

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Asiantuntijakuuleminen 4.10.2016

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp)

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle liittyen hankintamenettelyä koskevaan lainsäädäntöön.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, jolla korvattaisiin vuoden 2007 hankintalaki, hankinta-asetus sekä vuoden 2011 laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Ehdotetulla lailla saatetaan voimaan Euroopan unionin julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU). Lakiehdotuksen tavoitteena on mm. yksinkertaistaa hankintamenettelyä ja tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä ottaa hankinnoissa jatkossa paremmin huomioon mm. sosiaalisiin näkökohtiin liittyvät tekijät.

Lastensuojelun Keskusliitto tarkastelee hallituksen esitystä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen¹ ja sen velvoitteiden näkökulmasta sekä keskittyy sosiaali- ja terveyspalveluja koskeviin kysymyksiin (erityisesti lain III osa, 12 luku) lastensuojelupalveluiden osalta. Keskusliitto korostaa, että lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla edellyttää lapsen edun harkintaa ja ensisijaisuutta kaikissa yksittäistä lasta ja kaikkia lapsia lapsiryhmänä koskevissa asioissa. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun ensisijaisuuden noudattaminen edellyttää lapsiin suorasti tai epäsuorasti liittyvien toimien ja päätösten arviointia lainvalmistelussa, hallintotoiminnassa ja lainkäytössä lapsivaikutusten arvioinnilla.

Lastensuojelun Keskusliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin:

- Lastensuojelun Keskusliitto pitää esityksen tavoitteita oikeansuuntaisina ja kannatettavina.

¹ Sopimus on saatettu Suomessa voimaan vuonna 1991 täysimääräisenä ilman varauksia. Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (60/1991). <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060>

- Keskusliitto korostaa, että lastensuojelupalveluiden hankintaprosessissa lähtökohtana tulee aina olla lapsen yksilölliset tarpeet ja lapsen etu eli laatutekijät muihin tekijöihin nähden. Nykyisissä menettelyissä hinta on noussut liian keskeiseen asemaan laadun kustannuksella. Keskusliitto ehdottaa parhaan hinta-laatusuhteen asettamista ainoaksi sote-palveluiden valintaperusteeksi, jotta laatutekijät saisivat vaaditun painoarvon lastensuojelupalveluiden hankintaprosesseissa. Tämä edellyttää myös yhtenäisten laatukriteereiden määrittelyä lastensuojelupalveluihin.
- Keskusliitto korostaa, että suunnitelmallisuuden tulee lastensuojelulain johtavana periaatteena ohjata myös lastensuojelupalveluiden hankintaa. Palveluiden suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys korostuvat lastensuojelussa erityisesti tilanteissa, joissa lapsi tarvitsee pitkäaikaista sijaishuoltoa. Palveluiden lyhytjännitteinen kilpailuttaminen ja hankintatyön suunnittelemattomuus aikaansaavat monia haittavaikutuksia. Suunnitelmallisuus tukee laatutason kehittymistä ja lisää kustannustietoisuutta.
- Keskusliitto on huolissaan järjestöjen tosiasiallisesta mahdollisuudesta osallistua kilpailutuksiin kentän sisäisen kilpailun kaventuessa. Esimerkiksi sijaishuollossa palveluntuotanto on keskittymässä suurille toimijoille, joilla on pieniä toimijoita paremmat mahdollisuudet kestää kiristyneen kilpailun tuottamaa epävarmuutta ja ostaa pieniä toimijoita. Keskusliiton näkemyksen mukaan lastensuojelussa tarvitaan kuitenkin monenlaisia palveluntuottajia, jotta lasten ja perheiden yksilöllisiin tarpeisiin voidaan vastata mahdollisimman joustavin ratkaisuin. Kilpailun kaventuminen tuottaa pahimmillaan vääränlaista palveluiden sisällöllistä yhdenmukaistumista ja supistaa erityisosaamisen kehittämistä.
- Keskusliitto ehdottaa sote-palveluiden kynnysarvon nostamista direktiivitasolle 750 000 euroon ensinnäkin siksi, että kilpailuttaminen ei sovellu ainakaan kaikilta osin lastensuojelupalveluihin. Toiseksi kynnysarvon nostaminen mahdollistaisi liikkumavaran sekä palveluiden hankkijoille että pienille ja paikallisesti toimiville palveluntuottajille.
- Keskusliitto pitää valitettavana hankintalakiesityksen käsittelyä tilanteessa, jossa sote- ja kuntauudistus, sote-uudistukseen liittyvä valinnanvapausmenettely sekä palveluiden tuottamiseen ja hankkimiseen liittyvät linjaukset ja periaatteet ovat keskeneräisiä. Hallituksen esityksessä esiin tuotua valinnanvapautta ei tule keskusliiton näkemyksen mukaan ulottaa lastensuojelupalveluihin.
- Laadukkaan hankinnan edellytykset on turvattava ja palveluiden käyttäjille mahdollistettava tarkoituksenmukaiset oikeusturvakeinot ja neuvontapalvelut. Keskusliitto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys ei mahdollista palvelun käyttäjälle hankintalain mukaista valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Palveluiden käyttäjän keinoksi jää hallintovalitus substanssilainsäädännön nojalla, josta syystä palveluiden käyttäjien oikeusturvatietoisuutta tulee edistää systemaattisesti.

