laadun valvonnasta puhumattakaan, ei kuulu Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimialaan.

Kunnan toimiessa hankintayksikkönä sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa, korostuu myös kunnan toiminnan valvontajärjestelmän merkitys, erityisesti kunnan ulkoisen valvonnan osalta. Ulkoinen valvonta on hankintojen osalta merkittävää erityisesti kuntalais-

---

<sup>57</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2017.

<sup>58</sup> Narikka 2008: 103–106.

<sup>59</sup> Pekkala ym. 2017: 554–557.

valvonnan sekä eri valvontaviranomaisten osalta. Viranomaisista esimerkiksi aluehallintovirastot sekä Valvira ovat sosiaali- ja terveystalvontahankintojen laadun valvonnan kannalta keskeisiä viranomaisia. Kuntalaiset voivat tehdä päätöksistä valituksia sekä kannella sääntöjen vastaisesta toiminnasta. Myös kunnan sisäisellä valvonnalla on roolinsa hankintojen valvonnassa sisäisen valvonnan yhteydessä tapahtuvan tavoitteiden toteutumisen, toimintaprosessien sekä riskien arvioinnin kautta.<sup>60</sup>

Hankintadirektiivin valmisteluvaiheessa Euroopan komissio esitti oman nimenomaisen valvontaelimen perustamista kuhunkin jäsenvaltioon. Valvontaelimen tehtäviin olisi kuulunut myös neuvonta- ja raportointitehtävät sekä esimerkiksi hyvien käytänteiden edistäminen. Lopullinen hankintadirektiivi antaa kuitenkin jäsenvaltioille hyvin laajan harkintavallan siitä, miten valvonta hallinnollisesti organisoidaan. Direktiivi velvoittaa ainoastaan siihen, että yhden tai useamman viranomaistahon on huolehdittava valvontatehtävistä. Kyseinen taho saa valtuuden ilmoittaa havaitsemistaan ongelmista eteenpäin esimerkiksi tarkastusviranomaisille tai tuomioistuimelle sekä huolehtia valvonnan tulosten julkisesta raportoinnista. Hankintalakia valmisteltaessa palaute osoitti selkeän tarpeen erityiselle valvontaelimelle. Aiemman hankintalain aikana hankintalain rikkomiseen puuttuminen oli liiaksi tarjoajien, ehdokkaiden ja muiden toimittajien toimesta tehtyjen valitusten varassa.<sup>61</sup> Nämä tahot voivat edelleen hankintalain nojalla tehdä valituksen markkinaoikeudelle, hankintaoikaisun hankintayksikölle taikka vahingonkorvauskanteen käräjäoikeudessa. Kunnan tekemästä hankinnasta tarjoaja voi tehdä myös kuntalakiin perustuvan oikaisuvaatimuksen, mikäli hankinta-asia ei kuulu hankintalain soveltamisalaan.<sup>62</sup>

Hankinnan sisällöstä ja laadusta valittaminen menettelytapalakina pidettävään hankintalakiin vedoten on haastavampi kysymys. Hankintalaissa vastataan kilpailutuksen menettelylliseen asianmukaisuuteen ja hankinnan sisältöä ja laatutasoa taas ohjaa hankinnan kohteen perusteella määräytyvä aineellinen lainsäädäntö. Hankintalain 108 § pykälän mukaan sosiaali- ja terveystalvontahankinnoissa on huomioitava palveluja koskeva lainsäädä-

---

<sup>60</sup> Määttä & Voutilainen 2017: 447.

<sup>61</sup> Pekkala ym. 2017: 554–555.

<sup>62</sup> Kontio ym. 2017: 273–274.

däntö. Säännös on kirjoitettu viittausmuotoon, jotta sitä on pidettävä lähtökohtaisesti informatiivisena viittauksena hankinnan kohteen perusteella määräytyvään lainsäädäntöön, johon varsinainen sisältösäännös tai velvoite on kirjattu. Hankintalain 108 § sisältää sisältösäännöksiä nimenomaan viittausmuodossa, sillä hankintalaki ei säätele hankintojen sisältöön liittyvistä seikoista, vaan hankintamenettelyyn liittyvistä periaatteista. Oikeussuojajärjestelmänkin perustuu siihen, että hankinta-asioita käsittelevä tuomioistuin, Suomessa siis markkinaoikeus, pyrkii palauttamaan tasapuolisen kilpailuasetelman tarjouskilpailussa eikä puutu niinkään hankinnan lopputulokseen.<sup>63</sup>

Hankintalain esitöissä on asiaa rajattu niin, että siltä osin kun 108 §:n noudattaminen tai muut sisältövaatimukset tulevat markkinaoikeuden käsiteltäväksi esimerkiksi esikysymyksenä hankintamenettelyn periaatteiden noudattamisen selvittämisenä, on asia markkinaoikeuden. Yksinomaan esimerkiksi asiakkaan erityistarpeisiin tai relevantin aineellisen lainsäädännön huomioimiseen liittyvä kysymys, käsiteltäisiin hallituksen esityksen mukaan aineellisoikeudellisen säädöksen oman oikeussuojajärjestelmän mukaisesti. Etenkin jos liittymäkohtaa hankintamenettelyn hankintalain mukaisuuteen ei ole. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain noudattamatta jättämisestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja tästä saadusta päätöksestä taas valittaa hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti.<sup>64</sup> Se, miltä osin markkinaoikeus voi ottaa kantaa hankintalain 108 §:n asettamien vaatimusten huomiotta jättämiseen sosiaali- ja terveystalushankintaa tehtäessä, jää lain ja sen esitöiden perusteella avoimeksi. Tässä tutkielmassa käsiteltävissä markkinaoikeuden tapauksissa on sivuttu 108 §:n hankinnalle asettamia sisältövaatimuksia hyvin pintapuolisesti. Tapaukset ovat tulleet markkinaoikeuden käsiteltäväksi hankinnan menettelytapoihin liittyvistä syistä.

Esimerkiksi myöhemmin tutkielmassa käsiteltävistä markkinaoikeuden tapauksista jutussa MAO:483/18<sup>65</sup> valittajien valitus markkinaoikeuteen perustui pääasiassa hankinnan menettelyä koskeviin seikkoihin. Valittajien mielestä hankintailmoitus oli sisältänyt vääriä ja epäselviä ehtoja, joiden lisäksi hankinnan kohteen määrittelyssä oli käytetty syrjiviä perusteita. Yhtenä valitusperusteista käytettiin myös hankinnan sisältöön liittyvää

---

<sup>63</sup> Pekkala ym. 2017: 462.

<sup>64</sup> HE 108/2016 vp. s. 238.

<sup>65</sup> Ks. MAO:483/18, MAO:502/11.

perustetta siitä, että asiakkaan yksilöllisiä tai erityistarpeita ei ole huomioitu hankinnassa tarpeeksi. Tämä valitusperuste hukkuu muiden, menettelyllisten, valitusperusteiden sekaan. Sama toistuu myös esimerkiksi tapauksessa MAO:502/11, jossa valittaja vetoaa perusteluissaan siihen, että tarjouskilpailun voittanut tarjous ei ole tarjouspyynnön mukainen ja tarjoaja on lisäksi menetellyt kilpailua rajoittavalla tavalla. Tarjouspyynnönmukaisuus liittyy tapauksessa toki nimenomaan laatujärjestelmän esittämiseen eli valitus perustuu sinänsä sisällöllisiin seikkoihin siltä osin, että valittajan mielestä voittaneella tarjoajalla ei ole riittävää esitystä laatujärjestelmästä. Valitus on kuitenkin tehty menettelyyn vedoten sillä perusteella, että tarjous ei ole laatujärjestelmän esittämisen vajavuuden vuoksi tarjouspyynnön mukainen. Tässä mennään jo lähemmäs sisältöperusteella valittamista, mutta jo näistä esimerkeistä näemme, että asian käsittely markkinaoikeudessa vaatii pääosin menettelyyn liittyvän valitusperusteen.

Sopimukseen perustuvaa laadun valvontaa toteuttaa kunta. Koska kunta on järjestämisvastuussa sosiaali- ja terveystalvveluista, säilyy vastuu hankittavan palvelun sisällöstä ja laadusta kunnalla huolimatta siitä, että palvelun toteuttaa yksityinen palveluntuottaja. Kunta voi hankintasopimuksessa sopia vastuunjakamisesta sekä tehtävien valvonnasta palveluntuottajan ja kunnan välillä, mutta tästä huolimatta viime kädessä palvelun sisällöstä on aina vastuussa järjestämisvastuussa oleva kunta. Sopimuksen sisällön lisäksi kunta voi vaikuttaa palvelun sisällön sopimuksenmukaisuuteen sopimusvalvonnalla. Hankintayksikön tulee valvoa sopimuksen noudattamista.<sup>66</sup> Palaamme näihin ostetun palvelun laadun turvaamisen keinoihin hankintasopimuksen ja sopimusvalvonnan avulla luvussa 4.

Lehti<sup>67</sup> huomauttaa esityksessään palveluntuottajan valvonnasta vammaispalveluissa, että myös asiakkaita tulisi osallistaa palvelujen laadun valvontaan. Erilaisia asiakasraateja ja asiakaskyselyitä voi käyttää apuna asiakkaan mielipiteen kuulemiseen laadusta. Lisäksi esimerkiksi asiakkaan palveluja läheltä näkevä omainen voi reagoida epäkohtiin palvelun sisällössä tai laadussa tekemällä kirjallisen reklamaation eli virheilmoituksen palvelun-

---

<sup>66</sup> Narikka 2008: 274–275.

<sup>67</sup> Lehti 2019.

tuottajalle. Palveluntuottajalta tulee saada virheen laatu ja vakavuus huomioon ottaen jonkinlainen selvitys asiasta. Kiireellisissä tapauksissa omaisen huomaaman epäkohdan vuoksi tarve voi olla jopa viranomaisvalvonnan käynnistämiseen.



### 3. ERITYISTARPEIDEN TUNNISTAMINEN

#### 3.1. Eri käyttäjäryhmien tunnistaminen ja tarpeiden arviointi

Vaikka kunta määrittää hankintatarpeensa jo palvelustrategiassaan, palvelujen hankinnan keskiössä on kuitenkin palveluja käyttävä asiakas ja hänen tarpeensa palvelulle. Hankintoja suunniteltaessa tulisikin jo aikaisessa vaiheessa tunnistaa käyttäjäryhmät, joita varten hankintoja tehdään. Näin päästään lähemmäs yksittäisen asiakkaan tarpeiden tunnistamista ja huomioimista hankintoja tehtäessä. Vanha hankintalaki sai kritiikkiä tiukoista menettelyistään sosiaali- ja terveystarpeiden hankintojen kohdalla, erityisesti yksittäisen asiakkaan tarvitsemien palvelujen hankinnan katsottiin olevan tiukkojen kansallisten menettelyjen vuoksi hankalaa. Asiakkaan asema nousi esille erityisesti kilpailuttamisen aiheuttaman sosiaali- ja terveystarpeiden hankinnan jatkuvan vaihtumisen vuoksi. Erityisesti sellaisten erityisryhmien, kuten muistisairaiden, erittäin iäkkäiden ja huonokuntoisten vanhusten sekä vammaisten, katsottiin kärsivän tilanteesta eniten. Nämä ryhmät kuuluvatkin usein myös palveluasumisen piiriin, jossa kilpailutus ja mahdollinen uusi palveluntuottaja saattavat aiheuttaa merkittäviä muutoksia asiakkaan elämässä.<sup>68</sup>

Uuden hankintalain 108 §:n tarkoituksena onkin korostaa palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioimista. Pykälän 1 momentissa veloitetaan hankintayksikkö huomioimaan hankinnan kohteena olevaa palvelua koskeva muu lainsäädäntö. Tämä muistuttaa hankintayksikköä noudattamaan hankinnan menettelytapasäännösten lisäksi myös palvelun sisältöä koskevaa erityislainsäädäntöä. Palvelun sisältöä koskeva erityislainsäädäntö on huomioitava hankinnan kohteen määrittelyssä. Hallitus on uutta hankintalakia koskevassa esityksessään nostanut esiin sosiaali- ja terveystarpeiden laatua ja asiakkaan oikeuksia turvaavan lainsäädännön. Perustuslain säännökset otetaan luonnollisesti aina hankintoja tehtäessä huomioon. Sosiaali- ja terveystarpeiden kohdalla kyseeseen tulee perustuslain lisäksi lait sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki. Hankinnan kohteena olevan palvelun käyttäjäryhmästä riippuen keskeisiä lakeja voivat olla laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja

---

<sup>68</sup> Pekkala ym. 2017: 460.

tukitoimista, laki kehitysvammaisten erityishuollosta, laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista, lastensuojelulaki (417/2007), erikoissairaanhoidolaki (1062/1989), mielenterveystalvvellaki (1116/1990) ja tartuntatautilaki (1227/2016).<sup>69</sup>

Sosiaali- ja terveystalvveluokunta toi hankintalain esitöissä esiin, että sosiaali- ja terveystalvvelualan substanssilainsäädännön huomioimisen merkitystä sosiaali- ja terveystalvveluhankintoja tehtäessä ei voi liikaa korostaa. Kyseisissä hankinnoissa palvelun sisältö on merkittävä asia ja palvelun sisällön tulee vastata asiakkaiden tarpeita. Sekä sosiaalihuoltolaki että sosiaalihuollon erityislait korostavat asiakkaan oikeuksia ja palvelutarpeen mukaisten palvelujen saamista. Sosiaali- ja terveystalvveluokunta muistuttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten vammaisten, jääneen toisinaan hankintamenettelyn jalkoihin. Haavoittuvassa asemassa olevien käyttäjäryhmien palvelujen kilpailuttamisiin on mahtunut myös kilpailuttamisia, joiden seuraukset ovat olleen asiakkaille ja heidän omaisille epäinhimillisiä. Hankintalain menettely ei saa missään olosuhteissa ohittaa asiakkaan tarpeita tai oikeuksia.<sup>70</sup>

Käyttäjien erityistarpeet sekä kuuleminen tulee ottaa hankintalain 108 §:n 1 momentin mukaan huomioon siten kuin muualla laissa säädetään. Edellä mainittu yleis- ja erityislainsäädäntö velvoittaa hankintayksikköä esimerkiksi huomioimaan palvelun käyttäjän edun ja tarpeet sekä käyttäjän osallistumisen ja kuulemisen osana palveluprosessia sen jokaisessa vaiheessa.<sup>71</sup> Tämä koskee siis myös hankintaprosessia. Hallituksen esityksessä lausutaankin 108 §:n tarkoituksena olleen muun ohella korostaa sitä, että hankintayksikön tulisi jo hankinnan suunnitteluvaiheessa huomioida palvelun käyttäjäryhmä sekä heidän mahdolliset erityistarpeensa. Hallituksen esityksen mukaan käyttäjäryhmien ja heidän erityistarpeidensa huomioiminen onnistuu kartoittamalla eri asiakasryhmiä ja heidän tarpeitaan sekä huomioimalla erityisesti palvelujen pitkäaikaiset käyttäjät. Erityisesti näitä asiakasryhmiä kuulemalla, hankintayksikkö saa tietoa siitä, mikä kyseessä olevan hankinnan kohdalla on asiakkaan näkökulmasta keskeistä.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> HE 108/2016 vp. s. 215.

