

# TEHOSTETUN PALVELU- ASUMISEN JULKISET HANKINNAT

Antti Saastamoinen  
Helena Tuorila  
Johanna Kirveskoski



# TEHOSTETUN PALVELU- ASUMISEN JULKISET HANKINNAT

Antti Saastamoinen  
Helena Tuorila  
Johanna Kirveskoski

## **Julkaisija**

### **Kilpailu- ja kuluttajavirasto**

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/>

ISSN 2814-6794

ISBN 978-952-6684-21-5

## Sisällys

Tiivistelmä.....	7
Esipuhe.....	8
1 Johdanto.....	9
2 Selvityksessä tarkastellut palveluiden järjestämistavat.....	11
3 Kyselytutkimus palveluasumisen järjestämisestä ja hankinnoista.....	13
3.1 Palveluiden järjestäjät kyselyaineistossa.....	13
3.2 Kuinka tehostetun palveluasumisen tarjonta on järjestetty?.....	14
3.3 Järjestämistapa, järjestäjien koko ja kustannukset.....	20
3.4 Kilpailutuksen vaikutukset asumispalveluihin.....	23
4 Kilpailutettuihin palveluasumishankintoihin liittyvät reklamaatiot.....	28
4.1 Palveluasumisen asiakkaan reklamaatiomahdollisuudet.....	28
4.2 Hankintasopimusten toteutumisen ja palvelun laadun valvonta.....	29
4.3 Palveluasumista koskevat reklamaatiot kyselyssä.....	30
5 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	37
Lähteet ja taustamateriaali.....	39
Liitteet	42
Liite A: Analysoidut kyselykysymykset.....	42
Liite B: Käytetyt kustannus- ja väestötiedot.....	43
Liite C: Reklamaatioiden aiheet; kaikki reklamaatioaiheet.....	46
Liite D: Hankintalainsäädännöllisiä näkökulmia palveluasumisen hankintoihin.....	50
Liite E: Asumispalveluiden hankkiminen markkinoilta palvelusetelillä.....	57



## TIIVISTELMÄ

Tässä katsauksessa tarkastelemme tehostetun palveluasumisen julkisia hankintoja ja niihin liittyviä reklamaatioita palveluiden järjestäjille suunnatun kyselyn avulla. Vuonna 2020 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) tuotti aihetta koskevia kysymyksiä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen *Vanhuspalveluiden tila* -kuntakyselyyn. Vastauksia saatiin yhteensä 165 kunnalta, kuntayhtymältä tai yhteistoiminta-alueella. Kysymyksillä kartoitettiin erityisesti sitä, kuinka järjestäjät tuottavat, hankkivat ja kilpailuttavat tehostetun palveluasumisen palvelut, millaisia mahdollisia vaikutuksia kilpailutusmenettelyillä on ollut sekä, ovatko järjestäjät saaneet reklamaatioita palveluista. Lisäksi katsauksessa luotiin yleiskatsaus julkisten hankintojen reunaehtoihin hankintalain näkökulmasta.

Kyselyn tulosten perusteella yleisin tapa järjestää tehostettu palveluasuminen on järjestäjän oma tuotanto. Kuitenkin samalla havaittiin, että vain harva järjestäjä käyttää vain yhtä järjestämistapaa ja suurimmassa osassa tapauksia palveluita hankitaan myös kilpailutusmenettelyin ja palveluseleillä. Suorahankintoja käytettiin varsin harvoin. Eri-alaisten järjestämistapojen keskimääräinen lukumäärä vaikutti myös kasvavan mitä suuremmasta järjestäjästä oli kyse. Suuremmat järjestäjät vaikuttivat myös todennäköisemmin käyttävän kilpailutettua puitejärjestelyä kuin kilpailutusta missä valitaan vain yksi palveluntuottaja. Tulosten perusteella palvelutuotannossa käytetään useita toisiaan tukevia järjestämistapoja.

Kilpailutusmenettelyiden vaikutuksista kysyttäessä vaikutukset palveluiden laatuun nähtiin pääsääntöisesti positiivisena. Vastajat myös kokivat, että kilpailutusten kautta palveluja oli pystytty kehittämään. Sen sijaan näkemykset vaikutuksista palveluiden kustannuksiin jakaantuivat enemmän. Osalle järjestäjistä kilpailutusmenettelyt olivat aiheuttaneet merkittäviä lisäkustannuksia. Laadun ja kustannusten välillä ei kuitenkaan havaittu selvää yhteyttä vastausten perusteella. Vastajien joukossa arvioitiin myös, että kilpailutusmenettelyt olisivat lisänneet tuottajia alueelleen. Toisaalta kilpailutusmenettelyiden nähtiin myös suosineen suuria tuottajia. Suhteellisesti pienemmät järjestäjät olivat todennäköisemmin tätä mieltä.

Vastajista 75 % vastasi saaneensa palveluita koskevia reklamaatioita viimeisen kolmen vuoden aikana. Yllättävä havainto oli, että neljännes vastajista ei ollut saanut reklamaatioita. Kyselyn perusteella ei voitu tarkemmin arvioida johtuiko tämä siitä, että reklamaatioihin ei olisi ollut aihetta vai esimerkiksi asiakkaiden puutteellisista reklamointimahdollisuuksista. Reklamaatioiden aiheet koskivat pääsääntöisesti henkilöstön riittämättömyyttä tai siihen välillisesti liittyviä syitä kuten erilaisia virike, ulkoilu- ja harrastetoimintaan liittyviä seikkoja. Henkilökunnan riittämättömyys oli yleinen reklamaation aihe riippumatta palveluiden järjestämistavasta. Palveluiden saatavuuteen tai tuottajan vaihtumiseen liittyviä reklamaatioita havaittiin vastauksissa verrattain vähän. Reklamaatiot olivat vastajien mukaan yleensä johtaneet järjestäjän huomautuksiin ja vaatimuksiin ongelman korjaamiseksi. Rahallisia toimenpiteitä kuten hinnanalennuksia, sopimussakkoja, hyvitystä palvelunkäyttäjälle tai vahingonkorvausta havaittiin harvemmin. Reklamaatioita koskeneissa avovastauksissa korostui yhteistyö asiakkaan kanssa ongelman ratkaisemiseksi.

## ESIPUHE

Vanhemman ikäluokan kasvu lisää valtavasti tarvetta ikääntyneiden tuetuille asumispalveluille. Palveluasumisen järjestämisestä vastaavat kunnat aina hyvinvointialueiden aloittamiseen saakka.

Asumispalveluissa julkisen sektorin vastuulla on järjestäminen. Tämän voi erottaa varsinaisesta tuottamisesta. Mahdolliset järjestämistavat ovatkin hyvin moninaisia. Oman tuotannon lisäksi kunnan on mahdollista järjestää palvelut ja valita palveluntuottajat erilaisin hankintamenettelyin. Lisäksi voidaan tukea asiakasta palvelusetelillä, ja siten jättää palveluntarjoajan valinta suuremmin asiakkaalle itselleen.

Erilaisten järjestämistapojen yleisyydestä ja toimivuudesta löytyy yllättävän vähän tietoa. Tämän vuoksi Vanhuspalvelujen tila -tutkimusta tuottava Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) lähestyi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (KKV) täydentääkseen vuosittaista kyselytutkimustaan kysymyksillä, jotka liittyvät palvelun markkinaehtoiseen tuottamiseen. KKV muotoili kyselyyn sekä palvelujen hankintaan että kuluttajakokemukseen liittyviä kysymyksiä. Tavoitteena oli tuottaa aineksia keskusteluun hyvistä järjestämis- ja hankintakäytännöistä.

Näistä kysymyksistä Antti Saastamoinen, Helena Tuorila ja Johanna Kirveskoski ovat tuottaneet käsillä olevan raportin. Tuloksista piirtyy kuva pitkälti julkisen sektorin omaan tuotantoon nojaavasta toimialasta, missä kuitenkin sekä julkisiin hankintoihin liittyvillä puitejärjestelyillä että yksityisille asiakkaille annetuilla palvelusetelillä, on merkittävä rooli. Tutkimuksen perusteella ei syntynyt kuvaa siitä, missä tilanteissa joku järjestämistapa olisi aina selkeästi toista parempi. Pikemminkin syntyy kuva siitä, että useampaa järjestämistapaa käyttäessään kunnat käyttävät eri järjestämismuotoja toisiaan täydentävinä, ei toisiaan korvaavina. Myöskään reklamaatioista ei muodostu sellaista kuvaa, jonka perusteella yhden järjestämistavan voisi nostaa aina selkeästi toista paremmaksi.

Tutkimuksen tekemiseen on sen eri vaiheissa osallistunut suuri joukko asiantuntijoita. Tutkimuksen mahdollisti THL ja olemme tästä yhteistyöstä erittäin kiitollisia. KKV:ssa varsinkin kysymysten työstämiseen osallistui todella moni asiantuntija. Hankintalain tulkinta vaatii mittavan määrän asiantuntemusta, joten tutkimuksen liitteenä on vielä oma osionsa, jossa on käyty läpi nimenomaan tehostetun palveluasumisen hankintoihin liittyviä lainsäädännöllisiä asioita.

22.9.2022 Espoo

Tuulia Hakola-Uusitalo  
tutkimusjohtaja



## 1 JOHDANTO

Suomen väestö ikääntyy vauhdilla. Erityisesti kaikkein vanhimpien kansalaisten osuus kasvaa nopeasti. Yli 85-vuotiaiden määrä tulee kaksinkertaistumaan seuraavien 20 vuoden aikana, minkä vuoksi ikääntyneille sopivia asumis- ja hoivaratkaisuja tarvitaan entistä enemmän. Ympäristöministeriön (2020) laatimassa Ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelmassa vuosille 2020–2022 todetaan, että kansallinen tavoite on, että iäkkäät ihmiset voivat asua kotona ja saada sinne tarvitsemansa palvelut.

Tavoitteesta huolimatta kotona asuminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista ja ikäihmisten palveluasumiselle on siten kysyntää. Ympäri vuorokautisen hoivan sisältävän tehostetun palveluasumisen asiakasmäärä on 2000-luvulla noussut, vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla tapahtuvan laitoshoidon vastaavasti vähentyessä. Vuoden 2019 lopussa tehostetun palveluasumisen asiakkaita oli noin 45 000.<sup>1</sup> Tehostetun palveluasumisen asiakkaista noin puolet asui kunnallisen palvelutuotannon yksiköissä.

Ennen uusiin hyvinvointialueisiin perustuvaa sote-uudistusta, kunnat ovat vastanneet ja vastaavat ikääntyvien tehostetun palveluasumisen järjestämisestä ja rahoittamisesta Suomessa. Kunnat ovat voineet tuottaa asumispalvelut itse tai ulkoistaa ne yksityisille asumispalvelujen tuottajille. Viimeisen 15 vuoden aikana entistä suurempi osa kunnista on ulkoistanut palveluasumisen hankintansa esimerkiksi kilpailuttamalla.<sup>2</sup> Tehostetun palveluasumisen palveluita ostettiin yksityisiltä toimijoilta noin 780 miljoonalla eurolla vuonna 2019 (Lith, 2021). Jopa noin puolet ikääntyneiden hoivapalveluista tuotetaan yksityisesti.<sup>3</sup> Esimerkiksi Lith (2021) on arvioinut, että yksityinen toiminta muodosti noin 42 % kuntien ikääntyneiden asumispalveluiden palvelukysynnästä.

Ulkoistamisten ja kilpailutusten kautta kunnat ovat tavoitelleet kustannussäästöjä, lisäkapasiteettia sekä laatua ikääntyvien asumispalveluihin.<sup>4</sup> Yleisemmin asumispalveluiden ulkoistamiskehitys ja kilpailutus voidaan tulkita pyrkimyksenä tehostaa palvelutuotantoa markkinamekanismin keinoin (ks. esim. Valkama ym., 2013). Tehokkuuden parantamisen ja säästöjen ohella ulkoistamista on perusteltu riskinjaollisilla syillä, koska entinen kuntatuottaja on voinut siirtää palvelun tuottamisesta syntyvää riskiä yksityiselle toimijalle.<sup>5</sup>

1 Ikääntyneiden asumisen sisältävien ostopalvelujen kasvu pysähtyi vuonna 2019 ja kääntyi tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidossa jopa pieneen laskuun. Tätä voidaan selittää sillä, että yksityisten asiakaspalvelujen ostot eivät sisällä kunnallisilla palvelueteleillä hankittuja palveluja, joita on hyödynnetty kasvavassa määrin ikääntyneiden asumispalveluissa. Kuntataloustilastoissa palvelusetelit kirjautuvat avustuksiin eikä asiakaspalveluihin. (Lith 2021, 38–39.)

2 Moniin muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa yksityiset toimijat ovat nousseet merkittävään asemaan palvelujen tuotannossa (Mathew Puthenparambil 2019, 24).

3 THL (2020). Katso myös: Hyvinvointiala HALI ry; <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2021/06/miten-hoivapalvelut-saadtaan-riittamaan-ikaantyvassa-suomessa-2.pdf> (Ladattu 14.6.2021).

4 Ks. esim. Löfström (2020). Lisäksi kunnilla voi olla elinkeinopoliittisia syitä käyttää kilpailutuksia ja yksityisiä toimijoita.

5 Ikääntyvien tehostetun palveluasumisen järjestämiseen ja kilpailuttamiseen kunnissa vaikuttavat lukuisat seikat, kuten palvelujen kysyntä, kuntalaisten palvelutarpeet, väestön koko, sekä kunnan taloudellinen tilanne. Esimerkiksi kunnan suurempi koko on tutkimusten perusteella tulkittu kasvattavan todennäköisyyttä sille, että kunta ulkoistaa palveluja yksityisille. Myös valtakunnalliset palvelurakenteen uudistuspyrkimykset ovat vaikuttaneet viime vuosina palveluiden järjestämiseen kunnissa. Lith (2019, 5) on todennut, että yksi osasy yksityisen toiminnan kasvuun on vuosia kestänyt epävarmuus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksista. Epävarmuus ei ole kannustanut kuntia kehittämään omaa toimintaansa.

Sosiaalipalveluissa on argumentoitu, että palveluiden ulkoistaminen voi olla hankalaa haasteellisen laadunseurannan vuoksi (Valkama ym., 2013). Palveluiden laatua koskevat kysymykset ovatkin olleet runsaan julkisen keskustelun kohteena viime vuosina. On tuotu esiin, että hankintalainsäädännön rajoitteet ja taloudelliset tekijät ohjaavat hankintapäätöksiä ja laatu sekä asiakkaan kokonaisuus jäisivät hankinnoissa taka-alalla (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012, 6).

Vaikka ikääntyneiden asumispalveluiden tuotantoa ja järjestämistä seurataan nykyisellään varsin kattavasti, laajempaa tietoa siitä, miten kunnat käytännössä kilpailuttavat palveluhankintaansa, ei ole juuri tarjolla.<sup>6</sup> Lisäksi sote-uudistuksen kynnyksellä on ilmeinen tietotarve sille, millaisesta lähtötilanteesta tehostetun palveluasumisen hankinnoissa uuteen sote-järjestelmään ollaan siirtymässä. Sote-uudistus potentiaalisesti vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden hankintoihin, kilpailuttamiseen ja yksityisten toimijoiden asemaan näillä markkinoilla merkittävällä tavalla. Erilaisilla hankintamenettelyillä ja hankintayksikköjen käytännön hankintaosaamisella on keskeinen merkitys siinä, kuinka onnistuneesti yksityisiä toimijoita voidaan hyödyntää.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) *Vanhuspalveluiden tila* -kyselyssä on aiemmin hyvin laajasti selvitetty vanhuspalvelulain toimeenpanon toteutumista alueilla, mutta palvelujen hankintakäytännöt ja kilpailutus eivät ole olleet lähemmän tarkastelun kohteena.<sup>7</sup> Vuonna 2020 kyselyä täydennettiin yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kanssa kysymyksillä, joissa tarkasteltiin kuntien ikääntyneiden palveluasumisen hankintakäytäntöjä.<sup>8</sup> Erityisesti kysymyksissä tarkasteltiin sitä, miten palveluiden järjestäjät (kunnat) kilpailuttavat palveluita ja onko kilpailuttamisella ollut mitään yhteyttä palveluiden kustannus- ja laatuun. Kilpailutusten ja yksityisten toimijoiden hyödyntäminen ei ole tae, että palveluille asetettuja tavoitteita saavutettaisiin. Siksi hankintakäytäntöjen ohella on tarkasteltava palvelujen onnistumista palvelukäyttäjien näkökulmasta ja tässä selvityksessä tarkastellaankin myös kyselyvastausten perusteella palveluista annettujen reklamaatioiden yleisyyttä. Lisäksi palveluiden kilpailutuksia tarkasteltaessa on huomioitava hankintalainsäädännön mukanaan tuomat reunaehdot, joita selvityksessä myös käsitellään.

Tämä selvitys rakentuu seuraavasti. Luvussa 2 määrittelemme lyhyesti ne palveluiden järjestämistavat, joita tässä selvityksessä käsittelemme. Luvussa 3 taas raportoimme *Vanhuspalveluiden tila* -kyselyssä saatuja tuloksia näiden järjestämistapojen käytöstä ja sekä erilaisten järjestämistapojen yhteydestä palveluiden laatuun ja kustannuksiin. Erityisesti tarkastelemme, kuinka yleisiä erilaiset hankintamenettelyt ovat erilaisilla järjestäjillä. Luvussa 4 tarkastelemme kyselyn tulosten perusteella, mitä seikkoja palveluasumisesta tehdyt asiakasreklamaatiot ovat koskeneet. Luvussa keskustellaan myös yleisemmin asiakkaiden palveluasumiseen liittyvistä reklamaatiomahdollisuuksista. Lopuksi luvussa 5 tehdään selvityksen yhteenveto ja johtopäätökset kyselytuloksista.

---

6 Lith (2021) kuvaa kattavasti palveluasumisen markkinoita Suomessa keskittyen enemmän markkinoiden kokoon kuin itse kilpailuttamismenettelyihin.

7 <https://thl.fi/fi/web/ikaantyminen/-/vanhuspalvelujen-tila-kysely-kunnille-kesakuun-aluussa>

8 KKV:n tehtäviin liittyy muiden tehtävien ohella julkisten hankintojen valvonta ja seuranta sekä kuluttajansuojasta huolehtiminen. Kuluttaja-asiamiehen tehtäviin kuuluu mm. markkinoinnin ja sopimusehtojen sekä perinnän lainmukaisuuden valvonta.

## 2 SELVITYKSESSÄ TARKASTELLUT PALVELUIDEN JÄRJESTÄMISTAVAT

Tässä luvussa määrittelemme lyhyesti selvityksen kyselytulosten analyysissa (luvut 3 ja 4) tarkasteltuja palveluiden järjestämistapoja. Annetut määritelmät eivät kata kyseisten menettelyiden kaikkia yksityiskohtia, vaan määrittelyissä tuodaan esiin vain kunkin menettelyn keskeisimmät ominaispiirteet. Koska eri hankintamenettelyihin liittyy yksityiskohtaista hankintalainsäädäntöä, käsittelemme hankintalainsäädännöllistä näkökulmaa tehostetun palveluasumisen hankinnoissa liitteessä D. Lisäksi, koska palvelusetelillä toteutettavat palvelut poikkeavat tietyin osin muista järjestämistavoista, käsittelemme niitä tarkemmin liitteessä E.

Jäljempänä tulosten tulkinnassa on huomioitava, että vastaajien tulkinnat eri järjestämiskeinoista voivat poiketa tässä annetuista määritelmistä. On myös mahdollista, että järjestämistapoja on tulkittu toisiinsa rinnasteisina. Vastajaat ovat voineet esimerkiksi rinnastaa sidosyksikköhankinnan suorahankintaan, sillä kummassakaan tapauksessa hankintaa ei kilpailuteta.

### **Kunta, kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue tuottaa itse palvelut (oma tuotanto)**

Järjestämisvastuussa olevan kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen on ensisijaisesti päätettävä, tuottaako se palvelut itse (tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa) vai ulkoistaako se palvelutuotannon muille (yksityisille) toimijoille. Jälkimmäisessä tapauksessa hankintayksikön on pääsääntöisesti kilpailutettava hankinnat. Järjestämisvastuuta ja viranomaistyötä hankintayksikkö ei kuitenkaan voi ulkoistaa. Hankintayksikkö voi kuitenkin kuntalain mukaisesti siirtää järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

### **Palvelut hankitaan toisen kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen tuottamina**

Tässä tapauksessa voidaan viitata useaan eri tilanteeseen:

- Palvelu hankitaan kilpailutusmenettelyjen kautta ostopalveluna toiselta kunnalta.
- Kunnat voivat tehdä hankintalain asettamin edellytyksin horisontaalista yhteistyötä.
- Kuntien välisen yhteistyön puitteissa toiminta siirretään toisen kunnan toteutettavaksi ns. vastuukuntamallin mukaisesti, jossa vastuukunta ottaa järjestettäväkseen muille kunnille kuuluvia tehtäviä.