Lastensuojelupalveluiden laatu ja palveluiden hankinnan suunnitelmallisuus on turvattava

Kaikessa lastensuojelutoiminnassa lähtökohtana tulee olla lapsen yksilölliset tarpeet ja lapsen edun mukaiset ratkaisut. Lastensuojelutyön ja -palveluiden laadukkuus on onnistuneiden, vaikuttavien ja tuloksellisten prosessien keskeinen tekijä. Keskusliitto pitää hyvänä myös sitä, että esityksen perusteluissa huomioidaan palvelun käyttäjän edun ja hänen tarpeiden huomioon ottaminen sekä käyttäjän osallistuminen ja kuuleminen sote-palveluprosesseissa.

Yksityinen sektori tuottaa nykyään yhä suuremman osan lastensuojelupalveluista. Niiden hankintaprosesseissa lähtökohtana tulisi aina olla laatutekijät muiden tekijöiden sijaan. Keskusliitto pitää oikeasuuntaisena esityksen tavoitetta siitä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa painotettaisiin nykyistä enemmän laadunäkökohtia. Lakiesityksessä ja direktiivissä ainoaksi tarjouksen valintaperusteeksi on asetettu ”kokonaistaloudellinen edullisuus”. Esityksen mukaan ”sen perusteena olisi jatkossa joko halvin hinta tai kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu” (s. 40, myös perusteluosa s. 214).

Lastensuojelupalvelujen kilpailuttamisessa halvin hinta on usein ollut ratkaisevassa asemassa ja tästä tilanteesta tulee päästä pois. Lastensuojelupalveluissa laadun määrittäminen ja laadun mittaaminen ovat hankalia asioita, koska kyseessä on aina yksilön näkökulmasta yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisesta hankitulla palvelulla. Painopistettä tulisi siirtää laadullisten tekijöiden ja toiminnan tuloksellisuuden tarkasteluun pelkän taloudellisen edullisuuden sijaan. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että sekä hinnan että laadun yhdistävä paras hinta-laatusuhde otetaan lakiin ainoaksi sote-palveluiden valintaperusteeksi. Tällöin vältettäisiin tilanne, jossa pelkästään halvin hinta ratkaisee laadun kustannuksella. Samalla keskusliitto näkee tärkeäksi sen, että lastensuojelupalveluihin määritellään kansallisesti yhtenäiset ja velvoittavat laadukriteerit asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Suunnitelmallisuus on lastensuojelulain johtava periaate, jonka tulee keskusliiton näkemyksen mukaan ohjata myös lastensuojelupalveluiden hankintaa. Suunnittelemattomuus ja lyhytnäköinen hankintatoiminta eivät tue pitkäaikaisia lastensuojeluprosesseja. Esimerkkinä tällaisista ovat tilanteet, joissa lapsi tarvitsee vuosia kestävästä pitkäaikaista sijaishuoltoa. Hankintalain ja -käytäntöjen tulee huomioida myös pitkäaikaisten palveluiden kilpailuttaminen mahdollistamalla erilaiset hankintamuodot.

Esitetyn lain III osa sisältäisi mm. kansallista hankintamenettelyä ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamismenettelyjä koskevat säännökset. Esityksen mukaan 108 §:ssä tullaan huomioimaan palvelujen käyttäjien tarpeet kyseistä palvelua koskevan lainsäädännön huomioon ottamisen kautta. Keskusliitto pitää erittäin tärkeänä esitettyä velvoitetta siitä, että hankintayksikkö ei voi jättää huomiotta muun lainsäädännön sisällöllisiä velvoitteita. Keskusliitto kannattaa myös sitä, että pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevissa palveluhankinnoissa olisi huomioitava ”sopimuksen kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelujen asiakkaille” (s. 215).