<sup>70</sup> StVL 8/2016 vp. s. 9.

<sup>71</sup> Pekkala ym. 2017: 461.

<sup>72</sup> HE 108/2016 vp. s. 215.

Yksittäisten asiakkaiden kuuleminen voi olla lukuisia hankintoja tehtäessä hankalaa, joten esimerkiksi erityisryhmien kohdalla hankintayksikkö voi hyödyntää erityisryhmiä edustavia järjestöjä tai neuvostoja. Hankintayksikkö voi kuulla esimerkiksi kunnassa toimivaa vanhus- tai vammaisneuvostoa, mikäli hankinnan kohde on suunnattu pääasiassa kyseiselle ryhmälle. Erityisesti hankintaa suunniteltaessa hankintayksikkö saa neuvostoa kuulemalla tietoa siitä, millaiset seikat ovat kyseisessä hankinnassa niitä, joihin huomio tulisi kiinnittää. Vanhus- tai vammaisneuvoston kuulemisen avulla hankintayksikkö osaa kiinnittää huomiota palvelun käyttäjäryhmän tarpeisiin.<sup>73</sup>

Hankintalain 108 §:n 2 momentti sisältää itsessään sisältö- ja laatuvaatimuksia. Hankintayksikön on lain 2 momentin mukaan otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Listaus perustuu EU:n hankintadirektiivin 76 artiklan kohtaan 2. Hankintadirektiivin sanamuodon mukaan hankintayksikkö voi ottaa kyseiset seikat huomioon, velvoitetta siihen ei ole. Myös hallituksen esityksessä<sup>74</sup> 2 momentin listaus ehdotettiin säädettävän ehdolliseen muotoon. Esityksen mukaan edellä listatut seikat olisi pyrittävä ottamaan huomioon. Perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa perustelemalla säännöksen velvoittavaksi muuttamista perusoikeussääntelyn lisäksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella. Vammaissopimuksen 19 artikla velvoittaa turvaamaan vammaisen henkilön yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jolloin vammaisen henkilön oma käsitys avun- tai palveluntarpeestaan ja palvelujen järjestämistavasta on tärkeässä roolissa.<sup>75</sup>

Markkinaoikeus on arvioinut ratkaisemiensa tapausten ohella myös erityistarpeisiin liittyviä seikkoja. Tapauksessa MAO:483/18 kansaneläkelaitoksen tekemästä tulkkauksipalvelujen hankinnasta oli valitettu markkinaoikeuteen monista eri syistä, pääosin hankinnan menettelyä koskien. Valittajat katsoivat hankintayksikön käyttäneen hankintailmoituksessa väärää CPV-koodia, mahdollisia sopimuksen aikaisia lisähankintoja koskeva ehto

---

<sup>73</sup> Pekkala ym. 2017: 462.

<sup>74</sup> HE 108/2016 vp. s. 215.

<sup>75</sup> PeVL 49/2016 vp. s. 5–6.

on ollut epäselvä, hankinnan kohde on määritelty hankintalain vastaisesti sisältäen tulkkeja syrjivän ehdon ja hankintailmoitus on ollut vertailuperusteiden osalta epäselvä. Tämän lisäksi valitusperusteena oli hankinnan sisältöön kohdistuva peruste siitä, että asiakkaan yksilöllisiä tai erityistarpeita ei ole huomioitu kylliksi. Valittajien mukaan hankintalain säännösten ja vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010) mainitsemia asiakkaiden yksilöllisiä ja erityistarpeita ei huomioida hankinnassa riittävästi. Yksi valittajista vetoaa esimerkiksi siihen, että autistisella asiakkaalla tulisi olla tulkki, joka tuntee autismikirjon asiakkaiden tavat. Näin asiakkaat pystyvät toimimaan tulkkien kanssa, eikä autismia tuntemattoman tulkin käyttämisestä tule asiakkaan elämään suuria muutoksia. Suuret muutokset voivat johtaa kyseisen käyttäjäryhmän kohdalla vakaviin seurauksiin.

Markkinaoikeus otti melko lyhyesti kantaa valituksen osaan erityistarpeiden huomioimatta jättämisestä. Markkinaoikeus nostaa esille hankintalain 108 §:n sisällön, jonka mukaan myös asiakkaan erityistarpeet on otettava huomioon hankintoja tehtäessä. Lisäksi hankintayksikön on huomioitava palvelua koskeva lainsäädäntö. Tässä markkinaoikeus on nostanut esiin lain vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010), jonka mukaan palvelujen kilpailuttamisessa on huomioitava asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Yksilölliset tarpeet voidaan huomioida esimerkiksi tulkkauspalvelun laatua edistämällä ja yksittäistapauksissa jopa poiketa kilpailutusjärjestyksestä vaatimaan tulkkaustapahtumaan tarvittavan tulkin riittävän ammattitaidon varmistamiseksi. Lopputuloksena erityistarpeiden huomioimisen osalta on kuitenkin se, että markkinaoikeus katsoo hankinnan lopputuloksen ja asianosaisen aseman vastaavan hankintalain periaatteita ja hankintalain 108 §:n velvoitteita. Asiasta ei ole syytä määrätä seuraamuksia.<sup>76</sup> Markkinaoikeus ei perustele päätöstään erityistarpeiden huomioimisen osalta sen enempää, joten tämä ratkaisu jättää erityistarpeiden sisällön ja merkityksen vielä epäselväksi. Asia on tullut myöhemmin myös korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. KHO ei muuttanut markkinaoikeuden päätöstä eikä ottanut enempää kantaa erityistarpeiden huomioimiseen.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> MAO:483/18.

<sup>77</sup> KHO:2019/162.

Hankintalain 108 §:n 2 momentin lisäksi myös sen 3 momentti muutettiin ehdottomaan muotoon perustusvaliokunnan käsittelyn myötä. Kun sosiaali- ja terveystalushankinta koskee pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita, hankintayksikön on 3 momentin mukaan määritettävä sopimuksen kesto ja muut ehdot niin, että palvelun käyttäjille ei aiheudu sopimuksista kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia. Hankintayksikön on siis pelkästään hankintalain mukaan huomioitava hankintasopimuksen pituudessa ja muissa keskeisissä ehdoissa hankinnan kohteena olevan palvelun käyttäjät. Pitkäkestoisissa hoito- ja asiakassuhteissa kyseessä ovat tällöin usein erityisryhmät, kuten muistisairaat tai vammaiset henkilöt. Hankinnasta ei tulisi seurata kohtuuttomia seurauksia näille mahdollisesti päivittäin palvelun kohteena oleville ryhmille.

Rajoituksia hankintasopimusten pituudelle ei hankintalainsäädännössä pääsääntöisesti ole. Myös toistaiseksi voimassa olevien sopimusten tekeminen on siis hankintalain puitteissa usein mahdollista. Joissakin tapauksissa, kuten esimerkiksi pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita vaativia käyttäjäryhmiä koskevissa hankinnoissa, voidaan katsoa hankintalain 108 §:n 3 momentin jopa velvoittavan toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen tekemiseen tai vähintäänkin pitkään määräaikaiseen sopimukseen. Hankintasopimuksen pituuteen liittyy keskeisesti myös palvelun jatkuvuus, jonka 108 §:n 2 momentti velvoittaa hankintayksikön huomioimaan yhtenä seikkana sosiaali- ja terveystalushankintoja tehtäessä. Jatkuvuus voidaan huomioida nimenomaan hankintasopimuksen riittävällä pituudella. Jos hankinnan kohteena olevassa palvelussa jatkuvuus on tärkeää, hankintalaki antaa tietyissä tapauksissa mahdollisuuden toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen tekemiselle.<sup>78</sup>

## 3.2. Erityistarpeen määrittäminen

### 3.2.1. Erityistarpeet lainsäädännössä ja sen soveltamisessa

---

<sup>78</sup> Pekkala ym. 2017: 464–467.

Termiä ”erityistarve” ei juuri esiinny sosiaali- ja terveysalan lainsäädännössä sellaiseenaan. Sen sijaan esimerkiksi sosiaalihuoltolaki sekä vammaispalvelulaki korostavat henkilön yksilöllisten tai henkilökohtaisten tarpeiden huomioon ottamista. Näin on usein myös sosiaali- ja terveystalvuhankintoja koskevissa ohjeistuksissa sekä kirjallisuudessa. Ainoastaan sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 6 §:ssä on maininta nimenomaan asiakkaan erityistarpeiden huomioimisesta sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Lisäksi kuljetuspalveluihin liittyen jo kumotussa laissa taksinkuljettajien ammattipätevyydestä (695/2009) mainitaan eri matkustajaryhmien erityistarpeet tässä sanamuodossa. Taksinkuljettajan koulutuksessa oli kyseisen lain 6 §:n mukaan annettava perustiedot ja käytännön valmiudet myös matkustajien avustamisen ja heidän turvallisuudestaan huolehtimisen vaatimuksista huomioon ottaen muun ohella eri matkustajaryhmien erityistarpeet. Lain 12 §:n mukaan taksinkuljettajien jatkokoulutuksen taas oli sisällytettävä opetusta eri matkustajaryhmien erityistarpeiden sekä matkustajien avustamisen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien valmiuksien ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Laki kumottiin lailla liikenteen palveluista (320/2017). Kyseisessä laissa ei enää ole mainintaa erityistarpeista. Huomion arvoista on, että lain valmisteluaineistossa hallituksen esityksen yhteydessä esitettävissä lausunnoissa vammaisjärjestöt ovat esittäneet huolensa esteettömiä kuljetuksia tarvitsevien asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisesta edellistä sääntelyä purettaessa<sup>79</sup>. Terminä ”erityistarve” ei siis sosiaali- ja terveystalvueluaan liittyvässä lainsäädännössä juuri esiinny. Sen sijaan asiakkaan yksilöllistä ja henkilökohtaisista tarpeista puhuminen lienee olevan lähinnä ”erityistarpeen” termiä.

Tämän tutkielman yhteydessä erityistarpeen käsittelyyn on hyvä lähteä laista vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista eli vammaispalvelulaista. Lain tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään muiden kansalaisten kanssa sekä lisätä yksilöllisiä osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia ja parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen.<sup>80</sup> Hallituksen esityksessä katsottiin, että vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuudet ovat keskimäärin muihin

---

<sup>79</sup> HE 161/2016 vp. s. 127.

<sup>80</sup> Rätv 2010: 26.

kunnan asukkaisiin verrattuna enemmän riippuvaisia ympäristöstä ja palvelujen saata-  
vuudesta. Erityisesti vaikeavammaisten henkilöiden kohdalla, tasa-arvon toteutumiseksi  
vaikeavammaisten henkilöiden on saatava kohtuullinen määrä heidän omatoimisen suo-  
riutumisensa vuoksi välttämättömiä erityispalveluja ja tukitoimia valtakunnallisesti yh-  
denmukaisella tavalla.<sup>81</sup>

Rädyn<sup>82</sup> mukaan vammaisten ja vaikeavammaisten henkilöiden palveluja järjestettäessä  
tulisi huomioida henkilöiden itse esittämät tarpeet ja näkökohdat. Kunnan tulisi palvelun  
järjestäjänä toimia yhteistyössä viranomaisten, vammaisjärjestöjen ja muiden vammais-  
ten henkilöiden elinoloihin keskittyvää toimintaa harjoittavien yhteisöjen kanssa. Kun-  
taan voidaan asettaa myös vammaisneuvosto, joka voi palveluja kehitettäessä ja suunni-  
teltaessa tuoda oman näkemyksensä päätöksentekoon. Vammaisneuvostossa tulisi olla  
edustusta eri vammaisryhmistä, jotta näkökulma on mahdollisimman laaja. Eri vammais-  
ryhmien edustuksella saataisiinkin mahdollisesti kartoitettua yksittäisten ryhmien tai hen-  
kilöiden tarpeita jo palvelun suunnitteluvaiheessa.

Kuntalain 28 §:n mukaan kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto vammaisten  
henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Vammaisneu-  
vosto voi edustaa myös useampaa kuntaa. Se koostuu vammaisten henkilöiden ja heidän  
järjestöjensä sekä kunnan hallinnon edustajista. Päätösvaltaa vammaisneuvostolla ei ole,  
vaan se on neuvoa-antava toimielin. Kuntalain mukaisesti vammaisneuvostolle on kui-  
tenkin annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun,  
valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvin-  
voinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä  
toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Lainsää-  
dännössä ei kuitenkaan erikseen säännellä siitä, miten vammaisneuvosto voi osallistua  
kunnan päätöksentekoon tai millainen painoarvo vammaisneuvoston kannanotoilla on.<sup>83</sup>  
Velvollisuutta kuulla vammaisneuvostoa esimerkiksi ennen vammaispalvelulain alaisten  
palvelujen hankintojen tekemistä ei siis ole.

---

<sup>81</sup> HE 219/86 vp. s. 3–4.

<sup>82</sup> Rätty 2010: 28.

<sup>83</sup> Rätty 2010: 30–31.