### **Kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen sidosyksikkö tuottaa palvelut<sup>9</sup>**

Sidosyksiköltä tehtävässä hankinnassa hankintayksikkö tekee suorahankinnan sidosyksiköltä, johon se käyttää määräysvaltaa. Sidosyksikköaseman vuoksi hankintaa ei siis tarvitse kilpailuttaa, vaan sidosyksikkö toimii ikään kuin hankintayksikön erillisenä osana. Sidosyksikön oikeutta myydä muille kuin omalle hankintayksikölleen on kuitenkin rajoitettu.

<sup>9</sup> Kyselyssä vastaajalle on tässä yhteydessä tarkennettu sidosyksikön käsitettä seuraavasti: "Sidosyksiköllä tarkoitetaan viranomaisen/viranomaisten omistamaa osakeyhtiötä, johon viranomainen käyttää määräysvaltaa ja joka tekee suuren osan liiketoiminnastaan omistajansa/omistajiensa kanssa. Tarkka määritelmä, hankintalaki 27 §."

## Kilpailutuksella on valittu yksi palveluntuottaja

Tässä järjestämistavassa hankinta tehdään hankintalain mukaisin kilpailutusmenettelyin siten, että palvelujen tuottajaksi valitaan yksi tuottaja.

## Palvelut hankitaan kilpailuttamalla siten, että valitaan useita tuottajia ns. puitejärjestelyyn

Hankintalain mukaisesti puitejärjestelyllä viitataan tilanteeseen, jossa:

*Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot.*

Toisin sanoen puitejärjestelyt voidaan tulkita järjestelyiksi, joissa sovitaan määräajaksi niistä reunaehdoista, joiden puitteissa hankinnat tehdään kyseisellä aikajaksolla. Puitesopimukseen voi itsessään sisältyä edelleen puitesopimuksen sisäisiä kilpailutuksia.

## Suorahankinta (ostopalvelu ilman kilpailutusta)

Suorahankinta muodostaa poikkeuksen hankintalain pääsääntöön julkisten hankintojen kilpailuttamisesta. Suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee hankinnasta valitsemiensa palveluntoimittajien kanssa ilman, että hankintaa on kilpailutettu (ts. hankinnasta ei ole julkaistu hankintailmoitusta). Suorahankinta on aina erikseen perusteltava ja suorahankintaa voi hyödyntää vain, jos sen edellytykset täyttyvät. Suorahankinnan edellytyksiä on käyty tarkemmin läpi liitteessä D. Sote-hankinnoista hankintalaissa on erityinen suorahankintapykälä, jonka mukaan hankintayksikkö voi yksittäisissä tapauksissa tehdä suorahankinnan, jos esimerkiksi yksittäiselle asiakkaalle palveluntarjoajan vaihtuminen olisi hoitosuhteen takia ilmeisen kohtuutonta uhattuna tilanteessa, jossa palveluita ollaan parhaillaan kilpailuttamassa uudelleen.

## Palvelusetelihankinta

Yksinkertaistettuna palvelusetelihankinnassa asiakas valitsee palveluntarjoajan hänelle myönnetyn palvelusetelin avulla järjestäjän ennalta palvelusetelijärjestelmään hyväksymien palveluntarjoajien joukosta. Keskeinen palvelusetelihankinnan elementti on, että siinä järjestäjän ja palveluntarjoajien välille ei synny sopimussuhdetta.

## 3 KYSELYTUTKIMUS PALVELUASUMISEN JÄRJESTÄMISESTÄ JA HANKINNOISTA

### 3.1 Palveluiden järjestäjät kyselyaineistossa

Tämän selvityksen aineistona käytetään THL:n palveluiden julkisille järjestäjille vuonna 2020 toteuttamaa kyselyä. Kyselyyn vastajina olivat niin kunnat, kuntayhtymät kuin yhteistoiminta-alueet. Kysely lähetettiin 136 kuntaan, 23 kuntayhtymään ja 16 yhteistoiminta-alueelle. Näistä kyselyyn vastasi yhteensä 165 järjestäjää, joista valtaosa oli yksittäisiä kuntia. Kysely oli kohdistettu ensisijaisesti kunkin järjestäjän vanhustalpalveluista vastaavalle henkilölle. Vastauksia on kuitenkin järjestäjien taholla voinut olla pohtimassa useampi henkilö tai kokonainen työryhmä.<sup>10</sup> Vastauksista ei voida myöskään aukottomasti päätellä palveluiden järjestämisen tilaa kunnissa, sillä vastaukset edustavat ainoastaan järjestäjien näkemystä tehostetun palveluasumisen järjestämisen tilasta vastaushetkellä.

Taulukko 1. Vastausjakauma järjestäjä- ja vastaajatyypin mukaan.

Vastaajatyppi	Järjestäjätyppi			yht.
	Kunta	Kuntayhtymä	Yhteistoiminta-alue	
Yksittäisen asiantuntijan/ viranhaltijan näkemys	61	8	5	74
Työryhmän näkemys	56	15	8	79
Hallinnollisen käsittelyn esim. johtoryhmän näkemys	10	0	2	12
<b>yht.</b>	127	23	15	165

Kyselyaineistoon on liitetty myös joitakin perustietoja järjestäjistä, kuten järjestäjien koko asukasluvulla mitattuna ja asukasta kohden lasketut sote-kustannukset.<sup>11</sup> Suurin osa vastajista on alle 50 000 asukkaan järjestäjiä. Vastajien joukossa on myös seitsemän suurempaa kaupunkia (Kuopio, Turku, Jyväskylä, Vantaa, Helsinki, Oulu, Espoo). Suurimmista kaupungeista Tampere näkyy yhteistoiminta-alueena Oriveden kanssa. Lisäksi vastajissa on viisi kuntayhtymäksi luokiteltua järjestäjää, joiden kuntien yhteenlaskettu asukasluku ylittää 100 000 henkilöä. Kyselyyn vastanneiden järjestäjien väestöpeitto kattaa käytännössä koko Suomen, sillä asukasluku yli kaikkien järjestäjien on noin 5,4 miljoonaa. Tässä mielessä kyselyn tuloksia voidaan pitää edustavana kokonaiskuvana tehostetun palveluasumisen järjestämisestä ja hankinnoista.

<sup>10</sup> Tämä on syytä huomioida vastausten tulkinnoissa, sillä on mahdollista, että esimerkiksi kilpailuttamista koskeviin kysymyksiin on vastannut esimerkiksi hankinnoista vastaava henkilö.

<sup>11</sup> Ks. tarkemmin liite B ja <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/tilastot-ja-erillisselvitykset/kuntien-sosiaali-ja-terveydenhuollon-nettokustannukset-euroaasukas>

Taulukko 2. Järjestäjän koko ja järjestäjätyyppi.

Asukasluku	Kunta	Kuntayhtymä	YT-alue	yht.
0–	20	0	0	20
2 500–	23	0	0	23
5 000–	36	1	1	38
10 000–	35	14	12	61
50 000–	6	3	1	10
100 000–	7	5	1	13
yht.	127	23	15	165

Kyselyssä oli yhteensä 138 kysymystä, joista KKV:n muotoilemia kysymyksiä oli kahdeksan.<sup>12</sup> KKV:n kysymyksillä selvitetiin, kuinka (tehostetun) palveluasumisen hankinnat on toteutettu eri alueilla, millaisia vaikutuksia palveluiden kilpailutuksella on ollut ja kuinka paljon palveluista on reklamoitu. KKV:n kyselyyn tuottamat kysymykset on listattu tarkemmin liitteessä A. Näiden ohella KKV:lla on ollut käytössään joidenkin muiden kyselyssä olleiden kysymysten tulokset, kuten esimerkiksi valvontaan liittyviä kysymyksiä sekä kysymys tehostetun palveluasumisen riittävydestä. Pääsääntöisesti vastaajat ovat arvioineet, että tehostetun palveluasumisen palveluita on vähintään melko riittävästi. Noin 14 % vastaajista taas on arvioinut palveluja olevan heidän alueellaan jossain määrin liikaa.

Taulukko 3. Tehostetun (ympäri vuorokautisen) palveluasumisen riittävyys.

	lkm.	%
Riittävästi	81	49,1
Melko riittävästi	45	27,3
Riittämättömästi	14	8,5
Liikaa	23	13,9
Ei tarvetta	2	1,2
yht.	165	100

### 3.2 Kuinka tehostetun palveluasumisen tarjonta on järjestetty?

Ensimmäiseksi tarkastelemme, miten yleisiä eri palveluiden järjestämistavat ovat (Taulukko 4).<sup>13</sup> Tarkemmin vastaajat ovat kysymyksessä arvioineet sitä osuutta palveluista (asiakaspaiikoilla mitattuna), mikä järjestetään kyseisellä

<sup>12</sup> Kyselyssä oli huomattava määrä COVID-19-pandemiaan liittyviä kysymyksiä.

<sup>13</sup> Tuloksia raportoitaessa käytämme termejä palveluiden *järjestäminen/tuottaminen/hankinta* ristikkäin samassa merkityksessä viittaamaan yleisesti tapaan, jolla palveluiden järjestäjä (kunta/kuntayhtymä) on valinnut palvelut järjestettäväksi. Täsmällisesti määriteltynä termit eivät viittaa samaan asiaan, sillä palveluiden järjestämisvastuu voi olla eri taholla kuin palveluiden tosiasiallinen tuotanto. Palveluiden hankinta taas viittaa käytettyyn hankintamenettelyyn. Yksinkertaisuuden vuoksi käytämme termejä rinnakkain viittaamaan siihen, kuinka asumispalvelut kunnassa on hoidettu.

tavalla. Vastausvaihtoehtoina kysymyksessä olivat seuraavat vaihtoehdot (lihavoitu varsinainen vastausvaihtoehto, selitys lisätty).

- a) **Ei lainkaan**: Järjestäjä ei käytä lainkaan kyseistä järjestämistapaa.
- b) **<25 %**: Korkeintaan neljännes palveluista järjestetään kyseisellä tavalla.
- c) **25–50 %**: Korkeintaan puolet palveluista järjestetään kyseisellä tavalla.
- d) **>50 %**: Yli puolet palveluista järjestetään kyseisellä tavalla.

Yksittäinen järjestäjä voi myös käyttää useaa järjestämistapaa, sillä usein vain esimerkiksi osa palveluista hankitaan kilpailutuksen kautta ja osa tuotetaan omana tuotantona. Vastajat ovat myös voineet vastata siten, että annettujen vastausvaihtoehtojen prosentiosuudet ylittävät 100 %. Esimerkiksi vastaaja on voinut vastata seuraavasti: oma tuotanto >50 %, hankinta julkinen >50 %, kilpailutus (yksi voittaja) >50 % ja puitejärjestely <25 %. Osin tämä selittyy annettujen prosenttiluokkien suurella vaihteluvälillä (ts. emme tunne tarkkaa prosenttiarvoa) ja toisaalta tätä voi selittää se, että vastajat ovat voineet rinnastaa eri järjestämismenettelyt keskenään toisiinsa.

Taulukko 4. Mikä on arvionne siitä, kuinka suuri osuus (asiakaspajoilla mitattuna) tehostetun palveluasumisen palveluista tuotetaan kullakin tavalla?

Järjestämistapa	Lukumäärä					Prosenttiosuus			
	Ei lainkaan	<25 %	25–50 %	>50 %	yht.	Ei lainkaan	<25 %	25–50 %	>50 %
Kunta, kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue tuottaa itse palvelut	19	9	35	102	165	12 %	5 %	21 %	62 %
Palvelut hankitaan toisen kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen tuottamina	117	41	4	3	165	71 %	25 %	2 %	2 %
Kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoimintayksikön sidosyksikkö tuottaa palvelut	152	8	3	2	165	92 %	5 %	2 %	1 %
Kilpailuksella on valittu yksi palveluntuottaja	139	10	5	11	165	84 %	6 %	3 %	7 %
Palvelut hankintaan kilpailuttamalla siten, että valitaan useita tuottajia ns. puitejärjestelyyn	102	16	28	19	165	62 %	10 %	17 %	12 %
Suorahankinta (ostopalvelu, ei kilpailutusta)	78	77	8	2	165	47 %	47 %	5 %	1 %
Palvelusetelihakinta	71	46	29	19	165	43 %	28 %	18 %	12 %
Muu tapa	157	4	1	3	165	95 %	2 %	1 %	2 %





Tulkitsemme yleisimmiksi järjestämistavoiksi tavat, jotka ovat saaneet eniten vastauksia vastausvaihtoehtoihin ”25–50 %” ja ”>50 %”. Tällä perusteella kolme yleisintä järjestämistapaa ovat oma tuotanto (35 + 102 = 137 vastausta), palvelusetelihankinta (29 + 19 = 48) ja puitejärjestelyllä toteutettu hankinta (28 + 19 = 47). Suorahankintoja on vastannut käyttävänsä verrattain moni järjestäjä, mutta suorahankintana näytetään hankittavan pääasiassa vain vähäisempiä määriä (alle 25 %) palveluista (77 vastaajaa).

Oma tuotanto on selvästi yleisin järjestämistapa, sillä noin 62 % vastaajista (102 kpl) arvioi, että vähintään 50 % tehostetun palveluasumisen palveluista tuotetaan omana tuotantona. Julkisten tahojen keskinäistä palveluhankintaa käytti taas 48 (41 + 4 + 3) vastaajaa.<sup>14</sup> Vastaavasti tuottamistapoja, jossa hankinta kohdistuu yksityiseen palveluntuottajan palveluun (kilpailutus, puitejärjestely, suorahankinta, palveluseteli), vastasi käyttävänsä 51 vastaajaa (11 + 19 + 2 + 19) siten, että vähintään 50 % palvelutuotannosta tehdään käyttäen tätä tapaa. Näiden järjestämistapojen käyttö ainakin vähäisemmissä määrin on kuitenkin varsin yleistä, sillä 149 vastaajaa (10 + 16 + 77 + 46) vastasi vaihtoehtoon ”<25 %”.

Kuten edellä todettiin, vastaaja on voinut valita useamman järjestämistavan kohdalla vaihtoehdon ”>50 %”. Siten emme voi täysin yksiselitteisesti tunnistaa, mikä kunkin järjestäjän pääasiallinen palveluiden järjestämistapa. Voimme kuitenkin tarkastella sitä, kuinka moni järjestäjä oli vastannut vain yhteen järjestämistapaan vaihtoehdon ”>50 %”. Tällaisia järjestäjiä oli 137. Toisin sanoen nämä järjestäjät eivät olleet vastanneet minkään muun järjestämistavan kohdalla ”>50 %”.

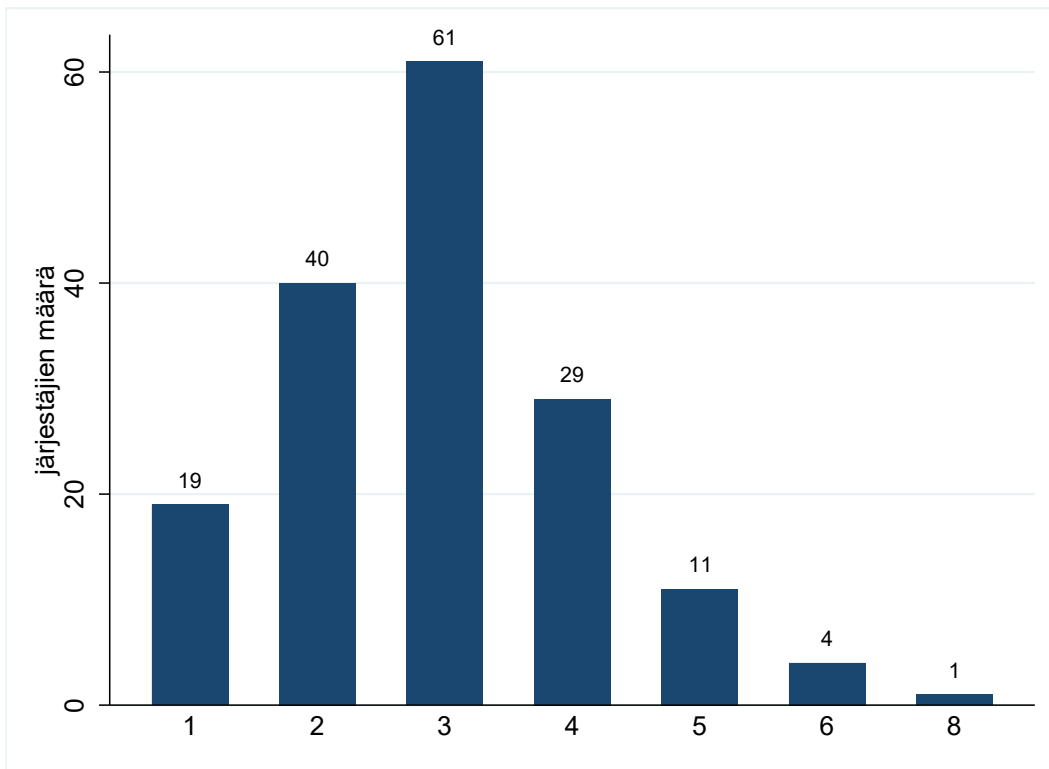
Seuraavaksi olemme ryhmitelleet järjestäjät sen mukaan, kuinka montaa eri järjestämistapaa he ovat vastanneet käyttävän ainakin jonkin verran (Kuva 1). Vain 19 järjestäjää oli sellaisia, joilla yksi järjestämistapa muodosti ainoan järjestämistavan (13 kpl oma tuotanto, 4 kpl kilpailutus, yksi voittaja; 2 kpl palvelusetelihankinta). Siten vastausjakauman perusteella onkin varsin harvinaista, että järjestäjä käyttäisi vain yhtä ainoaa tapaa palveluiden järjestämiseksi ja jotkin järjestäjät käyttävät varsin montaa erilaista järjestämisen-/hankintatapaa palveluiden tuottamiseksi. Järjestäjistä 16 oli sellaisia, että he käyttivät vähintään viittä eri tapaa palveluiden järjestämiseksi.

Keskimäärin käytettiin noin kolmea erilaista tapaa järjestää palvelut (Taulukko 5). Keskimääräinen järjestämistapojen määrä kasvoi, kun järjestäjän koko asukasluvulla mitattuna kasvoi. Suurempi järjestäjä todennäköisesti joutuu käyttämään useampia tapoja palveluiden järjestämiseen.<sup>15</sup> Pienemmillä järjestäjillä taas voi olla todennäköisempää, että palvelutuotanto pystytään järjestämään pääsääntöisesti käyttäen yhtä tapaa, jota ehkä vähäisissä määrin tuetaan muilla tavoilla.

---

<sup>14</sup> Lith (2021) on arvioinut, että noin 22 % tehostetun palveluasumisen hankinnoista suuntautui toisille julkisyhteisöille vuonna 2019 (Lith, 2021, s. 46).

<sup>15</sup> On myös mielenkiintoista, että vastauksissa havaittiin sosiaalipalveluiden kokonaisulkoistamisia (7/165) vain pienempien, alle 10 000 asukkaan järjestäjillä.



Kuva 1. Järjestämistapojen lukumäärä.

Taulukko 5. Järjestämistapojen lukumäärä suhteessa järjestäjän asukaslukuun.

Asukasluku	Km. hankintatapojen lkm.	Järjestäjien lkm.
0–	1,85	20
2 500–	2,78	23
5 000–	2,68	38
10 000–	3,15	61
50 000–	3,60	10
100 000–	4,15	13
<b>yht.</b>	<b>2,94</b>	<b>165</b>

Puitejärjestelyissä lopullinen palveluntuottajan valinta voi tapahtua usealla eri tavalla (Taulukko 6). Lopullisessa palvelutarjoajan valinnassa näytetään käytettävän useimmiten tuottajille kilpailutuksessa määritellyä etusija-järjestystä ja lisäksi valinnassa huomioidaan usein myös palvelunkäyttäjän tarve. Palvelusetelivalinta ja varsi-

naisen ensivaiheen kilpailutuksen jälkeisen minikilpailutuksen käyttö näyttävät sen sijaan olevan vähäisempää puitejärjestelyiden yhteydessä.<sup>16</sup>

Taulukko 6. Lopullinen tuottajan valinta puitejärjestelyissä.