Palvelun käyttäjien oikeusturvakeinot tulee kaikin keinon turvata. Esityksen mukaan palvelun käyttäjällä ei olisi mahdollisuutta valittaa markkinaoikeuteen, jolloin palveluun tyytymättömän keinoksi jää substanssilainsäädännön kautta muutoksen hakeminen. Tämä edellyttää tietoisuuden lisäämistä oikeusturvakeinoista kaikin mahdollisin keinoin.

Sote-palveluiden kynnysarvo

Lastensuojelun Keskusliitto pitää oikeansuuntaisena ehdotusta, jonka myötä sote-palveluiden kynnysarvoa nostetaan 100 000 eurosta 400 000 euroon. Yhtenä esitetyn noston perusteena mainitaan hankintamenettelyistä syntyvän hallinnollisen taakan vähentäminen sekä hankintayksikölle että tarjoajille. Keskusliitto pitää sitä kuitenkin riittämättömänä. Lastensuojelussa palveluita tuottavat julkisen sektorin lisäksi järjestöt ja erilaiset yhtiöt. Ne vaihtelevat kooltaan ja palvelutuotannon volyymiltaan. Heikoimmassa asemassa ovat pienet toimijat, joilla ei ole riittäviä resursseja kilpailuttamisprosessien läpivientiin. Vaikka menettelyitä on yksinkertaistettu ja kevennetty, keskusliitto ei pidä kynnysarvon nostamista riittävänä.

Direktiivin mukainen kynnysarvo 750 000 euroa antaisi paremmat mahdollisuudet huomioida pienet ja paikallisesti toimivat palveluiden tuottajat sekä mahdollistaa joustavammat hankintatoimet. Se mahdollistaisi myös lastensuojeluasiakkaiden yksilöllisten tarpeiden paremman huomioimisen.

Sote-palveluiden erityisyys ja meneillään oleva sote-uudistus

Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä, että esityksessä on otettu huomioon sote-palveluiden kilpailuttamiseen liittyviä erityiskysymyksiä ja mahdollistetaan nykyistä isompi liikkumavara ehdottamalla esimerkiksi hankintamenettelyjen joustavuutta. Keskusliiton näkemyksen mukaan myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen huomiointi esimerkiksi esteettömyyden toteuttamisessa on tärkeää. Kyseisiä palveluja koskevan luvun lisäksi sote-palveluiden kilpailuttamisessa tulee kuitenkin soveltaa kaikkia kansallista menettelyä koskevia säännöksiä. Meneillään olevassa sote-uudistuksessa on monia avoinna olevia kysymyksiä. Lastensuojelupalveluiden osalta ei ole täysin selvää, missä määrin hankintoja tullaan jatkossa käyttämään ja miten maakunnat tulevat vastaamaan palveluiden hankkimisesta ja kilpailuttamisesta. Hankinnan mekanismit tulevissa sote-palveluissa ovat avoimia samoin kuin esimerkiksi se, miten maakunnat tulevat valikoimaan palveluiden tuottajat ja mitä palveluita valinnanvapaus tulee tosiasiaassa koskemaan. Tavoitteena on samaan aikaan saada aikaan laajoja integroituja palveluita ja varmistaa toimivat lähipalvelut paikallistasolla. Keskusliiton näkemyksen mukaan lastensuojelu tulisi jättää valinnanvapauden ulkopuolelle.

Lastensuojelun Keskusliitto näkee tärkeänä suorahankinnan mahdollisuuden lastensuojelupalvelun hankinnassa silloin, kun tarkoituksenmukaista ja lapsen tarpeisiin vastaavaa palvelua ei muuten saada hankittua. Esityksen mukaan suorahankinnat olisivat sallittuja lain 40 ja 41 §:ssä mainituilla perusteilla (109 § 2 momentti ja 110 §). Hintaan perustuvan etusijajärjestyksen tarkka noudattaminen ei aina mahdollista esimerkiksi lapsen tarpeisiin parhaimmalla tavalla vastaavan sijaishuoltopaikan löytämistä.