Vammaisuutta tai vammaista henkilöä määriteltäessä ei voi käyttää yleisluontoista määrittelyä vaan vammaisuuden erilaiset vaikutukset yksilön toimintakykyyn ja toimintamahdollisuuksiin on täsmennettävä. Sen sijaan, että vammaiset henkilöt nähtäisiin yhtenä ryhmänä, on tapauskohtaisesti nähtävä vamman henkilölle aiheuttamat toimintarajoitukset.<sup>84</sup> Mikäli hankintojen suunnittelussa nähdään vammaiset yhtenäisenä ryhmänä, jäävät yksittäisen henkilön toimintarajoitukset helposti huomiotta. Vammaispalvelulain 2 § määrittelee vammaisen henkilön henkilöksi, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Pitkäaikaisuutta, erityisiä suoriutumisasikeuksia, tavanomaisia elämäntoimintoja ja välttämättömyyttä tarvetta voidaan arvioida erillisinä määreinä. Nämä neljä määrettä täyttävä henkilö on oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin.<sup>85</sup>

Oikeuskäytännössä termi ”erityistarve” on esiintynyt hankintojen yhteydessä muutamia kertoja. Hankintalain perusteella markkinaoikeuteen tehdyt valitukset ovat koskeneet pääosin hankintamenettelyä, mutta erityistarpeita on saatettu ratkaisun osana sivuta esimerkiksi uuden hankintalain 108 §:ään viitaten. Esimerkiksi markkinaoikeuden tapauksessa MAO:502/11 Liedon kunnan kilpailuttaessa vammaispalvelulain ja sosiaalihoitolain mukaisia kuljetuspalveluja sekä sotainvalidien kuljetuspalveluja nousivat esiin myös erityistarpeet. Markkinaoikeuteen valittanut hävinnyt tarjoaja esitti valituksessaan, että voittaneen tarjoajan tarjous ei ollut tarjouspyynnön mukainen. Oikeustapaus syntyi siis menettelyllisten seikkojen vuoksi, mutta kantaa otettiin tässä ohessa palvelun sisällön vaatimuksiin myös asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen osalta. Yksi hävinneen tarjoajan perusteluista sille, että voittanut tarjous ei ollut tarjouspyynnön mukainen, koska laatujärjestelmää. Valittaja katsoi, että voittanut tarjoaja ei ollut liittynyt tarjoukseen laatujärjestelmäänsä, vaikka tämä oli ollut pakollista. Hankintayksikkö tarkensi, että on vaatinut tarjoajalta laadunvarmistusjärjestelmää, jonka sisällölle on asetettu vähimmäisvaatimuksia. Voittanut tarjoaja oli tarjouksessaan ilmoittanut laatujärjestelmän vähimmäisvaatimusten täyttyvän ja selvittänyt asiaa vielä tarjouksen liitteenä. Tämä oli katsottu hankintayksikön puolesta riittäväksi, kun kyse oli soveltavuuteen liittyvästä seikasta eikä asiasta, jolla tarjouksia vertailtaisiin.

---

<sup>84</sup> Rätty 2010: 32.

<sup>85</sup> Rätty 2010: 33–34.



Laatuun liittyvänä soveltuvuusvaatimuksena tarjoajan oli tarjouksessaan selvitettävä, miten kuljettajan koulutus on nimenomaisesti asiakkaiden erityistarpeet huomioiden järjestetty. Laadunvarmistusjärjestelmän vähimmäisvaatimuksena olivat vähintään vuosittaiset kuljettajien koulutustilaisuudet, joissa huomioita on keskitetty erityisesti kyseessä olevien kohderyhmien erityistarpeisiin. Lisäksi tarjoajan tuli selvittää, miten kuljetuspalveluja tilatessa asiakkaan puhelimessa kohtaavaa henkilökuntaa on koulutettu haastaviin asiakaspalvelutilanteisiin, tässä huomioon ottaen nimenomaisesti kohderyhmän tarpeet. Vähimmäisvaatimukseksi oli asetettu vähintään vuosittaiset tilauskeskuksen henkilökunnan koulutustilaisuudet, joissa on erityisesti huomioitu kyseessä olevan kohderyhmän erityistarpeet. Voittanut tarjoaja on liitetiedoissa ilmoittanut vähimmäisvaatimusten toteutumisesta vähintään kerran vuodessa taikka tarvittaessa järjestettävällä koulutustilaisuudella, johon osallistuvat myös kunnan ja tilausvälityskeskuksen henkilöstö. Lisäksi koko henkilökunta osallistuu keskimäärin neljästi vuodessa palaveriin, jossa keskitytään ensisijaisesti koulutukseen ja nimenomaan asiakaspalveluun. Tämän perusteella markkinaoikeus katsoi voittaneella tarjoajalla olleen laadunvarmistusjärjestelmä ja laadunvarmistusjärjestelmän vähimmäisvaatimuksista annetun riittävän selvityksen. Voittaneen tarjoajan tarjous oli siis tältä osin tarjouspyynnön mukainen. Hankintayksikkö ei ollut rikkonut hankintalakia katsoessaan voittaneen tarjouksen tarjouspyynnön mukaiseksi.<sup>86</sup>

Keskittyen tapauksessa nimenomaan ”erityistarve” termin käyttöön, on hankintayksikkö siis vaatinut kohteena olevan käyttäjärühmän eli vanhusten ja vammaisten erityistarpeiden huomioimista kuljettajan vuosittaisissa koulutuksissa sekä tilauspalveluhenkilökunnan asiakaspalvelukoulutuksessa. Ainakaan oikeustapauksen perusteella tarjouspyynnössä ei ole tarkemmin eritelty näitä erityistarpeita. Asiayhteydestä voisi kuitenkin päätellä tässä erityistarpeella tarkoitettavan entistäkin selkeämpää ja asiakkaan yksilölliset tarpeet, kuten huono kuulo tai heikompi ymmärryksen taso, huomioivaa asiakaspalvelua. Tietysti esimerkiksi invataksin kuljettajalla on oltava kohderyhmälle sopivan asiakaspalvelutaidon lisäksi hallussa myös määräykset ja ohjeet esimerkiksi erilaisten pyörätuolien ja muiden apuvälineiden turvallisesta kiinnittämisestä.

---

<sup>86</sup> MAO:502/11.

Muutoin kun hankintalakiin liittyvissä tapauksissa on oikeuskäytännössä otettu muutamissa tapauksissa sosiaali- ja terveystalvija koskien huomioon myös asiakkaan erityistarpeet. Termiä ei ole näissäkään tapauksissa sen tarkemmin määritelty. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse yksityiselle palveluntuottajalle annetusta luvasta 16 vanhuksen tehostetun palveluasumisen antamista varten. Aluehallintoviraston valvontatarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi yksikön asiakkaista kahdeksan henkilön olevan vanhuksia ja kahdeksan henkilön koostuvan mielenterveyskuntoutujista sekä vammautuneista henkilöistä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran mukaan voidaan toimintayksikköön yksittäistapauksissa sijoittaa myös kohderyhmän ulkopuolisia asiakkaita, mutta sijoittumisen tulee olla selkeästi asiakkaan edun mukainen ja perustua asiakkaasta tehtyyn yksilökohtaiseen päätökseen. Eri asiakasryhmien edustajien tulee saada hoitoisuuttaan vastaavaa hyvää palvelua ja toimintayksiköllä tulee olla tätä vastaavat resurssit. Yksikön olisi pitänyt hakea uutta lupaa toimintaansa asiakasryhmän olennaisesti muuttuessa. Aluehallintovirasto antoi näin ollen toimintayksikölle määräyksen muuttaa toimintaa alkuperäisen luvan mukaiseksi. Yksikön asiakkaana olevat mielenterveyskuntoutajat sekä vammautuneet henkilöt tuli siirtää heidän erityistarpeidensa vaativiin yksiköihin.<sup>87</sup> Vaasan hallinto-oikeus näkee tapauksessa eri käyttäjäryhmien erityistarpeiden olemassaolon sekä heidän palveluihinsa valmistautumisen oikeanlaisin resurssein. Erityistarvetta ei kuitenkaan tämän tarkemmin määritellä.

Vanhemmassa oikeustapauksessa Turun ja Porin lääninoikeus otti kantaa halvausmaista lihasheikkoutta sairastavan vammaisen henkilön erityistarpeisiin. Sosiaalilautakunta oli hylännyt henkilön hakemukset vammais palvelulain mukaisena asunnon muutostyönä saatavasta astianpesukoneen liitännästä sekä henkilökohtaisen suoriutumisen avuksi tarvittavasta toimintaterapeutin hänelle suosittelemasta perunankuorimakoneesta. Sosiaalihuoltolain perusteella sosiaalihuoltoa on ensisijaisesti toteutettava toimintamuodoin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen sekä luovat taloudelliset ja muut edellytykset selviytyä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää asiakkaan omiin toivomuksiin. Myös asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet on huomioitava. Sosiaalilautakunnalle hakemuksen tehnyt hakija oli omatoimisuutensa säilyttämiseksi halukas suorittamaan päivittäisiä taloustöitään itse. Lääninoikeus

---

<sup>87</sup> Vaasan HAO 22.5.2014 14/0148/1.

katsoi astianpesukoneen liitännän asentamisen hakijan sairaudesta johtuvaksi muutostyöksi. Hakijalle oli myönnettävä myös perunankuorimakone sosiaalilautakunnan määrärahojen rajoissa.<sup>88</sup> Tapaus korostaa sitä, että vammaisen henkilön saattamiseksi yhdenvertaiseen asemaan muiden kanssa, on hänen erityistarpeensa otettava huomioon. Tässä erityistarpeena voidaan katsoa olleen henkilön halvausmaisen lihasheikkouden aiheuttaman vaikeuden vuoksi taloustöihin tarvittavat laitteet. Huomioimalla nämä erityistarpeet, vammaisen henkilö voi toimia mahdollisimman omatoimisesti.

### 3.2.2. Subjektiiiviset erityistarpeet

Esimerkiksi kehitysvamma-alan toimijoiden yhdessä ylläpitämä ja Kehitysvammaliiton johtama valtakunnallinen verkkopalvelu Vernerin<sup>89</sup> huomauttaa, että kehitysvammaisen asiakkaan kohtaamiseen haasteita tuovat asiakkaan erityistarpeet, joita ei aina ennalta tunneta. Vernerin on julkaissut sosiaali- terveysalan työntekijöille oppaan kehitysvammaisen asiakkaan kohtaamisesta. Kehitysvammaisen asiakkaan kohtaamisessa ennakkovalmisteluja pidetään tärkeänä osana asiakkaan tarpeiden huomioimista. Asiakkaalle tulee varata kunnolla aikaa ja selvittää etukäteen tapa, jolla asiakas kommunikoi. Asiakkaalla olisi hyvä olla mukanaan tapaamisessa myös henkilö, johon hän luottaa.

Itse tapaamisen aikana on tärkeää olla läsnä, keskittyä kunnolla kohtaamiseen ja alkuun esitellä itsensä. Asiakkaalle tulee tapaamisen ajan kyetä kertomaan ymmärrettävällä tavalla, mitä seuraavaksi tapahtuu. Asiakkaan ymmärtämistä voi tukea esimerkiksi tekstin tai kuvien avulla riippuen asiakkaan yksilöllistä tarpeista. Asiakasta tulee aina kuunnella ja kohdistaa puhe häneen. Tapaamisen päätteeksi tulee varmistaa, että asiakas on ymmärtänyt tapahtuneen ja sovitusta asioista tuleekin antaa asiakkaalle tai hänen hoidossaan keskeiselle taholle raportti esimerkiksi kirjallisesti.<sup>90</sup> Vernerin luoman ohjeen mukaan kunkin asiakkaan erityistarpeet on arvioitava hyvin yksilöllisesti ja ajan kanssa. Hankintayksikön päättäessä siitä, kuka esimerkiksi juuri kehitysvammaisten palvelut toteuttaa, läsnä tuskin on sosiaali- ja terveysalan ammattilaista taikka tarjolla yksityiskohtaista tie-

<sup>88</sup> Turun ja Porin LO 12.8.1997 330/2.

<sup>89</sup> Ks. <https://verneri.net/yleis/>

<sup>90</sup> Vernerin Verkkopalvelu kehitysvammaisuudesta: Kehitysvammaisen asiakkaan kohtaaminen.

toa asiakkaasta. Tämä tekee oikean tarjoajan valinnasta hankintalain perinteisin menetelmin hyvin vaikeaa. Jotta asiakkaan erityistarpeet tulisi huomioiduksi, olisi esimerkiksi hankintamenettely, jossa asiakas ja lähiomainen saavat olla osana päätöksentekoa, tarpeen.

Myös sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kuntaliitto ottavat vammaisten ihmisten asumispalveluja koskevassa laatusuosituksessaan kantaa vammaisen henkilön oikeanlaiseen kohtaamiseen hänen erityistarpeidensa huomioimiseksi ja tiedostamiseksi. Vuorovaikutus ja yhteistyö asiakkaana olevan vammaisen henkilön kanssa helpottaa tiedon saamisessa sekä asiakkaan ymmärtämisessä, sillä myös sosiaalialan työntekijöillä on haasteensa asiakkaiden erityistarpeiden tunnistamisessa. Asiakkaan tulee kokea tulevansa kuulluksi ja hänen tulee saada palvelua ymmärrettävästi. Tarvittaessa apuna voi käyttää tulkkausta tai muita vaihtoehtoisia kommunikaatiomenetelmiä. Asiakkaan kuuntelemisen lisäksi asiakasta kohtaan myönteinen ja asiallinen asenne edesauttaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä tilanteessa. Kun asiakkaalle annetaan tilanteessa mahdollisuus kertoa omista erityistarpeistaan, asiakas useimmiten osaa ne myös itse ilmaista.<sup>91</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton yhteistyössä tekemän vammaisten ihmisten asumispalvelujen laatusuosituksen mukaan asumista tukevat palvelut on toteutettava yksilöllisesti ja käyttäjän tarpeet huomioiden. Yksilöllisten tarpeiden huomioimisen avuksi käytetään asiakkaan ja kunnan edustajan yhdessä tekemää palvelusuunnitelmaa. Palvelusuunnitelman tekeminen perustuu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin. Lain 7 §:n mukaan palvelusuunnitelma tulee tehdä aina sosiaalihuollon palveluja toteutettaessa, ellei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Palvelusuunnitelma perustuu asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Sen tekemisestä hyötyvät sekä kunta että asiakas. Asiakas saa mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen hänen itsensä tai hänen nimeämänsä henkilön kuulemisella. Lähtökohtana palvelusuunnitelmassa onkin asiakkaan oma näkemys omasta avuntarpeestaan. Palvelujen tarve ja toteutus tulee kuvata yksityiskohtaisesti ja selkeästi sekä tarvittaessa erilaisia vammaisille henkilöille tarkoitettuja toi-

---

<sup>91</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2003: 25–27.

mintakyky- ja palvelumittareita hyödyntäen. Asiakkaan palvelutarpeet ja yksilölliset toiveet sisältävistä palvelusuunnitelmista kunta saa tietoa palvelutarpeesta, joka kunnassa esiintyy. Kunta voi helpottaa päätöksentekoaan kokoamalla yksilöllistä palvelusuunnitelmista ja -päätöksistä kokonaisnäkemyksen nykytilanteesta sekä arvion myös tulevaisuudessa esiintyvistä tarpeista.<sup>92</sup>

Vammaiselle henkilölle tehdystä palvelusuunnitelmasta säätelee sosiaalihuollon asiakaslain lisäksi vammaispalvelulaki. Vammaispalvelulain 3 a § viittaa sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaiseen palvelusuunnitelmaan. Kummassakaan laissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin palvelusuunnitelman sisällöstä. Palvelusuunnitelmassa on oltava kirjattuna asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä riittävän yksilöity kuvaus palvelujen toteutuksesta. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestettäessä on palvelusuunnitelma merkittävässä roolissa. Yhtenä kysymyksenä tässä on juuri palvelujen järjestämistapa, joka on viime kädessä kunnan päätettävissä. Tässä tulisi kuitenkin huomioida vammaisen henkilön palvelusuunnitelma siihen kirjattuine erityistarpeineen.<sup>93</sup> Näin siis myös päätöksessä järjestää kyseessä oleva vammaisille henkilöille tarkoitettu palvelu hankintana yksityiseltä palveluntuottajalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton yhdessä toteuttaman vammaisten ihmisten asumispalvelujen laatusuosituksen mukaan vammaisen henkilön yksilöllistä palvelua tukee myös asiakkaiden tarpeita vastaava henkilöstön määrä ja osaaminen, etenkin asumispalvelujen kohdalla. Kyseisen palveluyksikön henkilöstön riittävyttä arvioitaessa on tarkasteltava kaikkien yksikön asukkaiden yksilöllisiä palvelutarpeita ja tarvittavia palvelutunteja. Henkilöstön määrä ja pätevyys tulee olla asiakkaiden yksilöllisten palvelutarpeiden sekä elämänrytmin ja elämäntilanteiden mukainen.<sup>94</sup> Sosiaalihuollon työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksista säätelee laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). Sosiaalihuollon ammatillisella henkilöstöllä tulee olla tarvittava koulutus ja perehtyneisyys tehtäviinsä. Tarkoituksena kelpoisuuslailla on

---

<sup>92</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2003: 28–31.