Tuottajan valinta	Etusija-järjestys	Mini-kilpailutus	Palvelun-käyttäjän tarve	Palvelu-setelivalinta	Muu	yht.
aina	20	3	27	7	6	63
usein	21	3	16	6		46
joskus	5	3	11	8	2	29
ei koskaan	17	54	9	41	52	173
yht.	63	63	63	62	60	

**Huomio:** Tarkastelu rajattu vastaajiin, jotka ovat vastanneet jotakin muuta kuin "Ei lainkaan" puitejärjestelyn käyttämistä koskevaan kysymykseen (63 kpl). Aineistossa on joitakin vastaajia, jotka ovat vastanneet, etteivät käytä puitejärjestelyä, mutta ovat silti vastanneet tähän lopullista tuottajan valintaa koskeneeseen kysymykseen.

### 3.3 Järjestämistapa, järjestäjien koko ja kustannukset

Järjestäjän koko voi vaikuttaa valittuun palveluiden järjestämistapaan. Lisäksi järjestäjän koolla voi olla yhteys palveluiden kustannuksiin. Järjestäjien kokoa on tässä mitattu asukasluvulla, kun taas kustannuksia mitataan vuoden 2019 tarveakioiduilla ikääntyneiden palveluiden kustannuksilla asukasta kohden.<sup>17</sup> Tällöin kuntien/järjestäjien erot palveluntarpeessa on huomioitu kustannuksissa. Tässä tarkastelussa käytetyt kustannukset kattavat myös muita ikääntyneiden palveluita kuin vain asumisen palveluita.

Olemme ryhmitelleet järjestäjät kuuteen eri ryhmään asukasluvun mukaan. Osa vastaajista on kuntayhtymiä tai yhteistoiminta-alueita, jolloin olemme summanneet yhtymän tai alueen kuntien väestön. Kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen kustannusten laskentaa on kuvattu tarkemmin liitteessä B. Rajaamme analyysin järjestäjiin, jotka ovat vastanneet vain yhteen järjestämistapaan vaihtoehdon ">50 %". Kuten edellä todettiin, tämä ei täysin yksiselitteisesti kuitenkaan määritä järjestäjän pääasiallista järjestämistapaa, sillä järjestäjällä on usein käytössä monia järjestämistapoja. Näistä järjestäjistä voidaan kuitenkin varmuudella sanoa, että tapa, johon on vastattu ">50 %", muodostaa merkittävän osan siitä, kuinka tehostettu palveluasuminen hankitaan. Lisäksi rajaamme tarkastelun neljään keskeisimpään järjestämistapaan; oma tuotanto, kilpailutettu (yksi tuottaja), kilpailutettu

16 Ks. minikilpailutuksen määritelmä esim. <https://ptcs.fi/minikilpailutukset-miten-tehostaa-minikisoilla-hankintayksikon-toimintaa/>

17 Ks. Kuntaliitto <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/tilastot-ja-erillisselvitykset/kuntien-sosiaali-ja-terveydenhuollon-nettokustannukset-euroaasukas> Liitteessä B kuvaamme tarkemmin asukasmäärien ja kustannustietojen lähteen ja tarveakioitujen kustannusten laskennan.

(usean toimittajan puitejärjestely) ja palvelusetelihankinta<sup>18</sup>. Näiden rajausten jälkeen meillä on jäljellä 132 vastaajaa.

Puitejärjestelyt ovat yleisempiä hiukan suuremmilla (yli 10 000 asukasta) järjestäjillä, joskin yhdeksän suurta järjestäjä (yli 50 000 asukasta) on vastannut, että oma tuotanto muodostaa myös merkittävän järjestämistavan. Merkillepantavaa on, että suuremmilla järjestäjillä ei näyttäisi olevan tapauksia, jossa yksi palveluntuottaja tuottaisi yli 50 % palveluista kilpailutuksen kautta palveluista. On odotettavaa, että yksi palveluntarjoaja ei välttämättä pysty tuottamaan kaikkia suurten järjestäjien palveluita, ja siten puitejärjestelyt ovat yleisempiä näillä järjestäjillä.

Taulukko 7. Asukasluku suhteessa suurimpaan järjestämistapaan.

Asukasluku	Oma tuotanto		Kilpailutettu, yksi tuottaja		Kilpailutettu, puitejärjestely		Palvelusetelihankinta		Järjestäjä yhteensä
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
0–	15	16,1	1	12,5			1	5,6	17
2 500–	13	14,0	2	25,0			3	16,7	18
5 000–	23	24,7	1	12,5	1	7,7	8	44,4	33
10 000–	33	35,5	4	50,0	6	46,2	4	22,2	47
50 000–	6	6,5			3	23,1	1	5,6	10
100 000–	3	3,2			3	23,1	1	5,6	7
<b>yht.</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>100</b>	<b>132</b>

Huomio: Tässä on taulukoitu vain ne järjestäjät, jotka ovat vastanneet vain yhteen järjestämistapaan ">50 %".

Järjestäjän koko voi vaikuttaa myös palveluiden kustannustasoon. Seuraavaksi vertailemme järjestäjän koon mukaisesti kustannuksia oman tuotannon ja muiden järjestämistapojen välillä. Olemme taas rajanneet tarkastelun siihen joukkoon järjestäjiä, jotka ovat vastanneet vain yhteen tapaan ">50 %" sekä neljään keskeisimpään järjestämistapaan. Vertailun vuoksi, taulukossa esitetään myös kustannustaso eri kokoluokissa käyttäen koko aineistoa. Etenkin omassa tuotannossa vaikuttaisi olevan jonkinasteisia mittakaavaetuja, sillä tarveakoidut

18 Asumispalvelujen palvelusetelit muodostavat kuntataloustilastojen mukaan 66 % kaikista kuntaorganisaatioiden sosiaalihuollon palvelusetelimennoista. Niiden määrä lisääntyi 69 miljoonasta 222 miljoonaa euroon vuosina 2015–19. Sosiaalihuoltolain mukaisessa tehostetussa palveluasumisessa oli 74 palveluseteliä vuoden 2018 tietojen mukaan. (Lith 2021, 42, 44) Sosiaalipalveluissa palveluseteliä käytettiin yleisimmin (19,4 %) sosiaalihuoltolain mukaisessa tehostetussa palveluasumisessa (Uotinen, 2019).

kustannukset laskevat, mitä suuremmasta tuottajasta on kyse. Keskimääräiset kustannukset kussakin kokoluokassa perustuvat kuitenkin varsin vähäiseen määrään havaintoja, jolloin yksittäisen havainnon merkitys voi korostua. Siten tietyntyyppisten järjestäjien kustannustasosta ei voida tämän perusteella tehdä yleistettävissä päätelmiä. Yleisesti, kustannustaso kuitenkin laskee järjestäjän koon kasvaessa (harmaa alue).

Toinen keskeinen havainto liittyy kustannuseroihin oman tuotannon ja muiden tuotantotapojen välillä. Kun ryhmien keskimääräistä kustannustasoa tarkastellaan yli kaikkien kokoluokkien, muiden tuotantotapojen (kilpailutus, puitesopimus, palvelusetelihankinta), kustannustaso vaikuttaa olevan alhaisempi. Tämä pätee kuitenkin vain pienemmille järjestäjille (alle 50 000 asukasta). Tulosten tulkinnessa on kuitenkin huomioitava, että emme voi kyselyn tietojen perusteella arvioida sitä, liittyykö julkiseen palvelutuotantoon yleisemmin joitakin suurempia kustannuksia suhteessa yksityisiin toimijoihin. Esimerkiksi laatutekijöitä tai itse kilpailuttamisesta syntyviä kustannuksia ei ole voitu tässä kustannusvertailussa huomioida. Lisäksi tässä käytetty kustannustieto sisältää muitakin ikääntyneiden palveluita kuin pelkkiä asumispalveluiden kustannuksia. Siten eri järjestämistapojen välinen kustannusvertailu on tässä yhteydessä haasteellista.

**Taulukko 8. Tarveakioidut ikääntyneiden kustannukset, asukasmäärä ja järjestämistapa.**

Asukasluokka	Ikm., oma tuotanto 50 %	Kustannukset €/asukas, oma tuotanto	Ikm., muut tuotantotavat 50 %*	Kustannukset €/asukas, muu tuotanto	Kaikki havainnot	
					Ikm.	Kustannukset €/asukas
0–	15	715,5	2	551,3	20	687,8
2 500–	13	598,5	5	528,4	23	564,4
5 000–	23	594,6	10	509,0	38	578,7
10 000–	33	495,4	14	473,7	61	486,3
50 000–	6	441,4	4	518,4	10	472,2
100 000–	3	418,2	4	414,6	13	425,9
	93	563,9	39	492,3	165	

**Huomio:** Tässä on taulukoitu vain ne järjestäjät, jotka ovat vastanneet vain yhteen järjestämistapaan ">50 %". Lisäksi tarkastelu rajattu neljään keskeisimpään tuotantotapaan; oma tuotanto, kilpailutettu hankinta (yksi voittaja), puitesopimus ja palvelusetelihankinta (yhteensä 93 + 39 = 132 havaintoa).

\* Sisältää seuraavat tuotantotavat; kilpailutettu hankinta (yksi voittaja), puitesopimus ja palvelusetelihankinta.

Lopuksi tarkastelemme suorahankintojen esiintymistä vastauksissa. Mikäli asumispalveluita järjestetään hankintalain soveltamisalaan kuuluvien hankintasopimuksin, näiden sopimusten avoimen kilpailuttamisen tulee olla menettelyllinen pääsääntö ja suorahankintoja voidaan tehdä vain hankintalain mukaisten edellytysten täyttyessä. Taulukko 9 kuvaa, missä määrin väestöltään erikokoiset järjestäjät ovat arvioineet käyttävänsä suorahankintoja. Suorahankinnan käyttö vaikuttaa aineistossamme olevan varsin vähäistä. Vastaajista 78 (n. 47 %)

arvioi, että ikääntyneiden tehostettua palveluasumista ei hankita ollenkaan suora hankintana ja vastaavasti 77 vastaajaa arvioi, että korkeintaan 25 % hankinnoista tehdään suora hankintana. Suora hankinnat näyttäisivät olevan hieman tavanomaisempia pienemmillä järjestäjillä, sillä kukaan suurista järjestäjistä (yli 50 000 asukasta) ei ole arvioinut, että suora hankinnat muodostaisivat yli 25 % hankinnoista.<sup>19</sup> Kyselyssä ei kuitenkaan tiedusteltu tarkempia syitä, miksi suora hankintamenettelyyn oli kussakin kunnassa päädytty. Siten kyselyn perusteella ei voida tehdä arvioita siitä, ovatko suora hankinnat olleet hankintalainsäädännön perusteella sallittuja vai eivät.

Taulukko 9. Suora hankinnan käyttö ja järjestäjän koko.

Suora hankinta	Asukasluku						yht.
	0–	2 500–	5 000–	10 000–	50 000–	100 000–	
ei lainkaan	13	8	20	28	4	5	78
<25 %	4	12	17	30	6	8	77
25–50 %	1	3	1	3	0	0	8
>50 %	2	0	0	0	0	0	2
<b>yht.</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>38</b>	<b>61</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>165</b>

### 3.4 Kilpailutuksen vaikutukset asumispalveluihin

Seuraavaksi tarkastelemme, millaisia vaikutuksia vastaajat ovat arvioineet, että kilpailuttamisella on ollut asumispalveluihin (Taulukko 10). Tähän kysymykseen ovat vastanneet vain kilpailutusmenettelyitä käyttäneet.<sup>20</sup> Vastauksissa on kyse vastaajan arviosta kilpailutuksen mahdollisesta yhteydestä annettuun seikkaan, ei varsinaisesta suorasta syy-seuraussuhteesta. Lisäksi emme ole kyselyssä tarkemmin selvittäneet, kuinka yksityiskohtaisesti järjestäjät tekevät hankintojen laadunvalvontaa. Valvonnan tasolla voi olla merkitystä siihen, kuinka kilpailutuksen vaikutukset nähdään. Taulukossa on yhdistetty ”jonkin verran” ja ”täysin” samaa (eri) mieltä olevat vastaukset. Emme myöskään huomioi ”En osaa sanoa” -vastauksia sekä ”muut vaikutukset” -ryhmän vastauksia. Olemme korostaneet taulukosta vihreällä värillä vaihtoehdon, joka on saanut enemmän vastauksia ja punaisella vähemmän vastauksia saaneen vaihtoehdon.

<sup>19</sup> Yksi selitys sille, että suora hankinnat vaikuttavat olevan yleisempiä pienemmillä järjestäjillä voi olla, että pienempien järjestäjien hankinnat eivät lähtökohtaisesti ylitä kilpailutusmenettelyiden kynnysarvoja.

<sup>20</sup> Vastauksiin sisältyy muutamia yksittäisiä vastaajia, jotka ovat vastanneet tähän kysymykseen muuta kuin ”En osaa sanoa”, vaikka ovat aiemmin indikoineet, että eivät käyttäisi ollenkaan kilpailutusmenettelyitä. Emme ole poistaneet näitä vastauksia, sillä emme havaitse, ovatko vastaajat joskus aiemmin käyttäneet kilpailutusta ja vastanneet siten sen perusteella. Toisekseen näitä vastauksia on lukumäärällisesti vain muutamia, eivätkä ne siten vaikuta johtopäätöksiin kilpailutuksen vaikutuksista.

Taulukko 10. Palvelujen kilpailutusten vaikutukset.

Kilpailutuksen vaikutukset	Samaa mieltä	Eri mieltä	yht.
Parantanut palvelun laatua	60	16	76
Heikentänyt palvelun laatua	14	62	76
Auttanut kehittämään palveluja	70	10	80
Lisännyt vaihtoehtoja, houkutelut lisää tuottajia alueelle	61	17	78
Kilpailutus suosii isoja tuottajia	61	23	84
Kilpailutus parantaa pienten tuottajien mahdollisuuksia	18	62	80
Alentanut palvelun kustannuksia	45	38	83
Aiheuttanut tilaajalle merkittäviä lisäkustannuksia	42	39	81
Kirittänyt omaa tuotantoa	39	35	74
On johtanut asiakkaan kannalta hankaliin tilanteisiin	16	61	77
Oma tuotanto olisi parempi järjestämistapa	47	31	78
Palveluseteli olisi parempi järjestämistapa	51	18	69

Kilpailutusmenettelyt ovat vastaajien arvioiden mukaan parantaneet palveluiden laatua ja auttaneet myös kehittämään palveluita. Palvelumarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta on myönteinen havainto, että vastaajat ovat olleet enemmän samaa mieltä väittämän kanssa, että kilpailutus on lisännyt vaihtoehtoja ja houkutelut lisää tuottajia alueelle. Toimivan kilpailun näkökulmasta vaihtoehtojen lisääntymistä voidaankin pitää hyvänä seikkana. Toisaalta vastauksista ilmenee, että kilpailutusmenettelyt suosivat enemmän suuria tuottajia pienten tuottajien kustannuksella. Tässä yhteydessä emme voi kuitenkaan erotella sitä, onko järjestäjän vastaukseen vaikuttanut se, että he ovat yleisesti havainneet isojen tuottajien menestyvän kilpailutuksissa paremmin vai onko itse kilpailutuksen prosesseissa ja rakenteissa sellaisia elementtejä, jotka lähtökohtaisesti suosisivat suurempia tuottajia. Vaikutuksista palveluiden kustannuksiin vastaajat ovat jakautuneet, sillä noin puolet vastaajista on sitä mieltä, että kilpailutus on laskenut kustannuksia. Toinen puoli vastaajista on taas arvioinut, että kustannussäästöjä ei olisi syntynyt.

Vaikka kilpailutusmenettelyt on kilpailutusta tehneiden joukossa koettu positiiviseksi asiaksi, 47/78 vastaajaa on kuitenkin ollut jonkin verran tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että oma tuotanto olisi parempi järjestämistapa. Esimerkiksi kilpailutuksen aiheuttamat kustannukset ovat voineet vaikuttaa kilpailutusmenettelyjen houkuttelevuuteen. Noin puolet (42/81) vastaajista onkin arvioinut, että kilpailutusprosessi itsessään on aiheuttanut kustannuksia tilaajalle. Tämän väittämän kanssa samaa mieltä ja eri mieltä olevia järjestäjiä löytyy varsin tasaisesti kaikista kokoluokista (Taulukko 11). Järjestäjän koon vaikutus kilpailutuskustannuksiin voidaan ajatella olevan kahtalainen. Suurempi järjestäjän koko voi tarkoittaa suurempia hankintakokonaisuuksia, joissa voi olla korkeammat kilpailutuskustannukset. Toisaalta suuremmalla järjestäjällä voi olla kilpailutukseen liittyviä mitta-kaavaetuja, joiden vuoksi kilpailutuksesta aiheutuvat kustannukset jäävät pienemmiksi. Aivan pienimpiä järjestä-



jiä lukuun ottamatta järjestäjät ovatkin varsin jakaantuneita näkemyksissään siitä, onko kilpailutus aiheuttanut heille lisäkustannuksia.

**Taulukko 11. Kilpailutuksen lisäkustannukset ja asukasluku.**

*Väittämä: Kilpailutus aiheuttanut lisäkustannuksia*

	Asukasluku						Yht.
	0–	2 500–	5 000–	10 000–	50 000–	100 000–	
Samaa mieltä	1	1	8	20	6	6	42
Eri mieltä	4	3	6	19	3	4	39
Yht.	5	4	14	39	9	10	81

Yleisesti järjestäjille aiheutuu kilpailuttamisprosessista lisäkustannuksia niin tarjouskilpailun järjestämisestä kuin sopimuksen toteutumisen ja asumispalvelun laadun valvonnasta. Kilpailuttamisprosessin eri vaiheisiin joudutaan yleensä osoittamaan esimerkiksi henkilöstöresursseja. Merkittäviä kustannuksia kilpailuttamisen yhteydessä voi syntyä, jos hävinneet palveluntuottajat valittavat kilpailuttamisen tuloksesta markkinaoikeuteen ja pyrkivät sitä kautta muuttamaan hankintayksikön tekemää päätöstä. Kilpailutettavien palvelujen kokonaiskustannuksia tarkasteltaessa nämä ns. transaktiokustannukset tulee ottaa huomioon. Asumispalvelujen ulkoistaminen kannattaa, jos ulkoistetun tuotannon kustannukset, kilpailutusprosessista aiheutuvat transaktiokustannukset ja hankintasopimusten valvonnasta syntyvät kustannukset jäävät pienemmiksi kuin kunnan oman tuotannon kustannukset. Palvelusetelin käyttäminen vähentää kunnille kilpailuttamisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia, sillä palveluseteliä käyttävät asiakkaat huolehtivat niistä itse sopivaa palveluntuottajaa etsiessään (ks. esim. Mathew Puthenparambil 2019, 25). Toisaalta palvelusetelijärjestelmästä voi aiheutua kunnalle kustannuksia järjestelmän luomisesta ja ylläpidosta. Vastaajista 51 kappaletta oli arvioinut, että palveluseteli olisi parempi järjestämistapa kuin kilpailutus. Vastauksista ei kuitenkaan ilmene tarkempia perusteluja tällaiselle näkökannalle.

Koska kilpailutusten todettiin suosivan isoja tuottajia, on syytä katsoa, riippuvatko nämä näkemykset järjestäjän koosta (Taulukko 12). Järjestäjän koolla voi olla merkitystä siinä, minkä kokoiset tuottajat osallistuvat kilpailutuksiin. Tulosten perusteella vaikuttaa, että pienemmät järjestäjät (alle 50 000 asukasta) ovat jossain määrin korostuneemmin samaa mieltä väittämän ”*Kilpailutus suosii isoja tuottajia*” kanssa. Suurten järjestäjien näkemykset ovat jakaantuneet. Vaikka emme pysty tekemään tarkkaa tulkintaa näiden tulosten perusteella, voimme kuitenkin pohtia, mikä voisi selittää eroa pienten ja suurten järjestäjien näkemysten välillä. Se, että pienet järjestäjät näkevät korostetusti kilpailutusten suosivan suuria tuottajia, voi johtua siitä, että suuret tuottajat voivat tarjota näille järjestäjille kokonaisulkoistuksia (tai muita suurempia kokonaisuuksia), joita pienet tuottajat eivät taas voi tehdä.<sup>21</sup> Suurten järjestäjien kilpailutuksiin ei pienillä tuottajilla taas useinkaan ole mahdollista osallistua, jos kilpailutettavat kokonaisuudet ovat suuria. Toisaalta voidaan ajatella, että suurilla järjestäjillä on todennäköisesti enemmän eri kokoluokan kokonaisuuksia kilpailutettavaksi, jolloin pienten tuottajien mahdollisuudet ovat paremmat. Suurempien järjestäjien vastauksissa havaitaankin enemmän hajontaa tässä suhteessa.