<sup>93</sup> Rätty 2010: 100–102.

<sup>94</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2003: 28–34.

nimenomaan edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon sekä hyvään kohteluun. Lisäksi sosiaalihuoltolaissa on säädetty myös henkilöstön täydennyskoulutusveloitteesta.<sup>95</sup> Henkilöstön määrän ja osaamisen arvioiminen suhteutettuna asiakkaiden erityistarpeisiin on varmasti tarpeen, sillä näin asiakkaan erityistarpeiden toteutuminen turvataan. Sosiaalihuollon henkilöstön lakiin perustuvat kelpoisuusvaatimukset ja täydennyskoulutuksen tarpeen jatkuva huomioiminen tukevat myös osaltaan asiakkaan erityistarpeiden oikeanlaista huomioimista.

### 3.3. Esimerkkinä kuljetuspalvelut

Kunnilla on vammaispalvelulain 3 §:n mukaisesti järjestämisvelvollisuus tietyistä vammaisille henkilöille suunnatuista palveluista ja tukitoimista siinä laajuudessa kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Nämä ovat kuljetuspalvelut, palveluasuminen, päivätoiminta, henkilökohtainen apu, asunnon muutostyöt, asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet sekä tulkkipalvelut. Nämä palvelut kunnan on myönnettävä tuen saamisen edellytykset täyttävälle vaikeavammaisille henkilöille. Vammaisuuden tai vaikeavammaisuuden määrittely on aina tehtävä yksilöllisesti. Se ei koskaan voi perustua vain terveydenhuoltoalan henkilöiden arviointiin vaan vammaisuutta tai vaikeavammaisuutta arvioidaan suhteessa ympäristöön, erityisesti kyseisen henkilön elinympäristöön ja olosuhteisiin. Tässä yhteydessä on huomioitava myös haettava tukitoimi tai palvelu. Esimerkiksi edellä mainittujen kunnan pakollisen järjestämisvastuun alaisten palvelujen ja tukitoimien kohdalla arvioidaan vaikeavammaisuutta jokaisen palvelun tai tukitoimen kohdalla omin perustein.<sup>96</sup> Se, että vaikeavammaisen henkilö määrittellään aina yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti riippuen siitä, mikä palvelu on kyseessä, osaltaan huomioi hyvinkin yksityiskohtaisesti henkilön omat tarpeet.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan tulee järjestää vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut saattajapalveluineen. Vaikeimmin vammaiset

---

<sup>95</sup> Narikka 2008: 107–117.

<sup>96</sup> Rätty 2010: 35–37.

henkilöt eivät useinkaan pysty käyttämään julkisia kulkuneuvoja esimerkiksi työssä käymiseen, opiskeluun, asioimiseen, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, virkistykseen tai muuhun jokapäiväiseen elämään liittyvään kuljetukseen liittyen. Julkisen liikenteen kehittäminen ja esimerkiksi esteettömyyden huomioiminen eivät yksin riitä vammaisten henkilöiden kuljetusten järjestämiseksi. Tällöin ei huomioida vammaisten henkilöiden yksilöllisiä kuljetuspalvelutarpeita. Kunnan on erikseen järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle myös saattajapalvelut, jos henkilön avun tarve on niin laaja, että taksin taikka invataksin kuljettajan antama apu ei riitä.<sup>97</sup>

Kunta voi itse valita tavan, jolla se kuljetuspalvelut järjestää. Järjestämistavan valinnassa kunnan viranomaisten on kuitenkin huomioitava vammaisen henkilön yksilöllinen oikeus saada vammaispalvelulain 3 §:n mukaisesti hänelle sopivia palveluja ja tukitoimia, tätä oikeutta ei kunta voi rajoittaa. Kuljetuspalveluja järjestettäessä järjestävän viranomaisen on taattava, että vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet liikkumiseen toteutuvat ja kuljetusten järjestämistapa soveltuu yksittäiselle palvelun asiakkaana olevalle henkilölle. Vammaisella henkilöllä on oikeus vaatia palvelun järjestämistä henkilölle sopivalla yksilöllisellä tavalla. Kunnan viranomaisen pohtiessa järjestämistapaa, hänen on huomioitava asiakkaan yksilölliset vaatimukset, kuten vaatimus vakiotaksista ja tutusta samasta taksinkuljettajasta tai vaatimus siitä, että henkilön yksilölliset tarpeet huomioiden hänen matkojaan ei yhdistellä. Se, että kuljetuspalvelut on järjestettävä henkilön yksilölliset tarpeet huomioiden tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yhteiskuljetuksien ollessa soveltumattomia vammaisen henkilön käytettäväksi vamman tai sairauden aiheuttaman esteen vuoksi, on viranomaisen etsittävä muita vaihtoehtoja järjestää kuljetuspalveluja.<sup>98</sup>

Hankittaessa kuljetuspalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta, on keskeistä, että kuljetuspalvelun sisältö ylittää vähintään samalle tasolle kuin kunnan tarjoaman vastaavan palvelun sisältö. Koska kuljetuspalvelujen käyttäjinä on myös toimintarajoitteisia vaikeavammaisia, jotka eivät välttämättä kykene itse arvioimaan ympäristöä tai turvallisuussäännösten noudattamista, on kunnan palvelun järjestäjänä viime kädessä huolehdittava asiakkaan tarpeiden huomioimisesta. Palvelua käyttävä asiakas ei itse välttämättä edes tiedä,

---

<sup>97</sup> Rätty 2010: 150–177.

<sup>98</sup> Rätty 2010: 179–182.

millaisia määräyksiä ja ohjeita kuljetukseen liittyy. Kunta valvoo näin ollen yksityiseltä palveluntarjoajalta hankittujen kuljetuspalvelujen turvallisuutta ja asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimista. Kunta voi hankintasopimuksessa sopia myös palveluntuottajan vastuusta esimerkiksi onnettomuuden sattuessa, mutta lakisääteisestä palvelusta järjestämisvastuussa oleva kunta on joka tapauksessa omalta osaltaan vastuussa ulkopuoliselta kin hankkimistaan palveluista.<sup>99</sup> Erityistarvetta ei voine kuvata esimerkiksi sähköpyörätuolin oikeanlaisella kiinnitysmekanismeilla sekä osaamisella, sillä tämä kuuluu jo pakollisten määräysten noudattamiseen sekä jokaisen henkilön turvallisuuden takaamiseen. Tämän on joka tapauksessa oltava osa hankitun palvelun sisältöä.

Esimerkiksi kuljetuspalvelujen kohdalla ei vammaispalvelulaki mainitse erityisiä erityistarpeita. Kunnan on järjestettävä vammaisen henkilön kuljetus- ja saattajapalvelut niin, että vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet liikkumiseen toteutuvat ja kuljetusten järjestämistapa soveltuu palvelun asiakkaana olevalle yksittäiselle henkilölle. Myös vammaisen henkilön vaatimukset liittyen oman vamman tai sairauden aiheuttamiin rajoituksiin on huomioitava. Tämä on huomioitava myös kuljetuspalveluhankintoja tehtäessä. Kuljetuspalvelun toimivuutta ja määräysten mukaista turvallisuutta pidettäneen jokaiselle kuuluvana asiana. Kun asiakkaana oleva vammaisen henkilö esittää vaatimuksia esimerkiksi vakiotaksista ja -kuljettajasta vammaansa tai sairauteensa viitaten, voidaan tässä kohtaa mielestäni puhua erityistarpeesta. On vaikeaa nähdä, miten nämä yksittäisen asiakkaan erityistarpeet huomioidaan tasolla, jolta päätös hankkia palvelu julkisena hankintana lähtee liikkeelle. Kunnan hankintaviranomaisten on tällöin hankintaprosessin aikana kyettävä ottamaan huomioon myös palvelun käyttäjän erityistarpeet, jotta ne näkyvät lopullisessa palvelun toteutuksessa.

---

<sup>99</sup> Rätty 2010: 184–186.





hankintastrategiaa suunnitellessa tukee lopulta laadukkaita ja asiakkaiden tarpeet huomioivia sosiaali- ja terveystalvohankintoja.

Tärkeä osa hankinnan suunnitteluvaihetta on markkinoiden kartoittaminen. Etenkin, jos kyseistä palvelua ei ole aiemmin hankittu yksityiseltä palveluntuottajalta, on tärkeää selvittää etukäteen, minkälaisia palveluja markkinoilla on tarjolla. Hankintalaki ei juurikaan säätele hankinnan suunnitteluvaiheesta, mutta markkinakartoituksen kohdalla hankintayksikön on kuitenkin huomioitava hankintalain 65 sekä 66 §:t. Hankintalain 65 §:n mukaan markkinakartoitusta voidaan tehdä ennen hankintamenettelyn aloittamista. Hankintayksikkö voi käyttää markkinakartoituksessa riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Saatuja neuvoja voidaan hyödyntää hankintamenettelyä suunniteltaessa sekä toteutettaessa, mutta tämä ei saa johtaa kilpailun vääristymiseen. Lisäksi hankintalain periaatteita on noudatettava. Ehdokkaita ja mahdollisia tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä avoimuuden periaatetta noudattaen. Hankintalain 66 § asettaa hankintayksikölle velvoitteen varmistaa, että kilpailu ei ehdokkaan tai tarjoajan osallistuessa hankinnan valmisteluun vääristy. Hankinnan valmisteluun osallistuneen ehdokkaan, tarjoajan tai tarjoajaan liittyvän yrityksen ei tule saada etua muihin mahdollisiin tarjoajiin nähden.

Vuoropuhelu markkinoilla toimivien palvelujen tarjoajien kanssa hyödyttää molempia osapuolia, kun hankintayksikkö saa tietoa markkinoilla olevista palveluista ja palvelun tarjoajat tietoa siitä, mitä mahdollinen ostaja heiltä tarvitsee ja odottaa. Parhaimmassa tapauksessa yritykset voivat osallistua hankintayksikön kanssa yhdessä sopivien ratkaisumallien ja palvelukonseptien luomiseen. Hankintayksikkö voi tällaisen yhteistyön myötä saada uusia ajatuksia palvelun toteuttamiseksi. Toisaalta hankintayksikkö saa myös tuotua esiin sille tärkeitä seikkoja hankintaan ja sen yksityiskohtiin liittyen. Aikaa tulisi varata hyvin jo tähän hankinnan suunnittelun vaiheeseen, sillä markkinoiden kartoittaminen voi viedä aikaa ja yritysten on hyvä saada ajoissa tietoa hankintayksikön tulevaisuuden tarpeista, jotta ne voivat halutessaan luoda edellytykset kaavailun palvelun

tuottamiseksi.<sup>103</sup> Markkinakartoituksessa voi alan toimijoiden lisäksi käyttää hankintatarpeen määrittelyssä apuna myös asiakkaita, joille palvelu on tarkoitettu<sup>104</sup>. Tällöin palvelu olisikin alusta alkaen asiakaslähtöisemmin sekä asiakkaan erityistarpeet huomioiden toteutettu. Yksittäisten asiakkaiden kuulemisen vaihtoehtona toimii esimerkiksi kunnan vammaisneuvoston konsultointi suunnitellun hankinnan tiimoilta.

Julkisten varojen käyttäjänä kunnan on huomioitava myös tehokas julkisten varojen käyttö. Hankintojen yhteydessä ainoastaan hinta ei kuitenkaan ratkaise, vaan on keskityttävä myös hankittavan palvelun laatuun eli valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kunnan on myös vaikeampaa arvioida oman tuotannon kuluja verrattuna ostetun palvelun kuluihin, sillä kunnan taloustilastointi ei vastaa yksityisen sektorin taloustilastointia, jonka pohjalta kustannuslaskelmia on helppo tehdä. Vaikka päädyttäisiin palvelun järjestämiseen julkisena hankintana, syntyy myös hankintaprosessin eri vaiheista kunnalle hallinnollisia kuluja.<sup>105</sup>

Hankinnan suunnittelun yhteydessä hankintayksikön on pohdittava myös sopivinta hankintamenettelyä. Hankintalain 109 §:n mukaan sosiaali- ja terveystaloushankintojen hankintamenettelyyn saa valita vapaasti, kuitenkin hankintalain hankintaperiaatteita sekä suorahankintaan liittyvää sääntelyä noudattaen. Hallitus onkin esityksessään<sup>106</sup> todennut, että sosiaali- ja terveystalouksia hankittaessa hankintayksikkö voi menettelyä valitessaan huomioida asiakaskunnan, jolle palvelu on suunnattu. Perinteiseen menettelyyn voidaan liittää osa, jossa kuullaan asiakkaiden näkökulma hankintaan. Hankintayksikkö voi myös luoda kokonaan uuden hankintamenettelyn, joka on jo lähtökohdiltaan tavanomaisia menettelyjä asiakaslähtöisempi. Hallituksen esityksessä todetaan EU-menettelyissä kuvatun puitejärjestelyn olevan sosiaali- ja terveystalouksien hankinnassa erityisen käyttökelpoinen menettely. Tällöin asiakas saa tehdä lopullisen valinnan palveluntuottajien välillä.

Hankinta tulisi sen suunnitteluvaiheessa pilkkoa mahdollisimman pieniin osiin, jotta myös yksityiskohdat tulevat huomioiduksi<sup>107</sup>. Kun aletaan määrittelemään hankinnan

---

<sup>103</sup> Lukkarinen 2007: 72–74.

<sup>104</sup> Eskola ym. 2017: 319.

<sup>105</sup> Lukkarinen 2007: 74–76.

<sup>106</sup> HE 108/2016 vp. s. 216.

<sup>107</sup> Lukkarinen 2007: 64.

kohdetta, on hankintayksikön huomioitava kohteena olevan palvelun käyttäjien tarpeet sekä hankintayksikön tarpeet ja hankintaa rajoittavat reunaehdot. Hankintaa suunniteltaessa olisi juridiikan, talouden ja hankinnan kohteen substanssiasiantuntijan lisäksi mukana oltava myös hankittavan palvelun käyttäjän edustajat.<sup>108</sup> Vammaisten henkilöiden palveluja hankittaessa esimerkiksi aiemmin esillä olleen kunnan vammaisneuvoston kuuleminen tuo hankintayksikön tietoon myös palvelun käyttäjien näkökulman sille, mitä palvelulta odotetaan.

Suunnitteluvaiheessa hankintayksikön tulee pystyä kartoittamaan hankittaville palveluille vaihtoehdot sekä määrittelemään hankinnan tavoitteet. Hankinnan onnistuneeksi ja lainmukaiseksi toteuttamiseksi hankintayksiköllä on oltava yksityiskohtaista tietoa omista tarpeistaan, markkinoilla olevista ratkaisuista, hintatasosta, sopimusehdoista sekä markkinatilanteesta.<sup>109</sup> Hankintaprosessiin suunnitteluineen on varattava riittävä aika sekä riittävät resurssit. Lehden<sup>110</sup> mukaan hankinnan suunnitteluvaiheesta lopullisen hankintasopimuksen solmimiseen kuuluu puolisen vuotta ja tämäkin vain, jos projekti on kokonaisuudessaan hyvin aikataulutettu ja resursoitu.

#### 4.2. Soveltuvuusehdot sekä laatuun liittyvät vaatimukset tarjouspyynnössä

Hankintalaissa on hyvin vähäisesti sääteltyä tarjouspyyntöön ja sille asetettuihin vaatimuksiin liittyen. Sosiaali- ja terveystalushankintojen kohdalla tulee noudattaa käytännössä samoja tarjouspyyntöä koskevia vaatimuksia kuin kansallisten hankintojen kohdalla. Kyseeseen tulee siis hankintalain 104 § tarjouspyynnöstä ja tarjouksesta, jonka mukaan tarjouspyyntö on laadittava kirjallisesti ja kyllin selkeästi, jotta tarjoajat voivat tarjouspyynnön perusteella antaa vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnön kohde on kuvattava niin tarkasti, että tarjoajat tietävät seikat, joilla on merkitystä tarjouskilpailun voittajaa ratkaistaessa. Tarjouspyynnön perusteella myös tarjoajien on nähtävä tarjouspyyn-

---

<sup>108</sup> Kontio ym. 2017: 93.

<sup>109</sup> Kontio ym. 2017: 93–94.

<sup>110</sup> Lehti 2018: 18.

nön tuottavan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tuloksia. Tarjoajan vastuulle jää osoittaa, että tarjottava palvelu on tarjouspyynnön vaatimusten mukainen.<sup>111</sup> Tarjouspyynnön huolellinen laatiminen edesauttaa hankinnan tarpeen ja odotusten täyttymistä hankintayksikön tarkoittamalla tavalla.

Tarjouspyyntö on toissijainen hankintailmoitukseen nähden, joten tarjouspyyntö lähtökohtaisesti täydentää hankintailmoitusta. Hankintailmoituksen sisältämät seikat on kuitenkin hyvä sisällyttää myös tarjouspyyntöön, jotta kaikki tarjoajat varmasti huomaavat myös hankintailmoituksessa määritellyt ehdot. Näin etenkin tilanteessa, jossa jo hankintailmoitus sisältää tarkan määrittelyn hankinnan kohteesta. Myös tarjouspyynnössä tulisi siis ilmoittaa hankinnan toteuttamisessa käytettävä hankintamenettely sekä tarjoajaa koskevat soveltuvuusehdot.<sup>112</sup>

Tarjouspyynnön laatimisen yhteydessä hankintayksikkö voi asettaa soveltuvuusvaatimuksia tarjoajille. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen kohdalla soveltuvuusvaatimusten asettamisessa on noudatettava hankintalain 114 §:ä tarjoajan soveltuvuudesta ja poissulkemisesta. Kyseisen säännöksen mukaan soveltuvuutta koskevat vaatimukset tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen nähden. Mikäli tarjoaja ei täytä asetettuja soveltuvuusvaatimuksia, on tarjoaja suljettava ulos tarjouskilpailusta. Hankintalain 114 §:n mukaisesti hankintayksikkö voi vaatia tarjoajalta tarjouksen osana vakuutusta asetettujen soveltuvuutta koskevien vaatimusten täyttämistä. Tarjouskilpailun voittajan kohdalla vakuutuksen sisältämien tietojen paikkansapitävyys on tarkastettava ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Lehti<sup>113</sup> huomauttaa, että suositeltavaa on kuitenkin tarkastaa tarjoajien antamat vakuutukset jo ennen lopullisen hankintapäätöksen tekemistä.

Tarjoajan soveltuvuutta koskevat vaatimukset koskevat vammaispalveluhankintojen yhteydessä usein palveluntuottajan aiempaa kokemusta vastaavan palvelun tuottamisesta. Koska henkilöstön osaamisella on vammaispalvelujen toteuttamisessa suuri merkitys, soveltuvuusvaatimuksena voidaan yleensä edellyttää myös jotakin vähimmäiskoulutusta-

---

<sup>111</sup> Pekkala ym. 2017: 481–482.

<sup>112</sup> Kontio ym. 2017: 204–206.

<sup>113</sup> Lehti 2018: 22.

soa. Hankintayksikön tulee asettaa soveltuvuusehdot niin, että se pystyy soveltuvuusehtojen perusteella varmistumaan tarjoajan suoriutumisesta hankinnan kohteen toteuttamisessa. Ehtoja ei tule kuitenkaan asettaa liian tiukaksi, sillä silloin tasapuolinen ja syrjimättömän hankintamenettely voi vaarantua.<sup>114</sup>

Vammaispalvelua hankittaessa hankintailmoitus tai tarjouspyyntö sisältää palvelukuvauksen, jossa on kuvattuna hankinnan kohde. Huolellisesti laadittu palvelukuvaus on perusta sille, että lopulta hankittava palvelu vastaa tavoiteltua laatutasoa. Laadun riittävän selkeä kuvaus antaa palveluntuottajalle tavoitellun laatutason varmistamisen lisäksi oikeuden myös valvoa laadun toteutumista sekä asettaa palveluntarjoajalle vaatimuksia laatuun liittyen. Palvelukuvaukseen voi sisällyttää myös palvelun tarjoajan henkilöstöä, tiloja ja muita palvelun järjestämistä koskevia ehtoja. Hankinnan kohde kuvataan palvelukuvauksessa tarkoin sisältäen tiedot palvelun sisällöstä, tarkoituksesta ja tavoitteesta sekä asiakaskunnasta, jolle palvelu osoitetaan. Lisäksi palvelukuvauksen tulee sisältää palveluntuottajan tehtävät ja velvollisuudet sekä rajapinnat tilaajan tehtäviin ja muihin asiakkaan palvelua toteutettaviin palveluihin. Näin asiakkaan palvelukokonaisuus on toimiva yhdistelmä asiakkaan tarvitsemia palveluja. Palvelukuvauksen yhteydessä viitataan kyseistä palveluhankintaa koskevaan keskeiseen lainsäädäntöön, kuten esimerkiksi vammaispalvelulakiin tai sosiaalihuoltolakiin. Lainsäädäntöä ei ole kuitenkaan tarpeen erikseen toistaa kuvauksessa vaan ennemminkin tuodaan konkreettiselle tasolle lain edellyttämän ja muun halutun palvelutason toteutuminen osana asiakkaan arkea. Tässä kohtaa on hyvä mennä hyvinkin konkreettiselle tasolle siinä, miten esimerkiksi asiakkaan itsemääräämisoikeus toteutuu ja miten asiakas saa tarpeensa mukaisen palvelun.<sup>115</sup>

Hankintalainsäädäntö ei juurikaan puutu palvelukuvauksen sisältöön tai laatutason. Vammaispalveluhankintoja tehtäessä on kuitenkin huomioitava myös palvelukuvauksen kohdalla alan substanssilainsäädäntö. Palvelujen asiakkaiden aseman sekä näkökulmien huomioiminen on myöskin välttämätöntä. Palvelukuvauksen merkitys tarjouspyynnössä on suuri, sillä hankinnan kohteen määrittely muodostaa tarjoajille myös vähimmäisvaatimuksen. Jos tarjous ei ole palvelukuvauksen mukainen, tulisi se lähtökohtaisesti hylätä.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Lehti 2018: 22.

<sup>115</sup> Lehti 2018: 23.

<sup>116</sup> Pekkala ym. 2017: 341–343.

Palvelukuvauksessa asetettua mahdollista laatutason valvontaa ajatellen olisi hyvä sisällyttää kuvaukseen myös joitakin mittareita, joita hyödyntämällä voidaan palvelua kehittää ja seurata. Palvelukuvauksessa voidaan jo ennalta varautua myös siihen, että jotkin kuvauksessa asetetut tavoitteet eivät toteudu. Tällöin palveluntuottajalle voidaan jo palvelukuvauksessa asettaa velvollisuus tarkempien suunnitelmien laatimiseen palvelun uudelleen suuntaamiseksi. Tällainen tilanne voi tulla eteen esimerkiksi tilanteessa, jossa on asetettu asiakaskohtaisia kuntoutuksellisia tavoitteita eivätkä nämä sopimusta toteutettaessa toteudukaan.<sup>117</sup>

Palvelukuvauksen yhteydessä on syytä kuvata myös sopimuksen kesto. Useat hankintaohjeet määrittelevät hankintasopimuksen kestoksi enimmillään neljästä viiteen vuotta. Tätä nyrkkisääntöä pidemmälle sopimukselle tulee olla perusteet, jotka esimerkiksi hankinnan luonne voi tietyissä tapauksissa täyttää. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden palveluja koskeva jatkuva kilpailuttaminen voi aiheuttaa kyseiselle asiakasryhmälle erityisen paljon vaikeuksia. Erityisesti monien hoivapalvelujen hankinnat kuten asumispalveluhankinnat ovat luonteeltaan sen kaltaisia, että jatkuvasta palveluntuottajan vaihtumisesta voisi olla merkittävää haittaa palveluja käyttäville ryhmille. Tämän vuoksi esimerkiksi juuri asumispalvelujen kohdalla on hankintasopimuksen katsottu voivan olla pitkäkestoisempi tai jopa toistaiseksi voimassa oleva.<sup>118</sup> Käyttäjryhmien erityistarpeiden turvaamiseksi mahdollisuus pidempiaikaisempiin sopimuksiin on erittäin tärkeää. Vammaispalveluhankinnoissa hankintayksikön tulee kiinnittää huomiota sopimuksen keston määrittelyyn erityisesti sen käyttäjäryhmän vuoksi.

Erityisen tärkeä vaihe tarjouspyynnön valmistelussa liittyy laadun asettamiseen hankinnalle. Vähimmäisvaatimuksin sekä vertailtavin vaatimuksiin tarjoaja saa tietoonsa, minäkälaisia laadullisia seikkoja tulee täyttää esimerkiksi juuri asiakasryhmän erityistarpeiden huomioimiseksi ja mitkä seikat ovat lisäksi sellaisia, joita hankintayksikkö tarjouksia vertaillessaan arvostaa. Vammaispalvelun laatu voidaan hankintaprosessissa turvata sopivan tasoilla ja selkeästi kuvatuilla vähimmäisvaatimuksilla. Liian matalien vähimmäisvaa-

---

<sup>117</sup> Lehti 2018: 23.

<sup>118</sup> Kontio ym. 2017: 207.

timusten asettamista on varottava, jotta ne eivät johda hankinnan huonoon laatuun. Toisaalta myös liian korkeat vähimmäisvaatimukset ovat haitallisia, sillä silloin tarjouksia tulee vähemmän. Vähimmäisvaatimukset luovat pohjan hyvälle peruslaatu tasolle, jonka on palvelussa poikkeuksetta toteuduttava. Tarjouksessa vähimmäisvaatimusten on siis täytyttävä, jotta tarjous voidaan hyväksyä. Sosiaali- ja terveystyöpalveluihin liittyviä laadun vähimmäisvaatimuksia ovat konkreettisemmalla tasolla usein henkilöstön osaamiseen, koulutukseen, kokemukseen ja määrään sekä palvelun tuottamisessa käytettäviin tiloihin ja ominaisuuksiin liittyviä seikkoja. Myös palvelun sisältöön ja toteuttamiseen, asiakkaan asemaan ja itsemääräämisoikeuteen sekä palveluntuottajan ja hankintayksikön yhteistyöhön liittyvät vähimmäisvaatimukset ovat tyypillisiä.

Hankittavan palvelun laatuun voidaan vähimmäisvaatimusten lisäksi vaikuttaa laadun vertailuperusteita asettamalla. Vähimmäisvaatimusten ylittävää lisälaatua arvioidaan laadun vertailuperusteita apuna käyttäen. Vertailuperusteiden tulee selkeästi liittyä hankinnan kohteeseen siten, että ne kohdistuvat seikkoihin, jotka objektiivisesti arvioiden ovat merkityksellisiä hankittavan palvelun laatua arvioidessa. Myös vertailuperusteiden tulee olla selkeitä, yksiselitteisiä ja syrjimättömiä puolueettoman arvioinnin mahdollistamiseksi. Vertailuperusteille on ilmoitettava suhteellinen painotus tai mikäli se ei perustellusta syystä ole mahdollista, on vertailuperusteet ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä. Vertailuperusteiden painotus voidaan toteuttaa myös kohtuullista vaihteluväliä käyttäen. Vertailuperusteet voidaan asettaa myös teemoittain, jolloin kuvataan yleisemmällä tasolla se, mitä vertaillaan.