<sup>21</sup> Kyselyvastauksissa sosiaali- tai terveydenhuollon kokonaisulkoistuksia olivat tehneet lähinnä pienet järjestäjät (asukasluvulla mitattuna).

Taulukko 12. Suosiiko kilpailutus suuria tuottajia; järjestäjän asukasluvun mukaan.

Väittämä: *Kilpailutus suosii isoja tuottajia*

	Asukasluku						Yht.
	0–	2 500–	5 000–	10 000–	50 000–	100 000–	
Samaa mieltä	5	4	13	31	3	5	61
Eri mieltä	0	0	1	10	6	6	23

Tulokset ovat jossain määrin linjassa aikaisempien selvitysten kanssa. Erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteita käsittelevässä selvityksessä (Tuorila 2014, 40) tulee esiin kuntien kilpailutuksiin kohdistuva kritiikki, joka liittyy kilpailutusten volyymeihin. Kuntien katsotaan muodostavan kilpailutuksillaan suuria toimijoita suosivia rakenteita. Monilla tahoilla on ilmaistu huoli siitä, että varsinkin suurten kaupunkien kilpailutuksissa volyymit ovat niin suuria, etteivät pienet toimijat pysty edes jättämään tarjousta, koska vaadittu hoivapaikkojen määrä ylittää niiden kapasiteetin. Pienten yritysten ja järjestöjen osallistuminen tarjouskilpailuun on vaikeaa, jos tarjouskilpailussa haetaan yhtä tuottajaa tuottamaan palvelut kunnan koko palvelutarpeeseen tai kilpailutettaessa useamman kunnan, hankintarenkaan tai kuntayhtymän hankintana. Jos yhden palvelujen tuottajan on hoidettava hankinta kokonaisuudessaan, potentiaalisia tarpeeksi suuria toimijoita on luultavasti vain muutamia. Hankintayksiköllä voidaan katsoa olevan vastuu toimivien markkinoiden luomisesta. Jos tarjouspyyntöihin kykenee vastaamaan ainoastaan muutama suuri palvelujen tuottaja, ei toimivia markkinoita tällöin muodostu (ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 19–20).<sup>22</sup> Toisaalta kilpailutuksilla voidaan hakea mittakaavaetujen kautta kustannussäästöjä, jolloin suurempien kokonaisuuksien hankinta on perusteltua.

Havaintoa isojen toimijoiden mahdollisesta suosimisesta voidaan pitää mielenkiintoisena siksi, että vuoden 2017 alusta voimaan astuneen hankintalakiuudistuksen ja sen taustalla vaikuttavien uusien hankintadirektiivien yhtenä päätavoitteena oli parantaa nimenomaan pienten ja keskiuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin hankintoihin. Tätä tavoitetta edistettiin yksinkertaistamalla tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien selvityselvoitteita. Pk-yritysten asemaa pyrittiin edistämään myös uudella säännöksellä hankinnan sallitusta osiin jakamisesta sekä osiin jakamatta jättämistä koskevasta perusteluvollisuudesta.

Tehostetun palveluasumisen markkinoiden luomisessa ja kehittämisessä ei tule myöskään unohtaa palvelusetelijärjestelmän suomia mahdollisuuksia pienemmille palveluntarjoajille. Palveluseteliä käytettäessä yritysten markkinoille tulon kynnyks voi olla periaatteellisesti matalampi kuin hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa. Palvelusetelijärjestelmässä kriteerit täyttävä palveluntarjoaja myös periaatteessa säilyy markkinoilla ilman riskiä, että tippuisi kokonaan markkinoilta pois kilpailutusprosessin seurauksena.

<sup>22</sup> Lith (2021, 30–31) on lähestynyt pienten yritysten selviytymismahdollisuuksia palveluasumisen markkinoilla luovan tuhon näkökulmasta. Lith toteaa, että Suomessa luova tuho on merkinnyt niiden paikallisten palveluasumista tuottavien pk-yritysten toiminnan loppumista, jotka ovat riippuvaisia vain yhden kunnan hankinnoista, ja joilla ei ole ollut riittävästi voimavaroja toimintansa kehittämiseen. Kuntien ostopalvelujen kasvu on painottunut tehostettuun palveluasumiseen, jossa tapahtuva ympärivuorokautinen toiminta edellyttää panostuksia toimitiloihin ja riittävään henkilöstömitoitukseen. Näihin panostuksiin kaikilla pienillä yrityksillä ei ole voimavaroja, vaikka hoivan laadullinen taso olisi sinällään hyvä.

Kilpailutuksen yhteyttä laatuun oli kyselyssä yleisesti pidetty positiivisena. Toisaalta yhteydestä palveluiden kustannuksiin ei oltu samassa mitassa yksimielisiä. Koska kustannustaso ja laatu ovat usein yhteydessä toisiinsa, ristiintaulukoimme vastaukset näistä vaikutuksista (Taulukko 13). Sisällytämme mukaan vain ne järjestäjät, jotka ovat vastanneet muuta kuin ”En osaa sanoa” molempiin kyseisiin väittämiin. Tällaisia järjestäjiä oli 74. Näistä järjestäjistä 35 (vihreä alue) oli jokseenkin samaa mieltä molempien väittämien kanssa, eli nämä järjestäjät arvioivat sekä kustannusten laskeneen, että palvelujen laadun parantuneen. Vastaavasti 11 vastaajaa (punainen alue) ei ollut sitä mieltä, että kilpailutus olisi alentanut kustannuksia tai parantanut laatua. Vastaajista 23 taas arvioi laadun parantuneen, mutta kustannussäästöjä nämä vastaajat eivät kilpailutuksesta arvioineet saatavan (sininen alue). Kyselyn perusteella ei kuitenkaan voida sanoa, ovatko järjestäjät lähtökohtaisesti tavoitelleet kustannussäästöjä vai parannuksia palvelun laatuun. On mahdollista, että kilpailutukset on esimerkiksi tehty painottaen palvelun laatua, jolloin kustannussäästöt eivät ole olleet ensisijaisena tavoitteena. Lisäksi arvioon kilpailutuksen yhteydestä kustannuksiin, laatuun tai saatavuuteen vaikuttaa se lähtötaso palveluille, mikä kilpailutuksessa on asetettu. Tätä lähtötasoa emme kuitenkaan havaitse aineistossamme.

Taulukossa on lisäksi raportoitu keskimääräiset ikääntyneiden palveluiden tarvevakioidut kustannukset kullekin ryhmälle sen mukaan, miten vastaajat ovat ajatelleet kilpailutuksen vaikuttaneen laatuun. Keskimääräisissä kustannuksissa ei havaita suuria eroja ryhmien välillä, joskin keskimääräinen kustannus on hiukan suurempi niillä, joiden mielestä kilpailutus on yhteydessä laadun parantumiseen. Sen sijaan kustannusten hajonta poikkeaa selvästi enemmän ryhmien välillä. Jos kilpailutuksen on arvioitu parantavan palveluiden laatua, havaitsemme suurempaa hajontaa kustannuksissa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että osa järjestäjistä on kilpailutuksen seurauksena panostanut laatuun kustannusten noustessa (sininen alue). Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että kilpailutuksen vaikutukset kustannuksiin (palvelun hintaan) ja laatuun näyttävät olevan hyvin tapauskohtaisia. Esimerkiksi hoivapalveluja tarkastelleiden Pohjoismaisten tutkimusten perusteella vaikutukset vaihtelevat paljon sen perusteella, mikä toiminto on kilpailuttamisen kohteena ja miten kilpailutus toteutetaan (Mathew Puthenparambil 2019, 25).

Taulukko 13. Kilpailutuksen yhteys palveluiden laatuun ja kustannuksiin.

	Alentanut palvelun kustannuksia				yht. lkm.	Keski-määräinen kustannus €/asukas	Kustannusten keskihajonta
	Täysin samaa mieltä	Jonkin verran samaa mieltä	Jonkin verran eri mieltä	Täysin eri mieltä			
<b>Parantanut palvelun laatua</b>							
Täysin samaa mieltä	2	8	1	2	13	485	116,9
Jonkin verran samaa mieltä	5	20	15	5	45	515	140,2
Jonkin verran eri mieltä	1	4	4	2	11	472	54,2
Täysin eri mieltä	0	0	1	4	5	473	81,4
<b>Yht.</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>74</b>	<b>501</b>	<b>123,3</b>

## 4 KILPAILUTETTUIHIN PALVELUASUMISHANKINTOIHIN LIITTYVÄT REKLAMAATIOIT

Palveluasumisen kilpailutuksen ja hankintojen onnistumista voidaan tarkastella niihin kohdistuvien asiakasreklamaatioiden kautta. Huhta ja Karppanen (2020, 11–12) muistuttavat iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmän raportissa, että iäkkäiden henkilöiden palveluiden tilasta nousi vuoden 2019 alussa esiin epäkohtia sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten tekemän valvonnan yhteydessä sekä henkilöstön, asiakkaiden ja läheisten esiin tuomina. Julkisessa keskustelussa korostuivat erityisesti tehostettuun palveluasumiseen liittyvät epäkohdat. Asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita havaittiin etenkin tehostetun palveluasumisen henkilöstömitoituksen riittävydessä, henkilöstön ammattitaidossa ja osaamisessa sekä toimintayksiköiden johtamisessa ja lääkehuollossa. Jo vuosina 2017–2019 Valvira ja aluehallintovirastot olivat käynnistäneet lisääntyneiden valvontailmoitusten ja omassa valvontatoiminnassaan esille tulleiden epäkohtien vuoksi merkittävän määrän iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisiin palveluihin kohdistuneita toimia (ks. esim. Mathew Puthenparambil 2019, 29). Ennen reklamaatioiden määrällistä tarkastelua käymme lyhyesti läpi asiakkaiden reklamaatiomahdollisuuksiin liittyviä yleisiä näkökohtia.

### 4.1 Palveluasumisen asiakkaan reklamaatiomahdollisuudet

Jos sosiaalihuoltoon kuuluvan tehostetun palveluasumisen asiakas ei ole tyytyväinen saamaansa palveluun, hoitoon tai kohteluun, hänellä on mahdollisuus tehdä ilmoitus ongelmista eri tavoin. Mahdollisuus ilmoituksen tekemiseen vaihtelee jonkin verran sen mukaan, maksaako kunta vai asukas itse tehostetusta palveluasumisesta aiheutuvat kustannukset.<sup>23</sup> Varsinkin asiakkaan näkökulmasta monet mahdollisuudet valitusten tekemiseen voivat tuntua sekavilta. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOA 363/4/10 ottanut kantaa siihen, että asiakkaiden pitää kyetä ymmärtämään, mikä taho kussakin palvelussa on järjestämisvastuussa ja pystyä löytämään oikean tahon potilas- ja sosiaaliasiamiehet. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastuussa olevilla alueilla saattaa syntyä niin monimutkaisia organisaatiojärjestelyjä, että kokonaisvastuu palvelujen järjestämisestä ja toimivuudesta hämärtyy. Tällöin ostopalvelusopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien palvelun käyttäjien oikeudet sopimuksen valmistelussa saattavat vaarantua.

Ostopalveluna hankitusta palvelusta vastaa järjestäjä (kunta). Tällöin kohteluunsa tyytymätön asiakas voi tehdä muistutuksen sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Sosiaalihuollon asiakas voi tehdä kokemistaan epäkohdista kantelun aluehallintovirastoon. Joissain tapauksissa aluehallintovirasto voi siirtää kantelun käsiteltäväksi Valviraan (esimerkiksi valtakunnalliset tai periaatteellisesti tärkeät asiat).

Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ylimpinä laillisuusvalvojina voivat käsitellä sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita. Käytännössä vanhusten oikeuksien turvaaminen on osa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ja valvontaa. Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta perustuu keskeisesti omiin aloitteisiin ja tarkastuksiin. (Eduskunnan oikeusasiamies 2020, 324.) Viime aikoina

---

<sup>23</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön (<https://stm.fi/asiakkaan-potilaan-oikeudet/valittaminen>) ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (<https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Viat-viivastykset/palveluasumisen-virhe/>) sivuilla on kuvattu tiivistetysti palveluasumisen piirissä olevan asiakkaan mahdollisuudet ongelmien julkittuomiseen.

oikeusasiamiehelle on esimerkiksi tehty kantelu (EOAK/3101/2020) palveluasumisen asiakasmaksujen määräämisestä ja niiden perinnästä. Tapauksessa kantelija arvosteli kaupunki A:n palveluasumismaksujen määräämiskäytäntöä. Toisessa esimerkkitapauksessa (EOAK/3479/2020) kantelun aiheena oli vierailujen rajoittaminen palveluasumisessa koronavirusepidemian aikana.

Palveluseteliasiakkaan ja palvelun tuottajan väliseen sopimukseen sovelletaan kuluttajaoikeuden ja sopimus-oikeuden säännöksiä ja periaatteita. Tällöin asiakas voi edellä mainittujen lisäksi ottaa yhteyttä kuluttajaneuvontaan tai valittaa asiasta kuluttajariitalautakuntaan. Koko palvelun itse maksavan asiakkaan ongelmatilanteisiin sovelletaan kuluttajansuojalakea. Sellaiset asiakkaan itse maksamat palvelut, jotka eivät sisälly ostopalvelu- tai palvelusetelisopimukseen, kuuluvat kuluttajansuojalain alle. Tällaisia itse maksettavia palveluita ovat mm. hygienia-, kampaaja-, yms. henkilökohtaiset palvelut menot ja maksut.

## 4.2 Hankintasopimusten toteutumisen ja palvelun laadun valvonta

Tilanteessa, jossa viranomainen ostaa palveluita hankintasopimuksia käyttäen yksityisiltä palveluntuottajilta, viranomaisen ja palveluntuottajan välille muodostuu yksityisoikeudellinen sopimussuhde palveluiden tuottamisesta. Sopimuksen ehdot ja yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet määrittävät osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia esimerkiksi laadunvalvonnasta, virheistä ja vahingonkorvausvelvollisuudesta. Kuntien viranomaisten ja muiden julkisten hankintayksiköiden hankinnoissa voidaan osana hankintasopimuksia hyödyntää julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja.<sup>24</sup> Näiden vakioehtojen hyödyntäminen osana hankintasopimusta on vapaaehtoista. Mikäli niitä halutaan hyödyntää, hankintayksikön tulee sisällyttää ne osaksi hankinta-asiakirjoja jo hankintaa kilpailutettaessa. Vakioehtoja voidaan hyödyntää osana hankintasopimuksia joko kokonaisuudessaan tai osittain. Mikäli hankintayksikkö haluaa hyödyntää vakioehtoja, mutta poiketa vakioehtojen tietyistä sopimusehdoista, sen tulee selkeästi ilmoittaa sopimuksessa, mistä vakioehtojen ehdosta poiketaan ja miten.

JYSE Palvelut -ehtojen kohta 5 koskee laadunvalvontaa. Vakioehtojen mukaan palveluntuottajan tulee seurata palvelun toteutumista, valvoa palvelun laatua sekä raportoida tilaajalle palvelun tuottamiseen liittyvistä seikoista sovitulla tavalla. Palveluntuottaja sitoutuu sopimuskauden aikana kehittämään toimintaansa palvelun laadun parantamiseksi. Tilaajan niin edellyttäessä palveluntuottajan on seurattava palvelun laatua asiakaspalauttejärjestelmän avulla. Palvelun tilaaja seuraa laatua omien tarpeidensa mukaisesti. Palveluntuottajan on toimitettava tilaajan laadunseurantaa varten pyytämät tiedot soviittuun määräaikaan mennessä. Tilaaja ja palveluntuottaja tapaavat sovituin väliajoin palveluseurantakokouksissa. Sopijapuolet käsittelevät mm. palvelun toteutumiseen, laatuun, reklamaatioihin ja asiakaspalautteisiin liittyviä asioita. Tilaajalla on oikeus sopimuskauden aikana tarkastaa tai kustannuksellaan teettää kolmannella riippumattomalla taholla tarkastuksia sen selvittämiseksi, onko palvelu vaatimusten mukainen ja palveluntuottaja toiminut hankintasopimuksen mukaisesti. Tilaajalla tai tilaajan edustajalla on oikeus päästä tiloihin, joissa palvelua tuotetaan sekä haastatella palvelun tuottamiseen osallistuvia henkilöitä ja tutustua niihin palveluntuottajan asiakirjoihin, joihin tutustuminen on tarpeen toiminnalle asetettujen vähimmäisvaatimusten ja palvelun laadun arvioimiseksi.

---

<sup>24</sup> JYSE 2014 tavarat (huhtikuun 2017 päivitysversio), JYSE 2014 palvelut (huhtikuun 2017 päivitysversio) sekä julkisen hallinnon it-hankintojen sopimusehdot JIT 2015. (JYSE = Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa).

Sopimuksessa on kannattavaa määritellä riittävän täsmällisesti ainakin se, miten palvelun ja sovitun laadun toteutumista tulee seurata ja valvoa sekä koska ja miten tilaajalle tulee näistä seikoista raportoida. Hankintayksikön on erittäin kannattavaa aktiivisesti valvoa sopimuksen ehtojen toteutumista läpi sopimuskauden, jotta varmistetaan siitä, että palveluntuottajalta tosiasiallisesti saadaan sitä, mikä on kilpailutettu ja mistä maksetaan.

### 4.3 Palveluasumista koskevat reklamaatiot kyselyssä

*Vanhuspalveluiden tila* -kyselyssä selvitettiin, missä määrin järjestäjät ovat saaneet reklamaatioita, valituksia tai muistutuksia tehostetun palveluasumisen laadusta viimeisen kolmen vuoden aikana.<sup>25</sup> Vastajista 75 % (124/165) oli saanut reklamaatioita, kun taas loput 25 % (41/165) totesivat, etteivät olleet saaneet reklamaatioita viimeisen kolmen vuoden aikana. Jälkimmäistä vastausosuutta voidaan pitää yllättävänä, sillä vaikuttaa poikkeukselliselta, että kolmen vuoden jaksolla ei tulisi kunnan tai sosiaaliamiehen tietoon ainuttakaan reklamaatiota, jos kunnassa palveluasumista järjestetään. On toki mahdollista, että palvelujen laatu ja määrä näissä kunnissa vastaa asiakkaiden toiveita ja tarpeita, eikä reklamaatioihin ole ollut tarvetta. Toisaalta tilanne voi olla se, että asiakkailta ja heidän omaisillaan ei ole riittävästi tietoa erilaisista valitusmahdollisuuksista ja siten reklamaatioita ei havaita, vaikka niihin aihetta olisi ollutkin. Lisäksi on mahdollista, että kyselyyn vastannut järjestäjää edustava henkilö ei ole ollut reklamaatioista tietoinen.

Kyselyssä tiedusteltiin sitä, miten paljon erilaiset palveluiden järjestämistavat saavat reklamaatioita ja mitä seikkoja reklamaatiot koskevat. Tarkempaan tarkasteluun valittiin neljä järjestämistapaa, jotka olivat seuraavat:

- kunnan, kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alueen oma tuotanto
- kilpailutettu tuotanto (kysymyksessä ei eroteltu yhden tuottajan valinnan kilpailutuksen ja usean toimittajan puitejärjestelyn välillä)
- palvelusetelituotanto
- ostopalvelu, ei kilpailutusta.

Seuraavaksi (Taulukko 14) raportoimme kolme yleisintä aihetta, joita reklamaatiot ovat koskeneet (eniten kyllä-vastauksia; punainen pohja) sekä kolme aihetta, joita reklamaatiot koskivat vähiten (vähiten kyllä-vastauksia; vihreä pohja). Olemme poistaneet tuloksista kohdan "Muu" reklamaatioiden syynä.

---

<sup>25</sup> Ikääntyvien asumispalveluista tehdyt reklamaatiot ovat herättäneet tutkimuksellista huomiota, ja mm. Lyly (2020) on tarkastellut Etelä-Suomen aluehallintoviraston vuosina 2017–2019 ratkaisemia valvonta- ja kanteluasioita, jotka liittyvät vanhustenhuollon ympärivuorokautisia asumispalveluja tuottaviin toimintayksiköihin.