Erilaisten kuvausten käyttäminen vertailuperusteena mahdollistaa hyvin palvelun toteutumisen valvomisen, kun valvonnan pohjana voidaan käyttää tarjoajan tarjouksessaan esittämää kuvausta laadusta. Taidolla kuvata asiat kirjallisesti, voi hankintayksikkö päästä kuitenkin vertailussa pitkälle, vaikka todellisia eroja palvelutoiminnassa ei olisi-kaan. Tämän suhteen kuvauksien käyttämien vertailuperusteena on myös hankintayksikön kannalta haastavaa. Tarjoajien kuvauksien sisältöä hankintayksikkö arvioi etukäteen laadittua asteikkoa hyväksi käyttäen.<sup>119</sup> Kuvausten käyttäminen vertailuperusteena on asiakasryhmän erityistarpeiden toteuttamisen kannalta hyvä tapa, sillä tällöin tarjoaja saa

---

<sup>119</sup> Lehti 2018: 23-25.



eritellä itse palvelujensa täyttämät erityistarpeet. Tosin asiakkaan erityistarpeiden huomiointimisen, kuten palveluntarjoajan henkilöstön saama lisäkoulutus asiakasryhmään liittyen, tulisi sisältyä jo vähimmäisvaatimuksiin.

Mikäli hankintayksikkö sisällyttää tarjouspyyntöön ainoastaan laadun vähimmäisvaatimuksia, valitsee se voittajan hinnan perusteella vähimmäisvaatimukset täyttävistä tarjoajista. Vähimmäisvaatimusten taso on tällöin keskeisessä roolissa palvelun kokonaislaadun tasossa, kun kilpailutuksen ratkaisee ainoastaan hinta. Kuten hankintalain 115 § lausuu, käytettäessä ainoastaan halvinta hintaa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena sosiaali- ja terveystaloudellisen hankinnassa, on hankintayksikön esitettävä tälle perustellut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Hankintayksikön on tällöin perusteluissaan esitettävä, miten laatu on huomioitu kyseisessä hankinnassa esimerkiksi kuvaamalla, miten laatuvaatimukset on huomioitu tarjoajan soveltuvuusvaatimusten tai hankinnan vähimmäisvaatimusten asettamisen yhteydessä<sup>120</sup>. Hankintayksikkö ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteen hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön yhteydessä. Usein kysymykseen tulee tarjouspyyntö. Samalla ilmoitetaan myös mahdolliset vertailuperusteet pisteytyksineen. Huomioitavaa on, että vähimmäisvaatimus ja vertailtava vaatimus ei voi sisältää samaa vaatimusta. Vertailuperuste voi kuitenkin sisältää vähimmäisvaatimuksen ylittävää lisälaatua.<sup>121</sup>

Markkinaoikeudella on ollut ratkaistavanaan useita tapauksia, joissa valituksen perusteena on ollut hankintayksikön epäselvä tarjouspyyntö. Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) puitejärjestelynä toteuttamasta yksilöfysioterapiahankinnasta valitettiin markkinaoikeuteen kahden hävinneen tarjoajan toimesta. Kyseisessä tapauksessa MAO:182/19 tarjouspyynnön epäselvyys liittyi esimerkiksi siihen, millä tavoin tarjoajat valitaan puitejärjestelyyn. Kela oli ilmoittanut valitsevansa jokaiselta rajaamaltaan maantieteelliseltä alueelta vähintään kolme tarjoajaa kuntaa kohden hinta-laatusuhteen arvioinnissa parhaiten menestyneistä tarjoajista. Tämän lisäksi mahdollisesti alemmalla si-

---

<sup>120</sup> Eskola ym. 2017: 361.

<sup>121</sup> Lehti 2018: 24–25.

jalla olevia tarjoajia on voitu valita maantieteellisen kattavuuden, ruotsinkielisten terapioiden tai kuntakohtaisen asiakastarpeen täyttämisen vuoksi. Eri käyttäjäryhmien erityistarpeet on huomioitu tässä yhteydessä hyvin, mutta tarkempaa selitystä edellä mainittujen tarjoajien valitsemisesta ei ole annettu. Tämän vuoksi markkinaoikeus katsoi tarjouspyynnön tältä osin epäselväksi sekä tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden periaatteen vastaiseksi.

Epäselvyyttä syntyi myös tarjoajan nimeämistä vertailuperusteista. Valittajat pitivät kohutuuttomana ja hankintasäädösten vastaisena tarjouspyynnössä ilmoitettua pisteytystä nimettyihin terapeutteihin liittyen. Isot yritykset pystyivät nimeämään terapeuttejaan koulutuksineen ja työkokemuksineen ja saivat näistä hyvät laatuasteet. Pienemmät tarjoajat, joilla myös henkilökuntaa on vähemmän, eivät saaneet pisteyttää mahdollisia rekrytoitavia terapeutteja sille tasolle, jolla tarjoaja heidät tulisi palkkaamaan. Huonot pisteet rekrytoitavien terapeuttien osalta heikensivät nimettyjen terapeuttien koulutuksesta ja kokemuksesta saatuja pisteitä, kun keskiarvoa laskettiin. Isommat yritykset saivat tästä etua, joten hankintayksikkö oli menetellyt myös vertailuperusteita asettaessaan virheellisesti. Markkinaoikeus kumosi näillä perusteilla Kelan hankintapäätöksen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa Kelan valituslupahakemus hylättiin.

Asiakkaiden erityistarpeiden huomioiminen oli yksi osa myös tätä ratkaisua. Valittajat esittivät, että tarjouspyynnössä esitetyt vähimmäisvaatimukset ovat olleet alimitoitettuja eikä niiden osalta huomioida kylliksi asiakkaan yksilöllisiä erityistarpeita. Lisäksi valittajat katsoivat, että tarjouspyynnön hoitotiloja koskevissa vaatimuksissa ei ole huomioitu palvelun kohderyhmää vaan myös ne ovat alimitoitettuja. Markkinaoikeus katsoi, ettei sillä ole erityistarpeiden osalta huomautettavaa, sillä puitejärjestelynä toteutettavassa hankinnassa asiakkaalla oli kyllin laaja mahdollisuus valita itselleen sopiva palveluntuotaja. Tiloihin ja välineisiin kohdistuvat vaatimukset katsottiin suppeasti määritellyiksi, mutta ei kuitenkaan hankintalain 108 §:n vastaiseksi.

Erityistarpeiden osalta valittajat vetosivat kyseisessä tapauksessa siihen, että hankintayksikkö oli edellyttänyt tarjoajilta vain hyvin pientä terapiatilaa, odotustilaa sekä tavallista

WC:tä. Lisäksi mahdollinen fysioterapiakuntosali ja/tai LHT-sali sai olla minkäläinen tahansa. Valittajat huomioivatkin valituksessaan sen seikan, että palvelua käyttävät hyvin-kin vaikeavammaiset henkilöt apuvälineineen sekä mahdollisesti pyörätuolia tai sähköpyörätuolia käyttäen. Vaikka tiloilta oli vaadittu esteettömyyttä, näkivät valittajat ongelmana tilojen pienen koon sekä inva-WC:n puuttumisen. Valittajat katsoivat, että vaaditut tilat eivät ole palvelun käyttäjien erityistarpeiden vaatimalla tasolla. Toimitilojen laadulla ja soveltuvuudella valittajat katsoivat olevan suuren merkityksen onnistuneelle palvelukokemukselle.<sup>122</sup> Vaikka markkinaoikeus katsoi asiassa asiakkaan valinnanvapauden riittävän muun muassa asiakkaan erityistarpeiden toteutumiseksi, voidaan pohtia asiakkaalle sopivan toimipaikan valitsemisesta aiheutuvan matkustuksen rasitusta niin asiakkaalle kuin julkiselle taloudelle. Asiakas voi joutua matkustamaan pitkiä matkoja hänen erityistarpeilleen sopivaan terapiaan. Nämä kustannukset taas maksetaan julkisista varoista, joita ei kilpailutuksessa ole otettu huomioon. Lisäksi asiakkaana oleva vammaisen henkilö voi olla itse kykenemätön valitsemaan juuri hänelle sopivaa tuottajaa ja saattaa tarvita tässä omaisen tai hoitajan apua.

#### 4.3. Erityistarpeiden täyttäminen osana hankintasopimusta

Ennen itse tarjouskilpailun käynnistämistä tehtävät hankinnan suunnittelu sekä hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön valmistelu ovat tärkeitä vaiheita palvelun halutun laatutason saavuttamiseksi ja asiakkaiden erityistarpeiden turvaamiseksi. Tarjouskilpailun voittavan tarjoajan on täytettävä asetetut soveltuvuusehdot, kuten myös tarjoajan taikka tarjouksen on täytettävä laadulle asetetut vähimmäisvaatimukset. Tarjouksen on oltava tarjouspyynnön mukainen myös palvelukuvauksen asettamien vaatimusten osalta. Jotta huolellinen tarjouskilpailun alustus ei mene hukkaan, kun hankintasopimus solmitaan ja palveluntarjoaja aloittaa palvelun tuottamisen, on tarjoajaan sekä palvelun laatuun ja sisältöön liittyviä ehtoja kirjattava myös hankintasopimukseen. Tarjouspyyntö sekä tarjous ovat toki osapuolia sitovia ja näihin voidaan aina palata, mutta etenkin mahdollisissa epäselvissä tilanteissa ehdot on hyvä olla kirjattuna myös hankintasopimukseen.

---

<sup>122</sup> MAO:182/19.

Kun kyseessä on vaativa palveluhankinta, on tarjouspyyntöön aina syytä ottaa osaksi myös hankintayksikön huolellisesti laatima sopimusluonnos. Yhdessä palvelukuvauksella ja sopimusluonnoksella hankintayksikkö määrittelee halutun laatutason sekä ne keinot, joilla laatutason toteutumista kannustetaan sekä mahdollisiin poikkeamiin reagoidaan.<sup>123</sup> Sopimusluonnoksessa voidaan kattavasti huomioida käytettäviä sopimusehtoja. Sopimusluonnosta voivat täydentää vielä hankintaan soveltuvat yleiset sopimusehdot. Keskeiset sopimusehdot on kuitenkin sisällyttävä tavalla tai toisella tarjouspyyntöön. Tarjouspyynnön yhteydessä voidaan asettaa myös edellytys sille, että tarjoaja hyväksyy sopimusehdot sellaisenaan taikka hankintasopimuksen neuvottelujen pohjaksi. Tarjoajaa voidaan myös pyytää kommentoimaan sopimusehtoja, jolloin tarjoajienkin näkökulma tulee esiin.<sup>124</sup> Tämä voi olla hyvä asia myös asiakkaiden kannalta, sillä usein tarjoaja tuntee tarjoamansa palvelun paremmin kuin hankintayksikkö. Esimerkiksi laadun toteutumiseen ja valvontaan liittyvien sopimusehtojen on syytä olla toimivia asiakkaiden erityistarpeiden turvaamiseksi.

Hankintasopimuksen laajuus ja muotoilu jäävät pitkälti hankintayksikön ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan päätettäväksi. Hankintalaki ei juurikaan puutu sopimuksen sisältöön. Sopimukseen tulee sisällyttää kaikki olennaiset hankintaan liittyvät ehdot sekä hankinnan toteutukseen ja laadun valvontaan liittyvät asiat. Palveluhankinnoissa sopimus on usein pitkäkestoinen, joten sosiaali- ja terveystalushankintojen yhteydessä sopimusta solmittaessa on huomioitava asetettujen ehtojen toteutuminen koko sopimuksen keston ajan. Hankintasopimus ei voi sisältöineen ja ehtoineen poiketa merkittävässä määrin tarjouspyynnössä tai muissa tarjouskilpailuun liittyvissä asiakirjoissa määritellyistä ehdoista. Olennaisia uusia velvoitteita ei voida myöskään ottaa mukaan sopimukseen.<sup>125</sup> Tämä korostaa entisestään hankinnan suunnittelun ja tarjouspyynnön valmistelemisen tärkeyttä. Hankintayksikön on jo hankintaprosessin alkuvaiheissa määriteltävä tarkoin tarvitsemansa palvelu sekä esimerkiksi palvelun laatuun liittyvät vaatimukset. Palvelun käyttäjän kuuleminen hankinnan valmisteluvaiheessa korostuu osaltaan myös tässä. Käyttäjän kuulemisesta ei ole hyötyä enää sopimuksentekohetkellä, kun tarjouspyynnöstä ja siihen liittyvistä asiakirjoista ei voi sopimuksessa juurikaan poiketa.

---

<sup>123</sup> Lehti 2018: 24.

<sup>124</sup> Eskola ym. 2017: 383.

<sup>125</sup> Narikka 2008: 272.

Siltä osin kun hankintasopimusta voidaan pitää hallintolain (434/2003) 3 §:ssä tarkoitettuna hallintosopimuksena, vaatii se hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista. Hankintayksikön on riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa, joita sovittava asia koskee. Tämä tarkoittaa, että sosiaali- ja terveystalvohankintojen yhteydessä palveluhankinnasta on ilmoitettava niille tahoille, jotka palvelua tulevat käyttämään. Asiakkaille on annettava mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Hankintaa toteutettaessa oikea hetki on valmisteluvaiheessa, kun tarjouspyyntöä laaditaan.<sup>126</sup> Hankintasopimusta tehtäessä palvelun käyttäjän kannalla ei enää ole merkitystä, ellei tätä ole kirjattu tarjouskilpailuun liittyviin asiakirjoihin.

Hankintasopimuksen tekemistä varten on olemassa erilaisia valmiita sopimusmalleja sekä yleisiä sopimusehtoja. Mikäli hankintayksikkö käyttää tällaisia valmiita malleja tai yleisiä sopimusehtoja sosiaali- ja terveystalvohankintaa toteutettaessa, on tarkistettava niiden soveltuvuus kyseessä olevaan hankintaan. Esimerkiksi yleiset ehdot ovat hyvin yleispäteviä sopimusehtokokoelmia, eivätkä nämä sovellu kaikkiin hankintoihin. Yleisiä sopimusmalleja tai -ehtoja käytettäessä on huolellisesti käytävä läpi niiden soveltuvuus kyseiseen sosiaali- ja terveystalvohankintaan.<sup>127</sup> Esimerkiksi vammaispalvelujen kohdalla on keskeistä, että asiakkaiden yksilöllisyys ja asema huomioidaan kuten alan substanssilainsäädäntö velvoittaa. Näin myös asiakkaiden erityistarpeet tulevat huomioituksi, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa ja vammaispalvelulaissa säädetään. Niiden noudattaminen on oltava osana sopimusehtoja.