Taulukko 14. Palveluasumista koskevien reklamaatioiden syyt.

Palvelujen järjestämistapana kunnan, kuntayhtymän, yhteistoiminta-alueen <b>oma tuotanto</b>	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Asiakasmaksujen suuruus	37	78	115	32 %	68 %
Henkilökunnan riittämättömyys	55	59	114	48 %	52 %
Ulkoiluun liittyvät seikat	60	55	115	52 %	48 %
Terveystuotteiden saatavuuteen yksikössä	83	32	115	72 %	28 %
Henkilökohtaisen hygienian hoitoon liittyvät tekijät	85	32	117	73 %	27 %
Tuottajan vaihtumiseen	111	3	114	97 %	3 %

Palvelujen järjestämistapana <b>kilpailutettu tuotanto</b>	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Henkilökunnan riittämättömyys	35	60	95	37 %	63 %
Lääkehoitoon liittyvät tekijät	42	51	93	45 %	55 %
Henkilökunnan ammattitaito	44	51	95	46 %	54 %
Henkilökohtaisen hygienian hoitoon liittyvät tekijät	58	35	93	62 %	38 %
Asumispalvelun saatavuus	77	17	94	82 %	18 %
Tuottajan vaihtumiseen	88	6	94	94 %	6 %

Palvelujen järjestämistapana <b>palvelusetelituotanto</b>	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Henkilökunnan riittämättömyys	52	51	103	50 %	50 %
Virike- ja harrastetoimintaan liittyvät seikat	59	39	98	60 %	40 %
Asiakasmaksujen suuruus	62	39	101	61 %	39 %
Terveystuotteiden saatavuuteen yksikössä	80	21	101	79 %	21 %
Asumispalvelun saatavuus	85	16	101	84 %	16 %
Tuottajan vaihtumiseen	97	5	102	95 %	5 %

Palvelujen järjestämistapana <b>ostopalvelu, ei kilpailutusta</b>	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Henkilökunnan riittämättömyys	71		88	81 %	19 %
Virike- ja harrastetoimintaan liittyvät seikat	71	14	85	84 %	16 %
Ulkoiluun liittyvät seikat	75	14	89	84 %	16 %
Tiloihin liittyvät seikat (esim. siisteys, esteettömyys, huoneen koko, yksityisyyden puute, kodinomaisuuden puute)	81	5	86	94 %	6 %
Asumispalvelun saatavuus	85	4	89	96 %	4 %
Tuottajan vaihtumiseen	88	1	89	99 %	1 %

Reklamaation yleisin aihe järjestämistavasta riippumatta näyttäisi olevan henkilökunnan riittämättömyys.<sup>26</sup> Vain omassa tuotannossa asiakasmaksujen suuruuteen liittyvät reklamaatiot ovat jonkin verran yleisempi reklamaation kohde.<sup>27</sup> Muuten yleisimmät reklamaation aiheet liittyvät lähinnä joko erilaiseen virike-, ulkoilu- ja harraste-toimintaan tai lääkeshoidon toimivuuteen, joskin näidenkin reklamaatioiden perimmäinen syy voi olla henkilökunnan riittämättömyys.<sup>28</sup> Tuottajan vaihtumiseen liittyvät reklamaatiot ovat hyvin vähäisiä. Tämä voisi viitata siihen, että tosiasiallisesti palveluntarjoajaa vaihdetaan hyvin vähän tai sitten vaihto useimmiten parantaa asiakkaan palveluja. Oma tuotantoa lukuun ottamatta kolmen vähiten reklamaatioita tuottaneen syyn joukossa on asumispalvelujen saatavuus. Omassa tuotannossa tähän teemaan liittyviä reklamaatioita oli saanut 35 % järjestäjistä ("Kyllä" vastaus).

Reklamaatioiden määrä ja palvelujen (laadun) valvonta voivat olla yhteydessä toisiinsa. Olemme jaotelleet reklamaatioiden lukumäärät sen mukaisesti, onko vastaaja ilmoittanut tekevänsä sopimusvalvontaa ja onko järjestäjällä valvontaohjelmaa (Taulukko 15). Tulosten perusteella ne asumispalveluiden järjestäjät, jotka tekevät sopimusvalvontaa tai joilla on valvontaohjelma, ovat saaneet enemmän reklamaatioita riippumatta valitusta tuotantotavasta. Vaikuttaisi siis, että reklamaatiot ja valvonta ovat yhteydessä toisiinsa. Valvonta ja sen kautta saatavat reklamaatiot eivät kuitenkaan välttämättä kerro palveluiden huonosta laadusta. Järjestäjillä, joilla ei ole asianmukaista reklamaatioprosessia, laatuongelmat voivat helposti jäädä pimentoon. Sen sijaan järjestäjillä, joiden reklamaatioprosessi on kunnossa, reklamaatioita kertyy enemmän, vaikka palvelutaso olisi verrattain hyväkin.

**Taulukko 15. Reklamaatioiden määrä ja valvonta.**

	Tehdäänkö kunnassa sopimusvalvontaa?		Onko kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvontaohjelma?	
	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei
Oma tuotanto	410	111	356	165
Kilpailutettu, yksi tuottaja/puitejärjestely	382	39	314	107
Suorahankinta	94	13	76	31
Palveluseteli	309	71	286	94

26 Henkilökunnan riittämättömyyteen kohdistuvat valitukset osoittavat puutteet palvelujen laadun varmistamisessa. Vanhuspalvelulain (980/2012) mukaan iäkkään henkilön palvelujen on oltava laadukkaita ja turvattava hänelle hyvä hoito ja huolenpito. Keskeisiksi palvelujen laadun osatekijöiksi määritellään laissa riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö, osaava johtaminen ja asianmukaiset toimitilat. Toimintayksikön henkilöstön määrän, koulutuksen ja tehtäväkenteen on vastattava yksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää sekä heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta.

27 Kilpailutetussa tuotannossa 46 % oli saanut asiakasmaksuihin liittyviä reklamaatioita.

28 Vastaavat reklamaatioiden aiheet tulevat esiin Lylyn (2020) tutkimuksessa, mikä tukee ymmärrystä asumispalvelujen ongelmakohtista.



Lopuksi katsomme, mihin toimiin reklamaatiot ovat järjestäjien vastausten perusteella johtaneet (Taulukko 16). Suurelta osin järjestäjät eivät yleensä näyttäisi ryhtyvän vaihtoehtoiksi annettuihin toimiin. Reklamaatiot ovat johtaneet taloudellisiin seuraamuksiin hyvin harvoin (hinnanalennus, sopimussakko, vahingonkorvaus, hyvitys palvelunkäyttäjälle, sopimuksen purku).<sup>29</sup> Vain yksi prosentti vastaajista on ilmoittanut, että palvelunkäyttäjille on annettu hyvitystä usein. Joskus hyvitystä palvelunkäyttäjälle on ilmoittanut antavansa 15 % vastaajista. Yleisimmin tuottajaa vaaditaan korjaamaan todetut puutteet ja/tai tuottajalle annetaan asia tiedoksi tai huomautus. Kyselytulosten perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, ovatko korjausvaatimukset johtaneet tosiasiallisiin korjaustoimiin.

---

29 Sitran Tehostetun palveluasumisen sääntökirja (2011), jota kunnat hyödyntävät laaja-alaisesti, kuvaa palvelun viivästymisen ja virheen seuraamuksina hyvityksen ja vahingonkorvauksen eroa seuraavasti.

**Hyvitys:** Jollei virhettä tai viivästystä voida oikaista tai sitä ei tehdä kohtuullisessa ajassa siitä, kun asiakas ilmoitti viivästyksestä tai virheestä, on asiakkaalla oikeus saada hyvitystä tai asiakas voi teettää saamatta jääneen palvelun toisella palveluntuottajalla sopimusrikkomuksen tehneen palveluntuottajan kustannuksella.

**Vahingonkorvaus:** Asiakkaalla on oikeus korvaukseen välittömästä vahingosta, jonka hän kärsii palveluntuottajan viivästyksen tai virheen vuoksi. Palveluntuottaja ei ole vastuussa viivästyksen aiheuttamista vahingoista, jos palveluntuottaja osoittaa, että viivästys johtuu hänen vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella olevasta esteestä, jota hänen ei kohtuudella voida edellyttää ottaneen huomioon sopimusta tehtäessä ja jonka seurauksia hän ei myöskään kohtuudella olisi voinut välttää eikä voittaa. Asiakkaalla on oikeus saada korvausta palvelun viivästymisen tai virheen aiheuttamista välillisistä vahingoista vain silloin kun viivästys tai virhe johtuu palveluntuottajan puolella olevasta huolimattomuudesta. Asiakas on aina velvollinen toimimaan siten, etteivät viivästyksen tai virheen aiheuttamat vahingot hänen toimiansa tai laiminlyöntiensä seurauksena aiheuttomasti lisäänty.

Oikeusministeriö on ehdottanut kuluttajansuojalakiin säännöksiä henkilöön kohdistuvien palveluiden virhe- ja viivästysvastoista sekä seuraamuksista. Ministeriö esittää uutta asiakkaansuojalakia, jossa säädettäisiin virheseuraamuksista julkisyhteisöjen ja kolmannen sektorin tarjoamissa henkilöpalveluissa. Uudistukset parantaisivat sekä henkilöpalveluita käyttävän kuluttajan että julkisten palveluiden asiakkaan oikeusasemaa. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2020b.)

Erityisesti sosiaali- ja terveystalouden järjestämistavoissa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet siihen, että rajat julkisen ja yksityisen palvelun välillä ovat hämärtyneet. Palveluiden käyttäjien oikeussuojassa on eroja sen suhteen, onko kyse kuluttajan asemassa olevasta asiakkaasta vai julkista palvelua käyttävästä asiakkaasta. Esimerkiksi samassa yksityisessä palvelutalossa voi olla samaa palvelua käyttäviä asiakkaita, joiden oikeussuoja on palvelun virhetilanteissa erilainen. On perusteltua, että ehdotetuilla asiakkaansuojaa koskevilla säännöksillä näitä eroja voidaan vähentää silloin, kun eroille ei ole asianmukaista syytä. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2020a.)

Taulukko 16. Toimet reklamaatioiden johdosta.

Toimi	Lukumäärä				Prosenttiosuus			
	Usein	Joskus	Ei koskaan	Yht.	Usein %	Joskus %	Ei koskaan %	Vähintään joskus %
Vaadittu korjaamaan todetut puutteet	75	21	69	165	45 %	13 %	42 %	58 %
Asia on annettu tuottajalle tiedoksi, ei muita toimenpiteitä	47	31	87	165	28 %	19 %	53 %	47 %
Tuottajalle on annettu huomautus	12	60	93	165	7 %	36 %	56 %	44 %
Tuottajan kanssa on neuvoteltu sopimusrikkomuksesta	12	48	105	165	7 %	29 %	64 %	36 %
Hinnanalennus, sopimussakko	5	27	133	165	3 %	16 %	81 %	19 %
Hyvitys palvelunkäyttäjälle	1	25	139	165	1 %	15 %	84 %	16 %
Muu	6	14	145	165	4 %	8 %	88 %	12 %
Sopimus on irtisanottu / purettu		14	151	165	0 %	8 %	92 %	8 %
Vahingonkorvaus	1	11	153	165	1 %	7 %	93 %	7 %
Lisäpisteiden/lisäpalkkion menettäminen	1	9	155	165	1 %	5 %	94 %	6 %

\*Toimet järjestetty vastausten "Usein" ja "Joskus" summatun osuuden mukaisesti (punaisella korostettu)

Sitä, mihin järjestäjän toimiin asiakkaiden reklamaatiot, valitukset tai muistutukset ovat omassa tuotannossa johtaneet, tiedusteltiin kyselyssä myös avokysymyksellä. Avokysymykseen saatiin 147 vastausta. Näistä 34 jätettiin tarkemman analyysin ulkopuolelle siksi, että kolme vastaajaa ei osannut sanoa, mihin järjestäjän toimenpiteisiin asiakkaiden reklamaatiot, valitukset tai muistutukset ovat johtaneet omassa tuotannossa, kun 13 vastaajaa taas vastasi, että kunnassa ei ole omaa tuotantoa tai että palveluja ei ole kilpailutettu. Lopuksi 18 vastaajaa vastasi, että omasta toiminnasta ei ole tullut varsinaisia valituksia. Sen sijaan vastaajat kertovat saaneensa kylläkin palvelutuotantoon liittyvää kriittistä palautetta, mihin on pyritty reagoimaan mahdollisimman nopeasti.

Tarkempaan analyysiin jäi siten 113 avovastausta, jotka ryhmiteltiin teemoihin sisällönanalyysillä. Vastauksista nousi esiin neljä hieman erilaista teemaa, jotka kuvaavat valitukseen suhtautumista ja sen käsittelyä. Teemoille

on yhteistä se, että ne ovat osittain päällekkäisiä, sillä avovastauksiin sisältyi tyypillisesti asioita useasta teemasta. Tämän vuoksi vastausten tarkkaa jakautumista teemoihin lukumääräisesti on vaikea esittää.

- **Teema 1:** asiakkaan valituksen käsittely virallisen ja alan sääntelyn ohjaaman menettelyprosessin mukaisesti
- **Teema 2:** asiakkaan valituksen käsittely epävirallisesti ja keskusteluun pohjautuen
- **Teema 3:** valituksen käsittely johtaa muutoksiin asiakkaan palvelussa
- **Teema 4:** valituksen käsittely johtaa muutoksiin palveluntuottajan toiminnassa.

Teema 1 kuvaa, miten asiakkaan tekemää valitusta lähestytään virallisen ja alan sääntelyn ohjaaman menettelyprosessin mukaisesti. Vastauksissa todettiin, että asiakkaiden reklamaatiot selvitetään haastattelemalla työvuoressa olleet hoitajat ja pyytämällä heiltä joissain tilanteissa kirjallinen raportti tapahtuneesta, minkä lisäksi esimies käy läpi kirjaukset asiakastietojärjestelmästä. Ongelmien ja epäkohtien esiintuominen on saattanut johtaa muistutusmenettelyyn, jossa kaikki osapuolet ovat paikalla ja tilanne käydään läpi ja kirjataan. Lisäksi puutteiden korjaamiseen annetaan määräaika, jota myös seurataan. Valitukset käsitellään ylemmillä tahoilla, esimerkiksi yksikössä palvelusta vastaavien esimiesten kanssa. Valitukset voidaan saattaa perusturvalautakunnan käsittelyyn tai valituksista voidaan tehdä selkoa lautakunnalle. Tieto valituksista ja ongelmista on saatettu antaa tiedoksi myös muihin kunnallisiin päätöksentekoeleimiin.

Asiakkaan tekemä valitus voi johtaa moniin toimiin. Toiminnassa ilmenneiden puutteiden ja virheiden korjaamisen lisäksi se voi vastausten perusteella johtaa mm. henkilöstölle annettuun huomautukseen tai varoitukseen. Vastauksissa mainitaan henkilökuntaan kohdistuvat irtisanomiset ja jopa yksikön lakkautukset. Tarvittaessa asiasta on tehty rikosilmoitus poliisille. Asiakas voi olla oikeutettu myös vahingonkorvaukseen.

Teema 2 kuvaa epävirallisempaa ja keskusteluun pohjautuvaa lähestymistapaa asiakkaan valituksen käsittelyyn. Asiakkaan julkituomia ongelmia lähdetään ratkomaan keskustelemalla ongelmasta asiakkaan ja hänen omaistensa kanssa. Vastauksissa tuotiin esiin, että asia käsitellään yksikössä reklamaation tekijän kanssa, jos hän on siihen suostuvainen. Reklamaatiot koskevat pääosin asioita, joita kehitetään arjessa ja asiakkaan lähellä yhteistyössä asiakkaan ja hänen lähiverkostonsa kanssa. Keskustelua asiakkaan kanssa voidaan pitää valituksen virallisen käsittelyn täydennyksenä, jolloin ratkaisusta keskustellaan asiakkaan kanssa ja perustellaan päätökset.

Teema 3 havainnollistaa niitä muutoksia, joihin valituksen käsittely johtaa asiakkaan palvelussa. Yleisimmin vastauksissa mainitaan, miten asiakkaiden tekemät valitukset ovat johtaneet asiakasmaksujen tarkastukseen ja tarvittaessa muutoksiin asiakasmaksuissa.<sup>30</sup> Virheellisissä laskutuksissa on tehty hyvitys palvelun käyttäjälle. Asiakkaiden palvelutarpeen kartoitus on tarvittaessa tehty uudelleen ja hoitosuunnitelmiin on tehty muutoksia ilmi tulleiden puutteiden perusteella. Joissain tapauksissa on vaihdettu asiakkaan asumispalvelupaikkaa. Asiakkaiden virike- ja ulkoilumahdollisuuksia on parannettu. Asiakkaiden äänen kuuleminen palvelujen tuotannossa huomioidaankin eri laeissa. Hallintolain (434/2003) 3 § 2 momentin nojalla palvelunkäyttäjän vaikuttamis-

---

<sup>30</sup> Uudistettu asiakasmaksulaki astui voimaan 1.7.2021. Laki sisältää kauan odotetut säännökset palveluasumisen maksuista.

Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen maksuista säädetään pitkälti vastaavasti kuin pitkäaikaisen laitoshoidon maksuista. Tällä tavoin intensiivisen hoidon ja huolenpidon tarpeessa olevien asiakkaiden maksut peritään mahdollisimman yhdenmukaisin perustein. Laki tasa-arvoistaa eri kunnissa asuvien tehostetun palveluasumisen asukkaiden taloudellista asemaa, sillä tähän saakka kunnat ovat voineet määritellä eri tavoin palveluasumisesta perittävät maksut.

mahdollisuudet tulee huomioida jo ostopalvelusopimuksen valmisteluvaiheessa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädetyn lain (812/2000) 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimia. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Vastauksissa tuotiin esiin toimiva kommunikaatio asiakkaan ja hänen omaistensa kanssa ongelmatilanteissa. Jokaisessa tilanteessa pyritään miettimään yhteistyössä parannuskeino ongelmiin ja toteuttamaan se osapuolia tyydyttävästi. Ongelmista on seurannut yhteistyön tiivistäminen omaisten kanssa ja esimerkiksi omaisraadin perustaminen. Samaan aikaan on syytä huomioida se, että tehostetun palveluasumisen asiakkailla, etenkin jos heillä on heikentynyt kognitio esimerkiksi vaikean muistisairauden vuoksi, ei ole keinoja arvioida laatua ja kertoa arvioistaan sukulaisille tai henkilökunnalle. Ongelmien esiintuomisessa ja korjaamisessa omaisten ja henkilökunnan rooli on tältä osin merkittävä.

Teema 4 havainnollistaa sitä, miten valituksiin annetut päätökset ovat käytännön tasolla johtaneet monenlaisiin muutoksiin palveluntuottajan toiminnassa. Asiakkaiden valitusten seurauksena henkilökunnan koulutusta on lisätty ja järjestetty täydennyskoulutusta ongelmallisista asiakaspalveluun ja hoitoon liittyvistä tehtävistä. Koulutuksen rinnalla henkilöstön ohjeistusta on tarkennettu samoin kuin palvelumääritelmiin ja -kuvauksiin on tehty tarkennuksia. Ongelmallisiin asioihin ei ole etsitty ratkaisuja pelkästään työnjohdollisin toimin, vaan toimintatapojen kehittämisessä ja korjaamisessa hyödynnetään henkilökunnan osaamista. Asiat käsitellään henkilökunnan kanssa ja pohditaan vaihtoehtoisia toimintatapoja. Valitukset ovat johtaneet henkilökunnan lisäämiseen, kun ongelmat ovat johtuneet riittämättömistä henkilöstöresursseista. Valitukset ovat johtaneet omavalvontasuunnitelmiin tehtyihin muutoksiin ja täydennyksiin.

## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä selvityksessä olemme palvelun järjestäjille tehdyn kyselyn avulla tarkastelleet, kuinka tehostetun palveluasumisen palveluita on toteutettu ja hankittu kunnissa sekä kuinka hankintakäytännöt ovat yhteydessä palveluiden laatuun, kustannuksiin ja palveluista tehtyihin reklamaatioihin. Lisäksi olemme tuoneet esiin joitakin yleisiä hankintalainsäädännön periaatteita, jotka liittyvät tehostetun palveluasumisen hankintoihin. Vaikka palveluiden tuottaminen järjestäjän omana tuotantona oli selvästi yleisin tapa järjestää tehostetun palveluasumisen palvelut, olivat myös erilaiset kilpailutusmenettelyt varsin merkittävässä asemassa palveluiden järjestäjien palvelutuotannossa. Siten vaikka esimerkiksi tulevissa sote-rakenteissa järjestäjien oman tuotannon merkityksen korostaminen on ollut keskiössä, osoittavat kyselymme tulokset, että monituottajuus on huomioitava palveluiden järjestämisessä myös jatkossa.

Selvityksessä tarkasteltiin myös palveluiden kilpailutuksen, suorahankintojen ja palvelusetelihankinnan yhteyttä palveluiden laatuun, kustannuksiin ja reklamaatioihin. Kilpailutuksilla on monissa tapauksissa pystytty positiivisesti vaikuttamaan laatuun ja kehittämään palveluita. Toisaalta kustannussäästöjen saavuttaminen ei ole ollut aina niin ilmeistä, sillä kilpailutusprosessiin itsessään liittyy lukuisia kustannuksia. Riippumatta palvelun toteutustavasta, kaikilla tavoilla toteutetut palvelut kohtasivat yhteisen haasteen henkilöstön riittävyydestä. Valtaosa kyselyssä havaituista reklamaatioista liittyi henkilöstön vähyyteen liittyviin seikkoihin. Tulokset antoivat myös viitteitä, että valvonnalla voidaan vaikuttaa palveluissa havaittuihin puutteisiin. Avovastausten perusteella merkittäväksi asiaksi palveluiden kehittämisessä näyttää nousevan se, että asiakkaille (ja heidän läheisilleen) annetaan aito mahdollisuus vaikuttaa palveluiden sisältöön ja laatuun. Selvityksen tulosten perusteella ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti sanoa, onko esimerkiksi oma tuotanto tehokkaampi tai yleisesti parempi tapa tuottaa palvelut kuin kilpailutettu hankinta yksityiseltä palveluntarjoajalta. Tästä teemasta kaivataankin edelleen jatkotutkimusta.

Suuriin hyvinvointialueisiin perustuvan sote-uudistuksen kannalta merkityksellinen löydös selvityksessä on myös vastaajien näkemykset siitä, että kilpailutukset vaikuttaisivat suosivan suuria tuottajia. Vaikka emme kyselyn perusteella voi tarkemmin kuvata syitä näiden näkemysten taustalla, on hankintayksikköjen ja todennäköisesti myös hankittavien kokonaisuuksien kasvaessa entistä enemmän syytä kiinnittää huomiota siihen, että palvelutuotannon markkinat eivät keskity liiaksi. Kilpailu ja hyvin toimivat markkinat palvelevat loppuasiakkaan etua myös asumispalveluissa.

Myös palveluiden ja sopimusten valvonta muuttuvat osin uusissa sote-rakenteissa. Selvityksen tulosten perusteella reklamaatioiden määrä ja palvelun laadun valvonta vaikuttivat olevan yhteydessä. Havaitsimme, että järjestäjät, joilla oli sopimusvalvontaa, saivat myös enemmän reklamaatioita. Sote-uudistuksen myötä tehostetusta palveluasumisesta tehtyjen reklamaatioiden tarkastelu siirtyy osittain hyvinvointialueille. Palveluntuottajien omavalvonnan rinnalla hyvinvointialueen toteuttamalla valvonnalla on edellytykset tuottaa laajempi ja kattavampi kokonaiskuva tehostetun palveluasumisen epäkohdista ja kehittämiskohteista. Tällöin palveluntuottajien omavalvonnan mahdollinen laiminlyönti ei vaaranna asianmukaisen palveluasumisen tuottamista.

Yleisesti tämä selvitys on havainnollistanut tehostetun palveluasumisen palvelutuotannon moninaisuuden. Järjestäjien lukumäärän ollessa suuri, myös tavat toteuttaa ja hankkia palvelut ovat hyvin erilaisia. Keskeinen huomio kuitenkin on, että eri keinot eivät ole toisiaan poissulkevia vaan esimerkiksi omaa tuotantoa tuetaan hyvin usein erilaisten kilpailutusmenettelyiden kautta hankittavien palveluiden avulla. Järjestäjien edellytykset onnistuneisiin palveluhankintoihin kuitenkin voivat poiketa merkittävästi järjestäjien välillä esimerkiksi pelkän järjestäjän pienen koon vuoksi. Onkin todennäköistä, että uudet suuremmat hyvinvointialueet kykenevät entistä paremmin vastaa-

maan siihen palvelutuotannon vaatimukseen, että monipuolistunutta ja muuttunutta asumispalvelujen tuottajakenttää ja palveluiden hankintoja tulee tarkastella kokonaisuutena.

## LÄHTEET JA TAUSTAMATERIAALI

Lähdelinkit testattu 15.9.2022

Eduskunnan oikeusasiamies (2020). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020. Vanhusten oikeudet.

<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/233701/Vanhusten+oikeudet+2020/bff00c01-97d8-4d28-9934-0e7b4ac1089f>

Huhta, J. & Karppanen, S. (2020). Kohti ikäystävällistä yhteiskuntaa läkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020: 16.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162239/STM\\_2020\\_16\\_R.pdf?sequence=4](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162239/STM_2020_16_R.pdf?sequence=4)

Karvonen-Kälkäjä, A. (2012). Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1:2012. [https://vtkl.fi/wp-content/uploads/2019/07/Unohtuuko\\_vanhus.pdf](https://vtkl.fi/wp-content/uploads/2019/07/Unohtuuko_vanhus.pdf)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2021). Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2020.

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/12/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2020.pdf>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2020a). Kuluttaja-asiamiehen lausunto kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantamisesta henkilöön kohdistuvissa palveluissa. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/kuluttaja-asiamiehen-utiskirje/kuluttajansuojalakiin-ehdotetaan-henkiloon-kohdistuvien-palveluiden-virhevastuusaannoksia-asiakkaansuojaa-esitetaan-myos-julkisiin-palveluihin/>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2020b). Kuluttajansuojalakiin ehdotetaan henkilöön kohdistuvien palveluiden virhevastuusaännöksiä – asiakkaansuojaa esitetään myös julkisiin palveluihin.

<https://www.kkv.fi/ajankohtaista/kuluttaja-asiamiehen-utiskirje/kuluttajansuojalakiin-ehdotetaan-henkiloon-kohdistuvien-palveluiden-virhevastuusaannoksia-asiakkaansuojaa-esitetaan-myos-julkisiin-palveluihin/>

Kuntaliitto (2012). Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen.

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2012/1512-palveluasumisen-jarjestaminen-ja-kilpailuttaminen>

Kuronen, R. & Mielikäinen L. (2020). Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2019. Tilastoraportti 45/2020, 6.11.2020. Suomen virallinen tilasto, Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut. THL.

[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140657/Tr45\\_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140657/Tr45_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustelistä (569/2009).

Lith, P. (2018). Palveluasumisen markkinat Suomessa Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palveluntuottajista ja kiinteistöistä. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/10/tilastollinen-selvitys-toimialan-palvelukysynnasta.pdf>

Lith, P. (2019). Sosiaalipalvelut Uudellamaalla. Tilastollinen yhteenveto sosiaalipalvelujen markkinoiden kokonaisarvosta ja kuntien palvelukysynnästä. Helsingin seudun kauppakamari. [https://view.24mags.com/helsinki.chamber/sosiaalipalvelut-uudellamaalla-2019?utm\\_source=kauppakamarilehti&utm\\_medium=linkki#/page=1](https://view.24mags.com/helsinki.chamber/sosiaalipalvelut-uudellamaalla-2019?utm_source=kauppakamarilehti&utm_medium=linkki#/page=1)

Lith, P. (2021). Palveluasumisen markkinat Suomessa Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä ja palveluntuottajista. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2021/04/servicehem2021.pdf>

Lyly, N. (2020). Vanhusten tehostetun palveluasumisen epäkohdat: empiirinen tutkimus Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisuksista. <https://www.edilex.fi/opinnaytetyot/20894.pdf>

Löfström, E. (2020). Palveluiden ulkoistaminen kunnissa: tavoitteet, menetelmät ja vaikutukset. Pro gradu - tutkielma, hallintotieteet, Vaasan yliopisto. [https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/10821/UniVaasa\\_2020\\_Lofstrom\\_Emlia%201.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/10821/UniVaasa_2020_Lofstrom_Emlia%201.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Mathew Puthenparambil, J. (2018). Outsourcing within the Nordic context: care services for older people in Finland. *Journal of Aging and Social Policy* 30(5), 440–457. <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/59441/08959420.2018.1465800.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mathew Puthenparambil, J. (2019). Marketisation of care within the Nordic context: Private care provision for older people in Finland. Dissertation. Jyväskylä. University of Jyväskylä. [https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/65558/978-951-39-7846-4\\_vaitos11102019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/65558/978-951-39-7846-4_vaitos11102019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Nemlander, A. & Sjöholm, M. (2018) Selvitys palvelusetelien käytöstä kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalouksissa: tilanne vuoden 2018 lokakuussa. Kuntaliitto. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/181105\\_Palvelusetelikyselyn%20tulokset.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/181105_Palvelusetelikyselyn%20tulokset.pdf)

Owalgroup (2019). Valinnanvapauskokeilun kärkihankekauden arviointi, sote-keskukset. [https://stm.fi/documents/1271139/3214387/Raportti\\_Valinnanvapauskokeilu\\_Sote-keskukset\\_Owal+Group.pdf/97690511-2087-ef71-9c2a-bf4b3ad4d68c/Raportti\\_Valinnanvapauskokeilu\\_Sote-keskukset\\_Owal+Group.pdf.pdf/Raportti\\_Valinnanvapauskokeilu\\_Sote-keskukset\\_Owal+Group.pdf?t=1556873453000](https://stm.fi/documents/1271139/3214387/Raportti_Valinnanvapauskokeilu_Sote-keskukset_Owal+Group.pdf/97690511-2087-ef71-9c2a-bf4b3ad4d68c/Raportti_Valinnanvapauskokeilu_Sote-keskukset_Owal+Group.pdf.pdf/Raportti_Valinnanvapauskokeilu_Sote-keskukset_Owal+Group.pdf?t=1556873453000)

Sitra (2011). Tehostetun palveluasumisen sääntökirja. [https://media.sitra.fi/2017/02/23070332/Tehostetun\\_palveluasumisen\\_saantokirja-5.pdf](https://media.sitra.fi/2017/02/23070332/Tehostetun_palveluasumisen_saantokirja-5.pdf)



Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2012:1.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73613/URN%3ANBN%3Afi-fe201504227235.pdf?sequence=1>

THL (2020). Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2019. Tilastoraportti 45/2020.

[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140657/Tr45\\_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140657/Tr45_20.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Tuorila, H. (2014). Erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteet ja kilpailun edistäminen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2014. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2014.

<https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2014/kkv-selvityksia-3-2014-palveluasuminen.pdf>

Uotinen, S. (2019). Palveluseteli sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Uotinen-Sami\\_1.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Uotinen-Sami_1.pdf)

Valkama, P., Kallio, O., & Tukiainen, J. (2013). Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhuspalveluiden näennäismarkkinoilla. *Janus*, 21(4), 345–365. <https://docplayer.fi/18093262-Ulkoistaminen-ja-kilpailuttaminen-vanhuspalveluiden-naennaismarkkinoilla-1.html>

Valtiovarainministeriö (2017). Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. Huhtikuu 2017 / Päivitysversio.

<https://vm.fi/documents/10623/1169934/Julkisten+hankintojen+yleiset+sopimusehdot+palveluhankinnoissa+sa+%28Tarkistetut+JYSE-ehdot%2C+huhtikuu+2017%29.pdf/62be0208-6b6a-46c4-8811-5282aa8fce78/Julkisten+hankintojen+yleiset+sopimusehdot+palveluhankinnoissa+%28Tarkistetut+JYSE-ehdot%2C+huhtikuu+2017%29.pdf?version=1.0&t=1537192345000>

Ympäristöministeriö (2020). Ikäntyneiden asumisen toimenpideohjelma vuosille 2020–2022.

<https://ym.fi/documents/1410903/38439968/>

[Ikaantyneiden\\_asumisen\\_toimenpideohjelma\\_FI-52565ACB\\_21A7\\_4EB5\\_B5E1\\_99651279528D-159518.pdf/52eb690c-1d88-17c4-a571-9d0054ff7961/](https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Ikaantyneiden_asumisen_toimenpideohjelma_FI-52565ACB_21A7_4EB5_B5E1_99651279528D-159518.pdf/52eb690c-1d88-17c4-a571-9d0054ff7961/)

[Ikaantyneiden\\_asumisen\\_toimenpideohjelma\\_FI-52565ACB\\_21A7\\_4EB5\\_B5E1\\_99651279528D-159518.pdf?t=1603259593212](https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Ikaantyneiden_asumisen_toimenpideohjelma_FI-52565ACB_21A7_4EB5_B5E1_99651279528D-159518.pdf?t=1603259593212)

## LIITTEET

### Liite A: Analysoidut kyselykysymykset

Kysymysnumero viittaa kysymysnumeroon alkuperäisessä kyselylomakkeessa. Emme tässä listaa kunkin kysymyksen vastausvaihtoehtoja.

KKV:n omat kysymykset THL:n Vanhuspalveluiden tila -kyselyssä.

*61. Mikä on arvionne siitä, kuinka suuri osuus (asiakaspajoilla mitattuna) tehostetun palveluasumisen palveluista tuotetaan kullakin tavalla?*

*62. Onko tehostetun palveluasumisen palveluja hankittu siten, että palvelujen tuottamisessa käytettävä hoivakiinteistö tai -rakennus on ennen palvelusopimuksen tekemistä siirretty kunnan kanssa tehdyllä kaupalla palveluntuottajan omistukseen?*

*63. Mikäli tehostetun palveluasumisen palveluja on hankittu puitesopimuksella, miten tuottajan lopullinen valinta on tapahtunut?*

*64. Mikäli alueellanne on käytetty iäkkäiden tehostetun palveluasumisen hankinnoissa kilpailutusmenettelyä, miten arvioitte sen vaikutuksia?*

*72. Ovatko asiakkaat tai heidän edustajansa esittäneet palveluiden järjestäjälle tai sosiaaliamiehelle viimeisen kolmen vuoden aikana palveluiden laatua koskevia reklamaatioita, valituksia tai muistutuksia?*

*73. Mitä seikkoja reklamaatiot, valitukset tai muistutukset ovat koskeneet?*

*74. Mihin toimenpiteisiin asiakkaiden reklamaatiot, valitukset tai muistutukset ovat johtaneet kilpailuttamalla hankittujen palveluiden osalta?*

*75. Mihin järjestäjän toimenpiteisiin asiakkaiden reklamaatiot, valitukset tai muistutukset ovat johtaneet oman tuotannon osalta?*

Muut analyysissa hyödynnetyt kysymykset kyselystä.

*3. Oletteko ulkoistaneet kokonaan sosiaalihuollon palvelut?*

*4. Oletteko ulkoistaneet kokonaan terveyshuollon palvelut?*

*79. Onko kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvontaohjelma?*

*81. Tehdäänkö kunnassa sopimusvalvontaa?*

## Liite B: Käytetyt kustannus- ja väestötiedot

### Tietolähteet

Tiedot ikääntyneiden palveluiden kustannuksista ja järjestäjien (kuntien) väestöstä on poimittu Kuntaliiton ylläpitämistä tiedoista, jotka perustuvat Tilastokeskuksen keräämiin kustannustietoihin.

<https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/tilastot-ja-erillisselvitykset/kuntien-sosiaali-ja-terveydenhuollon-nettokustannukset-euroaasukas>

Vuotta 2019 koskevat tiedot löytyvät seuraavista tiedostoista (vierailtu viimeksi 15.3.2022):

#### Tarvekertoimet:

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sote-tarvekioidut-2019.xlsx>

#### Sote-kustannukset tehtävittäin:

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sote-teht%C3%A4vitt%C3%A4in-2019.xlsx>

### Tarvekioitujen kustannusten laskenta ikääntyneiden palveluille

Ensimmäisessä, tarvekioituja menoja koskevassa Excel-taulukossa esitetään tarvekioituna vain sote-menot kokonaisuudessaan (asukasta kohden) eikä ikääntyneiden palveluita ole eroteltu. Siten tarvekioidut ikääntyneiden palveluiden kustannukset muodostetaan poimimalla kyseisen tehtävän nettokustannukset jokaiselle kunnalle jälkimmäisestä Excel-taulukosta, ja nämä kustannukset *jaetaan* kunnan palvelutarvekertoimella.<sup>31</sup> Kunnassa, jossa palveluntarve on suurempi, kerroin on suurempi kuin kunnassa, jossa palveluntarve on pienempi. Tarvekiointi huomioi nämä erot palveluntarpeessa ja tekee kustannukset vertailukelpoisemmiksi. Laskentaesimerkki käyttäen sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksia havainnollistaa tätä.

Kunta	Sote-nettokustannukset, €/asukas	Tarvekerroin	Tarvekioidut kustannukset
Espoo	2 758	0,7	3 939
Eura	3 699	1,16	3 193

Kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden tarvekioidut kustannukset on laskettu seuraavasti. Esimerkkinä on käytetty kahden kunnan (A ja B) yhteistoiminta-aluetta. Laskentatapa painottaa suurempien kuntien kustannuksia kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen tarvekioiduissa kustannuksissa. Laskentaesimerkki havainnollistaa tätä. Laskentaesimerkissä käytetyt luvut ovat kuvitteellisia.

<sup>31</sup> Tarvekerroin perustuu THL:n tilastolliseen malliin. Uusin tarvekiointimalli esitetään seuraavassa raportissa: <https://www.julkari.fi/handle/10024/139708> (vierailtu viimeksi 15.3.2022).

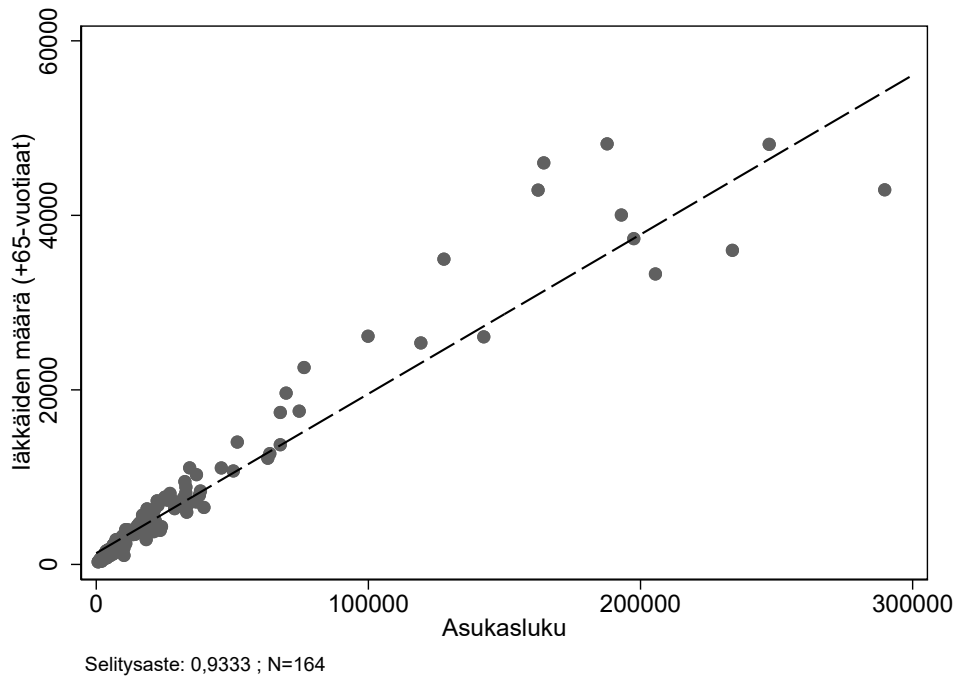
- 1) Otetaan kuntien A ja B ikääntyneiden palveluiden nettokustannukset asukasta kohden ja jaetaan nämä kunkin kunnan omalla tarvekertoimella tarvevakioitujen kustannusten saamiseksi.
- 2) Kerrotaan kunnan A asukasta kohden laskettu tarvevakioitu kustannus kunnan asukasmäärällä. Vastaava tehdään kunnalle B. Näin saadaan kunkin kunnan tarvevakioidut kokonaiskustannukset ikääntyneiden palveluille.
- 3) Summataan kuntien A ja B asukasmäärä ja tarvevakioidut ikääntyneiden palveluiden kokonaiskustannukset yhteen. Näin saadaan yhteistoiminta-alueen asukasmäärä ja ikääntyneiden palveluiden kokonaiskustannukset.
- 4) Jaetaan yhteistoiminta-alueen tarvevakioidut ikääntyneiden palveluiden kokonaiskustannukset yhteistoiminta-alueen asukasmäärällä. Lopputuloksena saadaan arvio tarvevakioiduista kustannuksista asukasta kohden.