Myös Kuntaliitto sekä valtiovarainministeriö<sup>128</sup> ovat antaneet ohjeita ja malleja erilaisia hankintasopimuksia varten. Kuntaliitolla on erityiset mallit asumis- ja hoitopalvelujen sekä ensihoitopalvelujen alalle. Kuntaliiton asumis- ja hoitopalvelujen ostosopimusmallissa on esimerkiksi sopimuksen tarkoituksen sekä useiden muiden sopimuskohtien ohessa viitattu sosiaalialan substanssilainsäädäntöön. Tämä käytäntö ei jätä epäselväksi sitä, mitä palvelulta odotetaan, kun viitataan suoraan lain asettamiin vaatimuksiin. Erityistarpeiden huomioimisen kannalta huomionarvoista asumis- ja hoitopalvelujen ostosopimusmallissa on esimerkiksi

---

<sup>126</sup> Narikka 2008: 276.

<sup>127</sup> Eskola ym. 2017: 578.

<sup>128</sup> Ks. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2017. Valtion hankintakäsikirja 2017. <https://vm.fi/documents/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0>.

palvelu- ja hoitosuunnitelmaan liittyvä sopimuskohta: ”Palveluasunnossa asuvalle asiakkaalle laaditaan palvelu- ja hoitosuunnitelma, joka sisältää myyjän asiakkaalle antamat palvelut sekä muut asiakkaan kotona selviytymistä tukevat palvelut. Kunta vastaa suunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta yhdessä asiakkaan kanssa sekä yhteistyössä palveluntuottajan, omaisten ja muiden yhteistyötahojen kanssa”.

Kuten aiemmin on ollut esillä, palvelusuunnitelmassa otetaan huomioon myös asiakkaan yksilölliset tarpeet ja asiakkaan tarpeiden muuttuessa on palvelusuunnitelmaa tarkastettava. Palvelu- ja hoitosuunnitelman sisältyminen myös hankintasopimukseen, velvoittaa tuottajaa entisestäänkin tätä myös noudattamaan, mukaan lukien palvelussa huomioitavat asiakkaan yksilölliset tarpeet. Myös esimerkiksi palveluntuottajan henkilöstöön liittyvät ehdot ovat Kuntaliiton sopimusmallissa omana kohtanaan. Mikäli hankintayksikkö edellyttää henkilöstöltä joitakin erityisvaatimuksia, tulee ne myös kirjata sopimukseen. Esimerkiksi toiminnan laadun edellyttämä henkilöstön säännöllinen työnohjaus voidaan kirjata tähän kohtaan. Kuntaliiton asumispalveluista tekemän sopimusmallin mukaisesti tarjouspyynnössä esillä olleiden erityistarpeiden täyttäminen tulee siis kirjata myös hankintasopimukseen.<sup>129</sup>

Kuten hankintalain 108 §:ssä veloitetaan, on hankintayksikön sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa huomioitava myös palvelujen saatavuuteen ja kattavuuteen liittyvät tekijät. Keskeisenä osana tässä on hankintasopimus, sillä palveluntuottajan kanssa solmitun sopimuksen tulisi mukautua pitkänkin sopimuskauden aikana asiakkaan tarpeiden ja toiveiden mukaan. Sopimusehdoissa on siis mahdollistettava alkuperäisten tavoitteiden saavuttaminen liittämällä sopimusehtoihin myös riittävä joustovara. Hankintasopimuksen tulisi sisältää tarpeelliset sopimuksen muuttamisen mekanismit suhteessa jo tarjouspyynnössä asetettuihin tavoitteisiin. Asiakkaan tarpeet voivat pitkän sopimuskauden aikana muuttua niin, että tarjouspyynnön sisältämiin tavoitteisiin pääseminen edellyttää muutoksia alkuperäisen sopimuksen sisältöön. Julkisen hankintasopimuksen muuttaminen on lähtökohtaisesti hyvin rajoitettua, joten varautuminen asiakkaan tarpeiden muuttumiseen on tarpeellista sopimusehtojen joustavuudella.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Kuntaliitto 2000.

<sup>130</sup> Lehti 2018: 18.

Hankintayksikön ja palveluntarjoajan keskinäisen vastuunjaon lisäksi, varautuminen hankintasopimuksessa erilaisiin sopimusrikkomuksiin tulee tehdä myös palvelua käyttävien asiakkaiden aseman turvaamiseksi. Sen lisäksi, että sopimuksessa todetaan laadun kriteerit, tulee siinä sopia myös niitä koskevasta valvontamenettelyistä. Tarkemmin voidaan lisäksi sopia esimerkiksi hyväksyttävistä poikkeamista palvelujen laadussa, erilaisten poikkeamien ja rikkomusten luokittelusta sekä reklamaatiosta ja erilaisten rikkomusten seurauksista. Rikkomusten aiheuttaman seuraamuksen tulee olla suhteessa rikkomuksen laatuun ja suuruuteen. Kun kyseessä on pieni laadun poikkeama, voidaan sopia esimerkiksi virheen tai puutteen korjaamisesta sekä mahdollisesta vahingonkorvauksesta. Isompien rikkomusten kohdalla kyseeseen voi tulla jopa sopimuksen irtisanominen.<sup>131</sup> Tässäkin jää pitkälti hankintayksikön harkintaan, kuinka merkittäväksi laatuun liittyväksi seikaksi se asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisen arvottaa.

Sosiaali- ja terveystuottaja tuntee tuottamansa palvelun sisällön ja siksi yhteistyön tekeminen palveluntuottajan kanssa voi olla hankintayksikön ja palvelun laadun kannalta tarpeellista. Kuten esimerkiksi markkinakartoituksen yhteydessä yrityksen kanssa tehty yhteistyö antaa hankintayksikölle lisää tietoa palveluista ja niiden toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveystuottajien laadullinen kehittäminen onkin usein mahdollista myös tilaajan ja tuottajan välisenä yhteistyönä. Hankintasopimuksessa voidaan sopia tarkemmin myös tällaisesta hankintasopimuksen voimassa olon aikana toteutettavasta yhteistyöstä. Yhteistyön noudattamisen perusteista hankintayksikön on tosin tullut mainita jo tarjouspyynnössä. Yhteistyöllä voidaan edistää myös laadun ja sopimuksen toteuttamisen valvontaa esimerkiksi tuottajan henkilöstön työtyytyväisyyden mittaamisella.<sup>132</sup>

#### 4.4. Sopimusvalvonta

---

<sup>131</sup> Narikka 2008: 275.

<sup>132</sup> Narikka 2008: 275.

Huolellisen kilpailutuksen ja asianmukaisesti solmitun hankintasopimuksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on vielä huolehdittava siitä, että palveluntarjoaja noudattaa hankintasopimusta. Palvelusopimuksen valvomatta jättäminen johtaa usein negatiivisiin seurauksiin, kun osa palveluntuottajista alkaa valvonnan puutteen vuoksi laiminlyödä velvoitteitaan. Sovitun laatutason toteutumisesta ei ole tällöin takeita. Palvelusopimuksen valvomatta jättämisellä voi olla myös pitkäaikaisia seuraamuksia, kun tarjoajat tietävät pystyvänsä tarjoamaan sisällöllisesti puutteellista palvelua halvemmalla hinnalla kuin palvelukuvauksen sisältöön vakavasti suhtautuvat toimijat. Se pystyy näin hyödyntämään tilannetta tarjouskilpailussa ja tulla uudelleen valituksi palveluntuottajaksi halvalla hinnalla, mutta noudattamatta asetettuja sopimusehtoja.

Kaikkein tärkein aika valvonnalle ovatkin ensimmäiset kuukaudet heti sopimuksen tultua voimaan. Hankintayksikön kannattaa ensimmäisten kuukausien ajan seurata, että sopimusehdot tulevat palvelua tuottaessa täytetyiksi. Lisäksi syvempiä tarkastuksia on suositeltavaa tehdä vuosittain ainakin osalle palveluntuottajista. Hankintayksikön omien seuranta-toimenpiteiden lisäksi myös yhteistyö palveluntarjoajan kanssa on yksi keino toteuttaa sopimusvalvontaa. Palvelun poiketessa siitä laatutasosta, josta on hankintasopimuksessa sovittu, tulee hankintayksikön puuttua poikkeamiin. Sopimusrikkomuksista tulee tehdä kirjallinen virheilmoitus, jotta hankintayksikkö voi vedota palveluntuottajan tekemään virheeseen myöhemmin. Lisäksi laatu-poikkeamista ja niiden korjaamisesta on suositeltavaa pitää kirjaa, jonka molemmat osapuolet myös allekirjoittavat.<sup>133</sup> Näillä toimilla hankintayksikkö turvaa omien oikeuksiensa sekä vastuunjaon lisäksi myös palvelua käyttävien asiakkaiden asemaa ja oikeuksia.

Hankintasopimuksen ehtojen noudattamista sekä sopimuksessa asetettujen palvelun sisältöön ja laatuun liittyvien vaatimusten täyttymistä hankintayksikkö voi valvoa monin eri keinoin. Hankkija voi itse tehdä vierailuja ja tarkistuskäyntejä tuotantoyksiköihin. Lisäksi valvonnassa voidaan hyödyntää yhteistyötä palveluntuottajan kanssa esimerkiksi käymällä yhteisiä arviointi- ja kehittämiskeskusteluja. Palveluhankinnan kohdalla kyse voi olla pitkästä sopimussuhteesta, jonka aikana yhteistyö hankintayksikön ja palvelun-

---

<sup>133</sup> Lehti 2018: 29.



tuottajan välillä on erityisen tärkeää. Parhaimmillaan yhteistyö on toimintaa yhteisen päämäärän, eli laadukkaan palvelun tarjoamisen, hyväksi. Arviointi- ja kehittämiskeskusteluihin voidaan lisäksi ottaa mukaan myös asiakas ja tarvittaessa hänen omaisiaan. Asiakastyytyväisyyttä voi lisäksi muillakin tavoin mitata joko suoraan asiakkailta taikka heidän omaisiltaan. Sopimusvalvonnassa voi lisäksi auttaa toinen kunta esimerkiksi siten, että palvelun sisällön ja laadun arvioimisen suorittaa hankkija jostakin toisesta kunnasta. Hankintayksikkö voi myös vertailla omaa palvelujen järjestämistapaansa sekä lopullista tuotantoa toisen kunnan vastaaviin.<sup>134</sup>

Sopimusehdoissa palveluntuottaja tulee osaltaan velvoittaa palvelun toteutuksen seurantaan ja laadun valvontaan sekä näistä raportoimiseen hankintayksikölle. Hankintayksikkö voi myös asettaa sopimusehdoissa palveluntuottajalle velvollisuuden sopimuksen voimassa olon aikana kehittää toimintaansa laadun parantamiseksi. Kun kyseessä on pitkäkestoinen palvelu, esimerkiksi vammaisten henkilöiden asumispalveluhankinnat, tulee hankintayksikön ja palveluntuottajan yhteyshenkilöiden sopia säännöllisistä seurantakouksista. Käsittelyyn voidaan tällöin ottaa palvelun toteutuminen, laatu, reklamaatiot, asiakaspalautteet ja mahdolliset tulevat palvelutarpeet.<sup>135</sup>

Yksi tapa suorittaa valvontaa sopimusehtojen noudattamisesta on palvelujen asiakkaiden sekä heidän läheistensä mielipiteet. Rehellisen palautteen saamiseksi asiakkaalla on oltava mahdollisuus palautteen antamiseen riippumattomasti ja luottamuksellisesti.<sup>136</sup> Palvelua käyttävä asiakas on palvelutuotannossa aktiivisesti osallisena, joten myös asiakkaan toiminta vaikuttaa palvelun lopputulokseen. Asiakkaan odotuksien, kokemusten sekä oman toiminnan vaikutus palvelujen laatuun on oleellinen. Palvelua käyttäville asiakkaille tulisi myös jakaa tiedot esimerkiksi palvelutuotannon toteutukseen, tuloksiin, laatuun ja kehittämissuunnitelmiin liittyen. Lisäksi asiakkaan tulisi saada tietoa palvelun seurantatuloksista sekä seurantapalautteesta. Hankintasopimuksen velvoitteiden täyttä-

---

<sup>134</sup> Lukkarinen 2007: 254–256.

<sup>135</sup> Valtiovarainministeriö 2017: 221.

<sup>136</sup> Lehti 2018: 29.

misessä sekä valvonnassa asiakkaan roolia voidaan korostaa asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia laajentamalla. Asiakkaat voidaan osallistaa palvelun kehittämiseen esimerkiksi asiakasraatien avulla.<sup>137</sup>

Sosiaali- ja terveystalvveluja käyttäviä asiakkaita tulisi rohkaista mielipiteensä antamiseen siitä, mitä he palvelulta toivovat ja odottavat. Erityisesti vammaisten henkilöiden kohdalla asiakkaan mielipiteen kuuleminen voi vaatia enemmän esimerkiksi ympäristöltä ja vuorovaikutussuhteelta mielipiteen kysyjän kanssa. Asiakkaiden osallistumiseksi palvelun toteutuksen suunnitteluun on vuorovaikutus keskeisessä roolissa. Myös palvelua tuottavan organisaation on tässä vuorovaikutussuhteessa otettava vastaan arvostelu ja kritiikki. Palvelua tuottavalla taholla henkilöstöineen on tavoitteena löytää yhteisymmärrys asiakkaiden tarpeista ja niiden tyydyttämisestä. Tällöin toimintatavat yhteisössä on oltavat sellaiset, että ne kehittävät kommunikointia asiakkaiden kanssa.<sup>138</sup>

Palvelun kehittäminen asiakaslähtöisesti voi johtaa innovatiivisiin lopputuloksiin. Esimerkiksi monet vammaisten saamat palvelut ovat sisällöltään tarkoin laissa säänneltyjä. Asiakas voi kuitenkin yhdessä ammattilaisen kanssa kehittää esimerkiksi palvelutapahtumaan liittyviä uusia toimintatapoja, joita he alkavat yhdessä noudattamaan. Palvelua voidaan muuttaa myös asiakkaan ja organisaation vuorovaikutuksesta syntyvin tavoin.<sup>139</sup> Asiakkaan osallistaminen saamansa palvelun arviointiin sekä kehittämiseen johtaa parhaimmillaan kaikkia hyödyttävään lopputulokseen, jossa myös asiakas ja hänen yksilölliset tarpeensa huomioidaan asianmukaisella tavalla.

Palvelun laadun mittaaminen muutoin kuin asiakkaiden tai heidän läheistensä palautetta hyväksikäyttäen on tyypillisesti ollut haaste niin hankintayksikölle kun palveluntuottajallekin. Koska eri palveluhankinnoissa on erilaiset kriteerit laadulle, pyritään laatua usein mittaamaan sen vaihtelevuudella. Mittausten tavoitteena on tällöin vaihtelun pienentäminen. Laadunhallintaan on olemassa järjestelmiä, kuten ISO 9000 -laatujärjestelmästandardit sekä laatupalkkiokriteeristöt. Lisäksi esimerkiksi kunnat ovat kehittäneet nimenomaan ostopalvelujen laadun arvioimiseksi omia laatukriteerejään.