*Laskentaesimerkki kahden kunnan yhteistoiminta-alueen tarvevakioitujen kustannusten määrittämiseksi.*

Kunta	Ikääntyneiden palveluiden nettokustannukset, €/asukas	Tarvekerroin	Asukasluku	Tarvevakioidut ikääntyneiden palveluiden kustannukset, €/asukas	Tarvevakioidut ikääntyneiden palveluiden kustannukset, €	Tarvevakioidut ikääntyneiden palveluiden kustannukset yhteistoiminta-alueella, €/asukas
A	850	1,2	20 000	708,33	14 166 666,67	
B	650	1,4	2 000	464,29	928 571,43	
<b>Yhteistoiminta-alue</b>			22 000		15 095 238,10	<b>686,15</b>

### Asukasluku järjestäjän kokoa kuvaavana muuttujana

Väestötiedoissa järjestäjät on luokiteltu kokonaisuasukamäärän mukaan. Vaihtoehtoisesti olisi voitu käyttää ikääntyneiden (+65-vuotiaat) määrää kuvaamaan järjestäjän kokoa. Ikääntyneiden palveluasumisessa jälkimmäisen muuttujan voitaisiin perustellusti ajatella kuvaavan paremmin järjestäjän hankintavolyymia. Kokonaisuasukamäärä toisaalta pyrkii kuvaamaan hankintayksikön kokoa laajemmin. Suuressa kunnassa tehdään kokonaisuutena enemmän hankintoja myös muilla sektoreilla kuin ikääntyneiden palveluissa, jolloin on esimerkiksi mahdollista, että tämä koko kunnan hankintaosaaminen vaikuttaa välillisesti myös ikääntyneiden asumispalveluiden hankintaan. Selvityksen tulokset olisivat käytännössä muuttumattomat, jos luokittelu tehtäisiin iäkkäiden määrän perusteella kokonaisuasukamäärän sijaan. Iäkkäiden määrä selittyy lähes täydellisesti kokonaisuasukamäärällä, kuten alla havaitaan. Havaintokuvan selkeyden vuoksi tarkastelusta on jätetty pois yksi järjestäjä, jonka asukasluku on yli 600 000, mutta tällä ei ole merkittävää vaikutusta lineaarisen sovituksen selityksasteeseen.



Järjestäjät olisi mahdollista luokitella myös ikääntyneiden suhteellisen osuuden mukaisesti. Suhteellinen osuus ei kuitenkaan samalla tavalla kuvaa järjestäjän kokoa kuin asukkaiden tai iäkkäiden absoluuttiset määrät. Iäkkäiden osuus laskee hiukan suuremmilla järjestäjillä mutta iäkkäiden osuuden variaation pienempien järjestäjien joukossa on myös hyvin suurta ja siten samansuuruisten järjestäjien välillä voi olla merkittäviä eroja iäkkäiden väestöosuudessa.

## Liite C: Reklamaatioiden aiheet; kaikki reklamaatioaiheet

Järjestetty "Kyllä"-vastausten prosenttiosuuden mukaisesti suurimmasta pienimpään.

Palvelujen järjestämistapana kunnan, kuntayhtymän, yhteistoiminta-alueen oma tuotanto	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Asiakasmaksujen suuruus	37	78	115	32 %	68 %
Henkilökunnan riittämättömyys	55	59	114	48 %	52 %
Ulkoiluun liittyvät seikat	60	55	115	52 %	48 %
Henkilökunnan ammattitaito	61	54	115	53 %	47 %
Lääkehoitoon liittyvät tekijät	61	54	115	53 %	47 %
Virike- ja harrastetoimintaan liittyvät seikat	62	54	116	53 %	47 %
Ruuan laatuun ja/tai ravitsemukseen liittyvät seikat	67	46	113	59 %	41 %
Asumispalvelun saatavuus	77	41	118	65 %	35 %
Tiloihin liittyvät seikat (esim. siisteys, esteettömyys, huoneen koko, yksityisyyden puute, kodinomaisuuden puute)	76	38	114	67 %	33 %
Terveystieteiden palvelujen saatavuuteen yksikössä	83	32	115	72 %	28 %
Henkilökohtaisen hygienian hoitoon liittyvät tekijät	85	32	117	73 %	27 %
Muu	91	11	102	89 %	11 %
Tuottajan vaihtumiseen	111	3	114	97 %	3 %

Palvelujen järjestämistapana kilpailutettu tuotanto	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Henkilökunnan riittämättömyys	35	60	95	37 %	63 %
Lääkehoitoon liittyvät tekijät	42	51	93	45 %	55 %
Henkilökunnan ammattitaito	44	51	95	46 %	54 %
Ruuan laatuun ja/tai ravitsemukseen liittyvät seikat	47	47	94	50 %	50 %
Ulkoiluun liittyvät seikat	48	46	94	51 %	49 %
Asiakasmaksujen suuruus	50	43	93	54 %	46 %
Virike- ja harrastotoimintaan liittyvät seikat	50	42	92	54 %	46 %
Tiloihin liittyvät seikat (esim. siisteys, esteettömyys, huoneen koko, yksityisyyden puute, kodinomaisuuden puute)	54	40	94	57 %	43 %
Terveystoimintapalvelujen saatavuuteen yksikössä	59	36	95	62 %	38 %
Henkilökohtaisen hygienian hoitoon liittyvät tekijät	58	35	93	62 %	38 %
Asumispalvelun saatavuus	77	17	94	82 %	18 %
Tuottajan vaihtumiseen	88	6	94	94 %	6 %
Muu	79	4	83	95 %	5 %

Palvelujen järjestämistapana palvelusetelituotanto	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Henkilökunnan riittämättömyys	52	51	103	50 %	50 %
Virike- ja harrastetoimintaan liittyvät seikat	59	39	98	60 %	40 %
Asiakasmaksujen suuruus	62	39	101	61 %	39 %
Lääkehoitoon liittyvät tekijät	61	37	98	62 %	38 %
Henkilökunnan ammattitaito	63	38	101	62 %	38 %
Ulkoiluun liittyvät seikat	66	37	103	64 %	36 %
Ruuan laatuun ja/tai ravitsemukseen liittyvät seikat	68	36	104	65 %	35 %
Henkilökohtaisen hygienian hoitoon liittyvät tekijät	72	29	101	71 %	29 %
Tiloihin liittyvät seikat (esim. siisteys, esteettömyys, huoneen koko, yksityisyyden puute, kodinomaisuuden puute)	74	29	103	72 %	28 %
Terveystieteiden palvelujen saatavuuteen yksikössä	80	21	101	79 %	21 %
Asumispalvelun saatavuus	85	16	101	84 %	16 %
Tuottajan vaihtumiseen	97	5	102	95 %	5 %
Muu	84	4	88	95 %	5 %



Palvelujen järjestämistapana ostopalvelu, ei kilpailutusta	Lukumäärä			Prosenttiosuus	
	Ei	Kyllä	yht.	Ei	Kyllä
Henkilökunnan riittämättömyys	71	17	88	81 %	19 %
Virike- ja harrastetoimintaan liittyvät seikat	71	14	85	84 %	16 %
Ulkoiluun liittyvät seikat	75	14	89	84 %	16 %
Asiakasmaksujen suuruus	72	12	84	86 %	14 %
Lääkehoitoon liittyvät tekijät	74	12	86	86 %	14 %
Henkilökunnan ammattitaito	75	12	87	86 %	14 %
Ruuan laatuun ja/tai ravitsemukseen liittyvät seikat	75	11	86	87 %	13 %
Henkilökohtaisen hygienian hoitoon liittyvät tekijät	74	9	83	89 %	11 %
Terveystenhoitopalvelujen saatavuuteen yksikössä	79	9	88	90 %	10 %
Tiloihin liittyvät seikat (esim. siisteys, esteettömyys, huoneen koko, yksityisyyden puute, kodinomaisuuden puute)	81	5	86	94 %	6 %
Asumispalvelun saatavuus	85	4	89	96 %	4 %
Tuottajan vaihtumiseen	88	1	89	99 %	1 %
Muu	80		80	100 %	0 %

## Liite D: Hankintalainsäädännöllisiä näkökulmia palveluasumisen hankintoihin

### Hankintalainsäädännön reunaehdot palveluiden kilpailuttamiselle

Kuten kaikissa julkisissa hankinnoissa, myös asumispalveluiden hankinnoissa hankintalainsäädäntö muodostaa hankintojen toteuttamiselle tietyt reunaehdot.<sup>32</sup> Hankintalaki ei kuitenkaan säätele hankintayksikön valintaa palveluiden ulkoistamisen ja oman tuotannon välillä, vaan ainoastaan hankintayksikön menettelyä ja kilpailuttamista tilanteessa, jossa asumispalvelut päätetään järjestää joko kokonaan tai osittain oman organisaation ulkopuolelta hankintasopimuksin ostamalla. Hankintalain yleisenä tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Ikääntyneiden asumispalveluiden hankinnoissa kilpailuttamismenettelyn valinta on erittäin joustavaa. Sote-palveluiden, joihin asumispalvelut kuuluvat, hankinnoissa voidaan käyttää samanlaisia kilpailuttamismenettelyjä<sup>33</sup> kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, mukauttaa niitä hankintayksikön tarpeisiin tai käyttää jotain uudenlaista menettelyä, jonka ehdot hankintayksikkö on itse määritellyt. Hankintalaki rajoittaa kilpailuttamismenettelyä ainoastaan siinä, että menettelyn on yleisten hankintaperiaatteiden mukaisesti oltava luonteeltaan avoin, tasapuolinen ja syrjimätön.

### **Puitejärjestelyt ovat palveluasumishankinnoissa usein käytetty sopimustyyppi**

Hankintalain mukaisella kilpailuttamismenettelyllä voidaan pyrkiä valitsemaan sopimuskumppania joko tavalliseen palveluhankintasopimukseen taikka puitejärjestelyyn. Hankintalain 42 §:n mukaan puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot. Hankintalain 42 §:n 5 momentin mukaan puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen sitä perustellusti edellyttäessä puitejärjestely voi olla poikkeuksellisesti kestoaltaan pidempi. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään (5.10.2012 taltio 2649) vahvistanut, että vanhusten palveluasumisessa on hyväksyttyä käyttää neljää vuotta pidempää hankintakautta. Kyseisessä tapauksessa sallittiin yhdeksän vuoden pituinen puitejärjestely. Markkinaoikeus on tapauksessa MAO:203/14 katsonut, että hankinnan kohde huomioiden hankintayksiköllä on ollut oikeus kilpailuttaa vanhusten tehostettua palveluasumista ja vaativaa tehostettua palveluasumista koskevat hankinnat siten, että puitejärjestelyn pituus on ollut neljä vuotta lisättyä 2 + 1 vuoden optiokausilla.

Se, miten hankintoja puitejärjestelyn perusteella tehdään, riippuu siitä, onko kyseessä yhden vai usean palveluntuottajan järjestely ja siitä, onko kaikki vai vain osa hankintojen tekemisen ehdoista vahvistettu järjestelyn perustamisen yhteydessä. Hankintalain 43 §:ssä on säädelty hankintojen tekemisestä kilpailutetun puitejärjestelyn perusteella. Jos puitejärjestely on tehty yhden toimittajan kanssa, hankinnat on tehtävä järjestelyssä vahvistettujen ehtojen mukaisesti tältä toimittajalta ja tarvittaessa toimittajaa voidaan pyytää täsmentämään tai täydentämään tarjoustaan. Jos taas järjestely on tehty usean toimittajan kanssa ja sen kaikki ehdot on vahvistettu tarjous-

---

<sup>32</sup> Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>

<sup>33</sup> Avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus. Ks. lisää kunkin hankintamenettelyn kulusta sekä menettelysidonnaisista käyttöedellytyksistä hankintalain 5. luku.

pyynnössä, siihen perustuvat hankinnat on tehtävä ilman kilpailuttamista valitsemalla toimittaja noudattamalla näitä ehtoja, esimerkiksi koskien toimittajien etusijajärjestystä. Sen sijaan, jos puitejärjestelyn kaikkia ehtoja ei ole vahvistettu, siihen perustuvat hankinnat on tehtävä kilpailuttamalla järjestelyyn valitut toimittajat noudattamalla ennalta esitettyjä kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteita ja muita ehtoja. On myös mahdollista, että osa puitejärjestelyyn perustuvista hankinnoista voidaan tehdä ilman kilpailuttamista valitsemalla toimittaja noudattamalla järjestelyyn perustuvien hankintojen tarjoajien valintaa määrittäviä ehtoja ja osa hankinnoista voidaan tehdä kilpailuttamalla ne järjestelyyn valittujen toimittajien kesken. Ne perusteet, joiden mukaisesti ratkaistaan puitejärjestelyn sisäisten hankintojen tekemisen tapa, on esitettävä selkeästi jo puitejärjestelyn kilpailuttamisvaiheen tarjouspyynnössä.

Markkinaoikeus on antanut useita ratkaisuja vanhusten palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen puitejärjestelyiden sisäisten hankintojen tekemistä koskevien perusteiden hankintalain mukaisuudesta. Esimerkiksi ratkaisussa MAO: 48/16 markkinaoikeus käsitteli tarjouspyynnön epäselvyyttä. Ratkaisussa MAO totesi, että hankintayksikkö ei ollut hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoittanut perustetta, jonka mukaan palveluasumisen toimittaja tai toimittajat valitaan useista puitejärjestelyyn valituista tarjoajista. Siten palveluasumisen toimittajan tai toimittajien valinta hankintakaudella on tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella jäänyt hankintayksikön vapaasti päätettäväksi kussakin yksittäistapauksessa, mikä on vaarantanut tarjoajien tasa-vertaisen ja syrjimättömän kohtelun hankintamenettelyssä.

Tapauksessa MAO:56/19 markkinaoikeuden tuli arvioida puitejärjestelyn sisäisten kilpailutusten perusteena olevaa asiakaslähtöisen asumisen prosessia. Markkinaoikeus totesi, että asiakaslähtöisen hankintamenettelyn toteuttaminen, jossa asiakas osallistuu valintaan puitejärjestelyyn otettujen toimittajien välillä, on hankintäsäännösten mukaista. Menettely ja asiakkaan valinnan puitteet on kuitenkin kuvattava tarjouspyynnössä riittävän selkeästi. Tarjouspyynnön katsottiin olevan epäselvä sekä tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun ja avoimuuden periaatteiden vastainen, koska tarjouspyyntöasiakirjoista ei ilmennyt, mitä palveluntarjoajan kokemukseen liittyviä seikkoja on arvostettu ja missä määrin palveluntarjoajasta saatu kokemus on ollut palvelun asiakkaan arvioitavissa. Tarjouspyynnössä ei esitetty seikkoja, jotka vaikuttivat palveluntuottajien pääsyyn asiakaslähtöiseen asumisen prosessiin siten, että puitejärjestelyyn valitut palveluntuottajat olisivat voineet päätellä, tulevatko ne saamaan tarjouspyynnön kyseisessä hankinnassa. Menettely oli omiaan antamaan hankintayksikölle rajoittamattoman valinnanvapauden tarjoajien valitsemisessa puitejärjestelyyn perustuviin kilpailutuksiin ja siinä, mitä kyseisissä kilpailutuksissa käytetään valintaperusteena.

### **Tarjoajia koskevat soveltuvuusvaatimukset ja poissulkuperusteet**

Hankintayksikkö voi hankintalain 114 §:n mukaisesti halutessaan asettaa tarjoajille soveltuvuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia. Soveltuvuutta koskevat vaatimukset on laadiettava siten, että ne ovat oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen, minkä lisäksi ne tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintayksikön tulee sulkea tarjouskilpailusta ehdokas tai tarjoaja, joka ei vastaa hankintayksikön asettamia soveltuvuusvaatimuksia. Mahdollisten hankintakohtaisesti asetettujen tarjoajien soveltuvuusvaatimusten lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa hankintayksikön tulee hankintalain perusteella soveltaa hankintalain 80 §:n mukaisia pakollisia poissulkemisperusteita, jonka lisäksi se voi halutessaan soveltaa hankintalain 81 §:n mukaisia hankinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Hankintalain hankinnanvaraisia poissulkemisperusteita koskevan 81 §:n mukaan hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on ammattitoiminnassaan syyllistynyt sen luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen. Lain esitöiden mukaan ammattitoiminnan vakavaksi virheeksi voidaan katsoa mm. yksityisen sosiaali- tai terveyden-

huollon valvontamenettelyssä havaitut ja toimittajan luotettavuuden kyseenalaistavat epäkohdat palvelujen tuottamisessa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston palvelujen tuottamista koskeviin epäkohtiin liittyvät valvontatoimenpiteet voivat oikeuttaa ehdokkaan tai tarjoajan sulkemiseen tarjouskilpailusta ammattitoimintaan liittyvän vakavan virheen vuoksi.<sup>34</sup>

Markkinaoikeus on arvioinut tämän poissulkuperusteen edellytyksiä tehostetun palveluasumisen hankintaan liittyen tapauksessa MAO:542/20, jossa palveluja tuottavassa yksikössä oli todettu vakavia puutteita mm. hoitajien määrässä, haavanhoidossa ja siivouksessa useamman vuoden ajalta. Koska hankinnassa oli kysymys tehostetusta palveluasumisesta, on hankinnan luonne huomioiden hankintayksiköllä ollut korostunut tarve varmistua palveluntarjoajan luotettavuudesta. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö on voinut pitää tarkastuskäynneillä ilmenneitä havaintoja siinä määrin luottamusta valittajaan (poissuljettu palveluntarjoaja) heikentävänä, että se on voinut arvioida hankintalain harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen edellytysten täyttyvän.

### Hankinnan määrittely ja tarjousten vertailu

Hankintayksikön tulee osana tarjouspyyntöä määritellä, mitä ollaan hankkimassa ja asettaa tuotettavaa palvelua koskevat vähimmäisvaatimukset. Hankintalain 113 §:n mukaan hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnön keskeisenä tarkoituksena on kuvata hankinnan kohde syrjimättömällä tavalla sekä pyytää toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava ne tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjouksen tekemisessä.<sup>35</sup> Vaikka hankinnan kohde ja sitä koskevat vaatimukset tulee määritellä täsmällisesti ja kattavasti siten, että aidosti vertailukelpoisten tarjousten laatiminen on mahdollista, hankinnasta kiinnostuneiden tarjoajien voidaan olettaa ymmärtävän ja hallitsevan alalla yleisesti käytetyn termistön.<sup>36</sup>

Vuoden 2017 alussa voimaan tullut hankintalaki sisältää erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen valmistelua ja suunnittelua koskevan pykälän, joilla pyritään varmistamaan, että sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa laadukkaiden palveluiden mahdollistavat tekijät tulevat asianmukaisesti huomioiduksi hankintayksiköiden käyttäessä harkintavaltaansa hankintojen suunnittelussa ja määrittelyssä.<sup>37</sup> Hankintalain 108 §:n mukaan hankintayksikön on otettava huomioon hankittavaa palvelua koskeva lainsäädäntö, käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen, palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja

---

<sup>34</sup> HE 108/2016 vp.

<sup>35</sup> HE 108/2016 vp s. 212.

<sup>36</sup> Ks. esim. tapaus MAO:203/14 jossa markkinaoikeus totesi, että alalla toimivan yrityksen on tullut tietää käsitteen "vaativa tehostettu/muistisairaiden palveluasuminen" sisältö, koska vastaavaa termiä käytetään yleisesti.

<sup>37</sup> Hankintalaille on tältä osin yhtymäkohta ns. vanhuspalvelulakiin, jonka tarkoituksena on mm. parantaa ikääntyneen väestön mahdollisuutta osallistua elinoloihinsa vaikuttavien päätösten valmisteluun ja tarvitsemiensa palvelujen kehittämiseen kunnassa sekä vahvistaa iäkkään henkilön mahdollisuutta vaikuttaa hänelle järjestettävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan sekä osaltaan päättää niitä koskevista valinnoista. (Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (2012/980).)

kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pykälässä todetaan lisäksi, että pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille. Tämän lainkohdan mukaiset velvoitteet tulee ottaa huomioon hankintojen suunnittelussa ja esimerkiksi tarjouspyynnön sekä hankintasopimuksen ehtojen laatimisessa.<sup>38</sup>

Hankintalain esitöissä (HE 108/2016 vp s. 238) on todettu, että näitä velvoitteita koskevia hankintayksikön ratkaisuja tai päätöksiä voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi niiltä osin kuin kyseisen lainsäädännön noudattaminen tai muut sisältövaatimukset on käsiteltävä esimerkiksi esikysymyksenä hankintamenettelyn syrjimättömyyden ja avoimuuden selvittämisessä. Yksinomaan asiakkaiden erityistarpeiden huomioimiseen ja kuulemiseen sekä relevantin aineellisen lainsäädännön huomioimiseen liittyvät kysymykset, joilla ei ole liittymäkohtaa hankintamenettelyn hankintalain mukaisuuteen, käsitellään kunkin aineellisoikeudellisen säädöksen oman oikeussuojajärjestelmän mukaisesti. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan sosiaalihuoltoa sekä hoidon ja huolenpidon turvaamista koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Markkinaoikeus on tapauksessa MAO:183/21 vahvistanut, että 108 §:ssä hankintayksikölle asetetut velvoitteet eivät myöskään sellaisenaan voi muodostaa perustetta yleiseen kilpailuttamisvelvollisuuden poikkeuksena oleville sosiaali- ja terveyspalveluiden suorahankinnoille, joista on säädetty erikseen hankintalaissa erikseen.

Hankinnan kohdetta koskevien vähimmäisvaatimusten asettamisen ja määrittelyn lisäksi tarjouspyynnössä on määriteltävä, miten vähimmäisvaatimukset täyttävät tarjoukset vertaillaan ja pisteytetään. Hankintalain 115 §:n mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Tarjouspyynnön perusteella tarjoajien tulee voida riittävällä tavalla ennakoita, millä seikoilla tulee olemaan merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Ratkaisussa MAO:516/11 markkinaoikeus totesi, että hankintayksikön menettely, jossa se on vasta tarjousten antamisen jälkeen määritellyt ateriakustannusten kohtuullisen tason, ei ole turvannut hankintalain edellyttämää tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tarjousten arvioinnissa. Kun tarjouspyynnössä ei määritelty, minkä suuruinen ateriakustannus on kohtuullinen, tarjoajat eivät olleet voineet huomioida tätä seikkaa asianmukaisesti tarjouksia laatiessaan.

---

<sup>38</sup> Hankintalainsäädännöstä huolimatta palvelun saajana oleva henkilö on hankintayksikön ja yksityisen palveluntuottajan välisessä ostopalvelusopimuksessa kolmantena osapuolena. Kun palvelut hankitaan kilpailuttamalla, hankintalaki turvaa pääosin palveluntuottajien oikeudet ja heidän tasapuolisen kohtelunsa. Hankintalaki turvaa sen, että julkisten varojen käyttö tehostuu sekä palvelutarjoajille turvataan tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Käytännössä voi käydä niin, että hankinta on toteutettu täysin virheettömästi ja hankintalain mukaisesti, mutta palvelun käyttäjä on jäänyt hankinnassa ulkopuoliseksi eikä hänellä ole ollut riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskeviin ratkaisuihin. Hankintalaki ei estä asiakkaan tarpeiden ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioimista, sillä asiakkaan vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa voidaan huomioida tarjouspyyntöä valmisteltaessa ja tarjouspyyntöä tehtäessä; tarjouksia arvioitaessa ja hankintapäätöstä tehtäessä; ostopalvelusopimusta valmisteltaessa ja tehtäessä sekä palveluja toteutettaessa ja niiden toteutumista valvottaessa. (Ks. Karvonen-Kälkjä 2012.)

Myös tapauksessa MAO:280/20 markkinaoikeuden tuli arvioida, oliko tehostettua palveluasumista koskeva tarjouspyyntö antanut tarjoajille riittävät tiedot palveluasumista koskevien tarjousten vertailuun vaikuttavista seikoista. Markkinaoikeus katsoi, ettei tarjouspyynnössä ollut riittävällä tavalla yksilöity, mitä seikkoja hankintayksikkö tulee arvioimaan ja pisteyttämään esimerkiksi laadun vertailuperusteeksi ilmoitettuun palvelukonseptin videointiin liittyen, eivätkä tarjoajat siten olleet voineet riittävällä tavalla ennakoita, millä konkreettisilla seikoilla tulee olemaan merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa ja miten tarjouksia pisteytetään. Laadun vertailuperusteet olivat liian yleisiä ja epätasällisiä, ja ne olivat antaneet hankintayksikölle hankintalain vastaisesti lähes rajoittamattoman harkintavallan tarjousten vertailussa ja pisteyttämisessä.<sup>39</sup>

### Suorahankintoja koskevat poikkeukset ja palveluiden jatkuvuus

Hankintalaissa velvollisuus avoimeen kilpailuttamiseen on menettelyllinen pääsääntö, mutta hankintalaki mahdollistaa joissain tilanteissa hankinnan tekemisen suorahankintana palvelutarjoajan tai -tarjoajien kanssa neuvottelemalla. Hankintalain 40 § ja 41 § sisältävät kaikkiin hankintoihin soveltuvia suorahankintaperusteita, kuten äärimmäisen kiireen tai lisätilauksen. Asumispalveluiden suorahankinnat voivat joissain tapauksissa olla oikeutettuja myös hankintalain 110 §:n perusteella, jonka mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaalle merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Lainkohtaa koskevissa esitöissä on korostettu, että suorahankinta olisi mahdollista vain yksittäistapauksissa, joten jokaisen potilaan tai asiakkaan tapauksessa menettelyn käyttöedellytys tulisi harkita ja perustella erikseen. Tämä soveltamisedellytys on vahvistettu lainkohtaa koskevassa oikeuskäytännössä. Asiakkaalle merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitettaisiin ensinnäkin pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Tällöin olisi mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla olisi asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteesta tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys. Läkkään henkilön palveluasuminen mainitaan esitöissä nimenomaisena esimerkkinä mahdollisesta lainkohdan soveltamistilanteesta.<sup>40</sup>

Eksoten asumispalveluiden hankinnoista Savitaipaleella antamassaan päätöksessä KKV kiinnitti huomiota siihen, että koska suorahankintaperusteiden tavoitteena voi olla esimerkiksi yksittäisten asiakkaiden hoitosuhteen jatkuvuuden turvaaminen, poikkeuksen ei voitu katsoa soveltuvan ulkoistustilanteeseen, jossa koko asumisyksikön

---

<sup>39</sup> Tarjouspyynnössä on ilmoitettu laadun vertailuperusteiksi "Palvelukonseptin videointi" 40 prosentin painoarvolla ja "Avokysymys" 10 prosentin painoarvolla. Tarjouspyynnön mukaan palvelukonseptin videoinnissa on tullut kuvata, miten palveluntuottaja tukee asiakkaita sekä ryhmäkodin että Pyynikin kaupunginosan osallistuvina kansalaisina ja millä toimenpiteillä palveluntuottaja hyödyntää uudiskohteen antamia mahdollisuuksia asukkaiden hyvinvoinnin näkökulmasta. Lisäksi tarjouspyynnössä on todettu, että näitä asioita arvioidaan innovatiivisuuden, asukkaiden osallisuuden ja aikataulun perusteella, sekä esitetty niistä saatavat enimmäispisteet. Tarjouspyynnössä on myös kuvattu, mitä innovatiivisuudella käsitteenä tarkoitetaan ja mistä näkökulmista asiakkaiden osallisuutta arvioidaan. Avokysymyksen osalta tarjoajia on pyydetty kuvaamaan, miten tarjoajan arvot näkyvät palvelutalon päivittäisessä toiminnassa. Markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyynnössä ei ollut riittävällä tavalla yksilöity sitä, mitä seikkoja hankintayksikkö tulee arvioimaan tarjousten vertailussa palvelukonseptin videoinnin ja arvoja koskevan avokysymyksen osalta. Innovaatiokäsitteen määrittelystä, asukkaiden osallisuuden arvioinnin näkökulmia koskevasta kuvauksesta ja aikataulun sekä arvojen konkreettisen toteutumisen arvioimisen maininnasta ei ole voinut päätellä laadun arvioinnissa arvostettuja edellä kuvattuja konkreettisia tekijöitä.

<sup>40</sup> HE 108/2016 vp sekä HE 50/2006 vp s. 113.

palveluntuotanto on siirtymässä kuntayhtymältä yksityiselle, ja palveluntuottaja on siis joka tapauksessa vaihtumassa.<sup>41</sup>

### **Muuta ikäihmisten asuinpaikan valintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä**

Itsemääräämisoikeus kuuluu Suomen perusoikeusjärjestelmään ja on sosiaali- ja terveydenhuollon johtava periaate. Itsemääräämisoikeus tarkoittaa yksilön oikeutta määrätä omasta elämästään ja oikeutta päättää itseään koskevista asioista, kuten asuinpaikasta. Asuinpaikan valinnasta säädetään eri laeissa. Ensinnäkin suomen kansalaisella on vapaus valita asuinpaikkansa perustuslain (731/1999) 9 §:n nojalla.

Toiseksi kotikuntalain (201/1994) 3 §:n mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Kotikuntalain 3 a §:n mukaan pitkäaikaisessa eli yli vuoden kestävässä hoitosuhteessa kotikuntansa ulkopuolella asuvalla on kotikunnan valintaoikeus. Oikeus koskee henkilöä, joka on viranomaispäätöksellä sijoitettu laitoshoitoon, perhehoitoon tai asumaan asumispalvelujen avulla muun kuin kotikuntansa alueella.

Myös sosiaalihuoltolain (1301/2014) 60 §:ssä säädetään asuinpaikan valinnasta. Pykälän mukaan se, joka haluaa muuttaa toisen kunnan asukkaaksi, mutta ei ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi kykene asumaan siellä itsenäisesti, voi hakea tämän kunnan sosiaalipalveluja ja hoitopaikkaa samoin perustein kuin, jos olisi kunnan asukas. Kunnan tulee käsitellä hakemus, arvioida hakijan palvelutarve ja tehdä palvelujen myöntämisestä päätös. Saatuaan palveluja ja hoitopaikkaa koskevan päätöksen hakija voi muuttaa kyseiseen kuntaan.

Asiakkaiden näkökulmasta tehostetun palveluasumisen hoitosuhteen jatkuvuuden turvaamisessa hankintalain sallimilla suorahankinnoilla voi olla tärkeä merkitys, sillä asiakkaan subjektiiviseen tarpeeseen perustuva palvelun jatkuvuus voi vaarantua kilpailutuksissa (ks. esim. sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 22; vrt. Mathew Puthenparambil 2019, 34–35). Markkinaoikeuteen tehdyissä valituksissa (ks. esim. MAO:48/16; MAO:56/19), valittajat ovat vaatimustensa perusteluissa nostaneet esiin yhtenä suorahankintoja tukevana perusteluna asukkaan itsemääräämisoikeuden asuinpaikkansa suhteen. Ikäihmisten asuinpaikan valintaan liittyviä oikeuksia ei aina huomioida, vaikka kilpailutusten tarjouspyynnöissä esitettäisiin, että hoitojärjestelyjen pysyvyys tulisi turvata. Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 31.5.2016 16/0277/2 kunnan päätöksen, jolla asiakkaan asumispalvelu oli päätetty siirtää järjestettäväksi toisessa yksikössä kuin missä asiakas oli sitä ennen asunut pitkään. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa todetaan:

*”Kunnalla on oikeus päättää palvelun järjestämistavasta. Lainsäädännön mukaan tätä harkintavaltaa rajoittavat kuitenkin asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen vaikuttavat syyt ja seikat. Sosiaalihuoltolain esitöiden (HE 164/2014 vp) mukaan asiakaskeksisyys on ollut yksi keskeisimmistä lain valmistelua linjanneista periaatteista. Sen keskeinen ominaisuus on, ettei palveluja järjestetä pelkästään organisaation, vaan juuri asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi. --- Hallinto-oikeus arvioi, että vaikka tavoitteena on ollut se, ettei valittajan saama palvelu heikkene, asiassa ei käy ilmi, että valituksenalaisessa päätöksessä lähtökohtana olisi ollut*

---

<sup>41</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 7.10.2020 (dnro KKV/1230/14.00.60/2019).

*lainsäädännön edellyttämällä tavalla järjestää palvelu mahdollisuuksien mukaan asiakaslähtöisesti sekä asiakkaan yksilöllinen tilanne, toivomukset ja mielipide huomioon ottaen.”*



## Liite E: Asumispalveluiden hankkiminen markkinoilta palvelusetelillä

Hankintalainsäädäntöä sovelletaan vain sellaisiin järjestelyihin, jotka täyttävät hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän. Hankintalain 4 §:n määritelmien mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäyttö tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintasopimuksen käsitteeseen sisältyy se, että hankintayksiköllä on vaikutusvaltaa sopimuslupajärjestelmän valinnassa. Hankintadirektiivin johdanto-osan mukaan tilanteita, joissa kaikilla tietyt edellytykset täyttävillä toimijoilla on erotuksetta oikeus harjoittaa tiettyä toimintaa ei olisi pidettävä hankintana vaan pelkästään lupajärjestelmänä. Esimerkkinä tällaisista mainitaan direktiivissä juuri palveluseteli- ja lupajärjestelmät.<sup>42</sup> Palvelusetelijärjestelmässä, jossa järjestelmän piiriin valittavien palveluntuottajien määrää ei ole rajoitettu, hankintayksikkö ei itse käytä hankintavaltaa tarjoajien valinnassa muutoin kuin asettamalla vähimmäisvaatimuksia valittavien piiriin pääsemiseksi. Mikäli hankintayksikkö haluaa kuitenkin rajoittaa mukaan pääsevien palveluntuottajien määrää, järjestelmään valittavat palveluntuottajat tulee kilpailuttaa hankintalainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

Palvelusetelilain (569/2009) tavoitteena on lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta, monipuolistaa palvelutuotantoa sekä edistää kuntien, elinkeinoitoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä. Palvelusetelillä voi hankkia sellaisia sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka kunnan tai kuntayhtymän kuuluu järjestää asukkaalleen. Palvelusetelillä hankittava palvelu on vaihtoehto kunnan tai kuntayhtymän tuottamalle palvelulle. Kunta tai kuntayhtymä päättää, ottaako se palvelusetelin käyttöön ja mihin palveluihin se antaa setelin. Jos asiakas ei halua käyttää palveluseteliä, kunnan on ohjattava hänet muulla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin.

Palveluseteli on tarkoitettu kaikille sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitseville. Setelin saaminen edellyttää, että kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon edustaja arvioi henkilön palvelun tarpeen. Asiakkaalle laaditaan yhdessä hänen kanssaan kirjallinen hoito- ja palvelusuunnitelma. Hoito- ja palvelusuunnitelman perusteella asiakkaalle ei synny oikeutta vaatia siihen sisältyviä palveluja.

Asiakas hakeutuu palveluihin samalla tavalla kuin muitakin järjestämistapoja käytettäessä. Palvelun saannin edellytysten arvioinnin suorittaa kunta, joka tekee päätöksen palvelun järjestämisestä. Palvelun järjestäminen perustuu sosiaalihuollossa hallintopäätökseen. Kunnalla on informointivelvoite suhteessa asiakkaaseen. Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelun tuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu.

Palveluseteli voi olla kaikille käyttäjille samansuuruinen tai tulosidonnainen, jolloin sen arvo riippuu asiakkaan tuloista. Setelin on katettava kustannukset kokonaan palveluissa, jotka ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan asiakkaalle maksuttomia.<sup>43</sup> Palvelusetelin arvoa on korotettava, jos

---

42 Hankintadirektiivi 2014/24/EU johdanto-osan perustelukappale 4.

43 Esimerkiksi Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymässä on vuoden 2019 alusta otettu tehostetussa asumispalvelussa käyttöön täyskateinen palveluseteli. Asiakas valitsee hyväksytyjen tehostetun palveluasumisyksiköiden joukosta palvelutalon, johon hän

asiakkaan tai hänen perheensä toimentulo tai asiakkaan elatusvelvollisuus vaarantuu asiakkaan omavastuun vuoksi. Jos palvelu maksaa vähemmän kuin asiakkaan saaman palvelusetelinarvo on, kunta maksaa palvelusetelillä palvelujen tuottajan ja asiakkaan sopiman hinnan.

Kunta päättää, mitä järjestämistapaa tai tapoja käytetään kyseisessä kunnassa. Jotta eri järjestämisvaihtoehtoja voidaan arvioida, kunnan on päätöksenteon pohjaksi tarpeen selvittää mm. oman toiminnan kustannukset ao. palveluissa, asiakasmaksujen määräytymisperusteet ja maksutulojen osuus nykyisistä kustannuksista sekä palvelusetelillä järjestettävän palvelun kustannukset kunnalle ja asiakkaalle. Palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnista syntyy kunnalle kustannuksia, jotka on syytä ottaa huomioon eri vaihtoehtoja arvioitaessa.

Kunta hyväksyy ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Kunta voi joko hyväksyä kaikki hyväksymisedellytykset täyttävät palveluntuottajat<sup>44</sup> tai rajoittaa palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla palveluntuottajat julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti esimerkiksi laadullisilla perusteilla. Käytettäessä palveluseteliä palvelujen järjestämistapana ei kunnan ja palveluntuottajan välille muodostu sopimussuhdetta. Kuntaliiton palvelusetelioppaassa (2012, 30) todetaan, että ”yksinkertaistaen voidaan sanoa, että hyväksymiskriteerien on sisällettävä kaikki ne asiat, mitkä sisältyvät tarjouspyyntöön ja ostopalvelusopimukseen hankintalain mukaisia menettelyjä käytettäessä. Jos halutaan estää palvelutuotannon kustannusten valuminen esimerkiksi maksettavaan vuokraan, on tätä koskevien määräysten oltava osa hyväksymiskriteerejä”. Edelleen huomautetaan, että asiakkaan ei tarvitse olla huolissaan palveluntuottajan vaihtumisesta, koska palvelusetelimallissa ei lähtökohtaisesti ole määrärajoin tapahtuvaa kilpailuttamista.

Valinnanvapauskokeilujen tulokset (Owalgroupp, 2019) osoittavat, että hyvin käytettynä palveluseteli kannustaa asiakaslähtöisiin palveluihin. Setelin käyttöön ja sitä koskevaan lainsäädäntöön liittyy kuitenkin monia ratkaistavia kysymyksiä. Tällä hetkellä palveluseteli on käytössä noin 80 %:ssa kunnista. Eri kuntien asukkaat eivät kuitenkaan ole yhdenvertaisessa asemassa, sillä kukin kunta päättää itse, käyttääkö se seteliä ja minkä suuruiseksi se setelin määrittää. Asiakkaalla ei ole oikeutta vaatia palveluseteliä itselleen. Myös palvelusetelin käyttötapa vaihtelee, koska kunta päättää, missä palveluissa ja millä kriteereillä setelin voi saada. Asetelma on vaikeaselkoinen sekä asiakkaille että palveluntuottajille.

---

haluaa muuttaa ja maksaa hyvinvointiyhtymälle saman asiakasmaksun kuin julkisessa palvelutalossa. Tehostetussa palveluasumisessa asiakas maksaa vuokrasopimuksen mukaiset vuokratkustannukset suoraan palveluntuottajalle.

44 Palvelusetelilain 5 §:n nojalla kunta voi hyväksyä vain palvelujen tuottajan: 1) joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin; 2) joka täyttää kyseiselle toiminnalle yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) asetetut vaatimukset; (22.7.2011/926); 3) jonka tuottamat palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta; 4) jolla on potilasvahinkolain (585/1986) mukainen vakuutus tai muu vastuuvakuutus, jonka vakuutusmäärän voidaan palvelutoiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen arvioida riittävän toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen korvaamiseen ja joka muilta ehdoiltaan vastaa tavanomaista vastuuvakuutusikäntäntöä; ja 5) joka täyttää kunnan erikseen asettamat asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät taikka muut vastaavat vaatimukset. Näiden kunnan asettamien vaatimusten on oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.



## Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 2/2022

Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
PL 5, 00531 Helsinki  
Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)  
kirjaamo@kkv.fi • [www.kkv.fi](http://www.kkv.fi)