---

<sup>137</sup> Lukkarinen 2007: 254–256.

<sup>138</sup> Stenvall & Virtanen 2012: 160–165.

<sup>139</sup> Stenvall & Virtanen 2012: 171.

Hankintayksikön sekä palveluntuottajan varsinaisen yhteistyön lisäksi voi palveluntuottaja myös omaehtoisesti edistää laadun toteutumista palveluissaan. Palveluntuottaja voi tällöin tehdä laatustrategian, jossa se määrittelee laatu politiikkansa sekä laatu tavoitteensa. Tavoitteena tulee pääsääntöisesti olla asiakkaiden tarpeiden, odotusten ja vaatimusten täyttäminen. Myös palveluntuottajat voivat käyttää erilaisia laatu standardeja, jonka sisältö ja veloitteet sisällytetään organisaation toimintaan. Tässä yhteydessä organisaatiolle voidaan laatia laatu käsikirja, jossa laatu järjestelmän laajuus määritellään, keskeiset prosessit kuvataan sekä ohjeistetaan käytännön toiminnassa.<sup>140</sup>

Palvelujen laadun mittaaminen olisi nykyisin tehtävä niin, että siinä käytettävät kriteerit ovat myös asiakkaalle ymmärrettäviä. Palvelun käyttäjä ja myös hankintayksikkö voivat saada lupauksen toteutettavan palvelun laadusta esimerkiksi jonkin yleisen standardin mittaustason mukaisesti. Laatu järjestelmien yleistyessä myös palvelujen mittaaminen on yleistynyt. Mittaamisella pyritään esimerkiksi palvelujen kontrolloimiseen ja hallitsemiseen sekä palvelujen vastuulliseen toteutukseen vaikuttamiseen ja asioiden toimivuuden arvioimiseen. Aineettomien sosiaali- ja terveysten palvelujen laadun ja toimivuuden mittaaminen on kuitenkin aiheuttanut paljon kysymyksiä erityisesti syy-seuraussuhteiden osalta. Keskeistä on kuitenkin pohtia palvelusuorituksen sekä siitä saatavan hyödyn suhdetta.<sup>141</sup> Liian monimutkaiset laadun mittaustavat tai mittaustapojen väkinäinen luominen ei sellaisen aineettoman hyödykkeen kuin esimerkiksi vammais palvelun kohdalla kannata. Palvelun sisältö ja laatu lienevät parhaiten vammaisen henkilön tarpeita ja toiveita tukevaa, kun hän on itse osallistunut palautteen antamisella toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen sekä kokee olevansa vuorovaikutuksessa hänestä huolehtivan henkilökunnan kanssa.

Tätä tukee myös Stenvallin ja Virtasen<sup>142</sup> teoksen osuus toimivasta palvelusta laadukkaana kokemuksena, jossa he kirjoittavat siitä, miten toimivaan palveluun riittää pitkälti työntekijöiden oikeanlainen asenne sekä välittäminen. Laatu liittyy siis vahvasti asiakkaan vuorovaikutustilanteesta saamaan kokemukseen. Tällöin keskeisessä roolissa on asi-

---

<sup>140</sup> Lukkarinen 2007: 256–259.

<sup>141</sup> Stenvall & Virtanen 2012: 55–57.

<sup>142</sup> Stenvall & Virtanen 2012: 64–65.

akkaan saama kohtelu. Laadukas palvelukokemus syntyykin heidän mukaansa huolenpidosta, kyvystä ottaa kontakti asiakkaisiin sekä tavasta puhua asiakkaille. Kysymys on ennen kaikkea asiakaslähtöisestä ja asiakkaan tilannetta ymmärtävästä otteesta työhön. Lisäksi nostetaan esiin myös tilojen ja tilasuunnittelun merkitys osana kokonaisvaltaista laadukkaan kokemuksen saamista palveluista.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kun hankintayksikkö ilmoittaa tekemästään sosiaali- ja terveystalushankinnasta, on takana jo pitkä prosessi sekä useita päätöksiä aina kunnan ylimmästä johdosta lähtien. Ennen kuin hankintayksikkö saa tiedon toteutettavasta palveluhankinnasta, on kyseisen palvelun järjestämistapaa pohdittu aina kuntastrategiasta lähtien. Kunnan on järjestettävälle laissa määrätyt sosiaali- ja terveystalukset, mukaan lukien sosiaalihuollon alle kuuluvat vammaispalvelut. Kunta määrittää jo talousarviossaan vammaispalvelujen laajuuden siihen kohdistuvia määrärahoja rajatessaan. Tämän vaikutus kohdistuu määrärahojen perusteella myönnettäviin palveluihin. Kunnan on mahdollista järjestää vammaispalveluja esimerkiksi omana tuotantona tai hankkimalla palvelun toiselta kunnalta tai yksityiseltä palveluntarjoajalta. Päädyttäessä järjestämistapaan, jossa palvelu hankitaan kilpailuttamalla yksityiseltä palveluntuottajalta, on taustalla usein kunnan toimintaedellytyksiin tai talouteen liittyviä seikkoja. Hankinnan kohteena olevan palvelun sisällöllä ei tässä kohtaa liene suurta merkitystä. Jos hankinta on taloudellisesti ja toiminnallisesti parhaiten toteutettavissa hankintana yksityiseltä sektorilta, toimitaan näin. Yksittäisessä vammaispalveluhankinnassa voi kuitenkin olla kyse jopa vain yhden yksittäisen henkilön tai pienen käyttäjäryhmän palvelusta, jonka merkitys palvelun käyttäjille on suuri.

Hankintayksiköllä on uuden hankintalain 108 §:n myötä velvollisuus huomioida myös palvelun sisältöön liittyviä seikkoja, mukaan lukien palvelun laatu sekä asiakkaan erityistarpeet. Hankinnan kohdetta koskeva substanssilainsäädäntö on myös huomioitava hankinnassa. Menettelytapoihin liittyen hankintalaki antaa hankintayksikölle sosiaali- ja terveystalusten kohdalla useita mahdollisuuksia sen huomioiseksi, että hankittavana on palvelu, jonka merkitys käyttäjälleen on suuri. Esimerkiksi mahdollisuus valita hankintamenettely vapaasti, antaa hankintayksikölle hyvän mahdollisuuden huomioida menettelyn valinnassa hankinnan kohteen käyttäjät. Tähän ei kuitenkaan ole velvoitetta.

Kun hankintayksikkö alkaa toteuttamaan hankintaa alkaen hankinnan suunnittelusta, on viime kädessä hankintayksikön päätettävissä, mitä se haluaa hankkia. Palvelun hankinnassa on täytettävä hankintalain 108 §:n asettamat vaatimukset sekä lopullisen palvelun sisällön tulee olla alan substanssilainsäädännön mukainen. Tässä kohdin on kuitenkin

huomioitava, että palvelun sisältöön ja laatuun liittyvät vaatimukset eivät ole laissa kovinkaan tarkoin määriteltyjä. Kuten sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusten valmistelun yhteydessä rajasi, tulisi sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislakien sisältää tarkemmin palvelujen laatuun ja asiakaslähtöisyyteen liittyviä velvoituksia. Hyvin yleisluontoiset velvoitteet asiakkaan erityistarpeiden huomioimisesta sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa ovat jo lähtökohtaisesti hankintayksikölle vaikeasti arvioitavissa. Samaa on havaittavissa myös oikeuskäytännön osalta. Sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävän asiakkaan, esimerkiksi vammaisen henkilön, erityistarpeet ovat hyvin yksilöllisiä henkilön vammasta tai sairaudesta johtuvia tarpeita ja näitä on mahdotonta määrittää tai eritellä tarkemmin esimerkiksi lainsäädännön yhteydessä. Jonkinlainen määrittäminen laadulle ylipäänsä olisi kuitenkin myös lainsäädännössä paikallaan. Tämän yhteydessä myös nimenomaan laadun valvontaan sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa tulisi saada tarkempia rajoituksia. Tällä hetkellä hankinnan menettelyjen valvonnalla tuntuu olevan lainsäädännön osalta suurempi painoarvo kuin hankinnan sisällön arvioinnilla ja valvonnalla. Tämä jääkin pitkälti asiakkaan itsensä tai hänen omaistensa vastuulle.

On todella pitkälle kunnan päättäjien sekä hankintayksikön päätettävissä, millä voimakkuudella erityistarpeiden huomioiminen lopullisessa palvelussa näkyy. Asiakkaan erityistarpeiden huomioiminen osana jokaista hankintaprosessin vaihetta, turvaa kuitenkin hyvää lopputulosta. Suuremmista linjoista päätettäessä ennen hankinnan päättämistä hankintayksikölle, voi palvelun sisältöön ja asiakkaiden erityistarpeiden huomioimiseen kiinnittää enenevässä määrin huomioita esimerkiksi laatimalla kunnan tasolla tietyille asiakasryhmälle suunnattuja sosiaali- ja terveyspalvelujen hyvinvointistrategioita sekä kehittämisohjelmia. Kunnan päätöksenteossa voidaan hyödyntää esimerkiksi kunnan vammaisneuvoston antamia lausuntoja.

Tutkimusongelmana erityistarpeiden huomioiminen osana julkisia hankintoja herätti paljon ajatuksia. Erityistarve on jopa sosiaali- ja terveysalalla itsessään vaikeasti määriteltävissä. Esimerkiksi vammaisen henkilön erityistarpeet ovat hyvin yksilöllisiä ja eritasoisia eikä niitä pysty sijoittamaan yhteen muottiin. Velvollisuus huomioida myös asiakkaan erityistarpeet julkisia hankintoja tehtäessä, voi tarkoittaa hankintakohtaisesti hyvin erilaisia asioita. Lähtökohta on kuitenkin asiakkaan itsensä tai hänen läheisensä kuunteleminen

sekä heidän osallistamisensa myös hankintaprosessiin. Hankintayksikköä paitsi velvoitetaan erityistarpeiden huomioiseen, annetaan sille myös erinomaiset mahdollisuudet huomioida asiakkaan erityistarpeet osana hankintaa huolellisella hankinnan suunnittelulla ja sopivan hankintamenettelyn valitsemisella, laadun vähimmäisvaatimusten asettamisella sekä riittävällä valvonnalla kohdistuen myös sopimuksen sisällön toteuttamiseen. Kaikissa vaiheissa hankintayksikön on mahdollista osallistaa myös omat erityistarpeensa parhaiten tunteva asiakas prosessiin.

Jatkotutkimukselle tämän tutkielman aiheesta on tarvetta mielestäni sillä saralla, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sisällöstä voitaisiin säädellä tarkemmin laissa esimerkiksi juuri laatuun liittyen. Palvelun järjestäjällä, oli järjestämistapa mikä hyvänsä, on vastuu palvelun sisällöstä, mutta voisiko palvelun järjestäjällä olla lisäksi velvollisuus esimerkiksi tiettyjen laissa määriteltyjen laadun vähimmäistasojen täyttämiseen. Kysymys on kinkkinen, sillä hyvin yksityiskohtainen määritelmä ei toimi kuin pieneen osaan palveluista kerrallaan, kun taas ympäröivää laadun vähimmäistason määrittely laissa kuvaisi lähinnä nykyistä tilannetta.

## LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

Eskola, Saila, Eeva Kiviniemi, Tarja Krakau & Erkkö Ruohoniemi (2017). Julkiset hankinnat. Helsinki: Alma Talent.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit: Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki.

Kontio, Annamari, Sanna Kronström, Aarne Kumlin & Laura Mäki (2017). Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki: Edita.

Kuosma, Tapio (2009). Uudistettu vammaispalvelulaki. Helsinki: Livres `Belles-Lettres`.

Lukkarinen, Sami (2007). Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Talentum.

Määttä, Kalle & Tomi Voutilainen (2017). Julkisten hankintojen sääntely. Helsinki: Kauppakamari.

Narikka, Jouko (2008). Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanoma.

Pekkala, Elise, Katariina Huikko, Mika Pohjonen & Markus Ukkola (2017). Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Räty, Tapio (2010). Vammaispalvelut: Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Kynnys ry.

Siltala, Raimo (2001). Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.



Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen: kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, Kaarlo (2000). Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Elektroniset lähteet:

Kuntaliitto (2000). Kuntaliiton yleiskirje 14/80/200. Asumispalvelujen tarjousmenettely ja ostosopimusmalli liite. Saatavissa 16.4.2020: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2000/asumispalvelujen-tarjontamenettely-ja-ostosopimusmalli>.

Lehti, Susanna (2019). Palveluntuottajan valvonta vammaispalveluissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Vammaispalvelun neuvottelupäivät 5.6.2019. Saatavissa 16.4.2020: <https://thl.fi/fi/hakutulokset?q=laadun+valvonta>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017-2019. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:6. Saatavissa 16.4.2020: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3960-8>.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto (2003). Yksilölliset palvelut, toimivat asunnot ja esteetön ympäristö: vammaisten ihmisten asumispalvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:4. Saatavissa 16.4.2020: <http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/asumpalv03/asumpalv03.pdf>.

Ukkola, Markus (2018). Julkisten hankintojen sisältövaatimuksista valittaminen. Edilexin julkaisusarja. Saatavissa 16.4.2020: [www.edilex.fi/artikkelit/18502](http://www.edilex.fi/artikkelit/18502).

Valtiovarainministeriö (2017). Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017. Saatavissa 16.4.2020: <https://vm.fi/docu>

ments/10623/4040240/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017/868b80fa-c2de-4328-ae93-36b17968f780/Valtion+hankintak%C3%A4sikirja+2017.pdf?version=1.0.

Vernerinet Verkkopalvelu kehitysvammaisuudesta. Kehitysvammaisen asiakkaan kohtaaminen. Saatavissa 16.4.2020: <https://verneri.net/yleis/sites/default/files/dokumentit/pdf/kohtaa-kehitysvammaisen-asiakas-kiekko-2020-verkko.pdf>.

Lainvalmisteluaineisto:

HE 161/2016 vp. Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 219/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 1) laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä 2) laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

KOM (2011) 896 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisista hankinnoista.

PeVL 49/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

StVL 8/2016 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

**Oikeuskäytäntö:**

KHO 2019:162

KHO 2014:55

MAO: 182/19

MAO: 483/18

MAO: 176/15

MAO: 502/11

Vaasan HAO 22.5.2014 14/0148/1.

Turun ja Porin LO 12.8.1997 330/2.

**Muu:**

KAA 2/18 vp. Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettaminen.