



Sosiaali- ja terveystoimikunnalle

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

Ensi- ja turvakotien liitto ry (ETKL) kiittää sosiaali- ja terveystoimikuntaa mahdollisuudesta lausua esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi ja toteaa kohteliaimmin seuraavaa:

1. Yleistä

Ensi- ja turvakotien liitto pitää hallituksen esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina ja oikeasuuntaisina. Esitys selkiyttää monelta osin nykyistä hankintalakia ja samalla myös joustavoittaa hankintakäytäntöjä. Se ottaa aikaisempaa paremmin huomioon sosiaali- ja terveystoimien erityisluonteen ja jossain määrin nyt voimassa olevaa hankintalakia paremmin myös pienten palveluntuottajien aseman. Se mahdollistaa myös aikaisempaa paremmin ympäristöllisten ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisen hankinnoissa.

Ensi- ja turvakotien liitto korostaa sitä, että sosiaali- ja terveystoimien hankinnassa lähtökohtana tulee olla palveluja käyttävän ihmisen perusoikeuksien toteutuminen ja palvelujen jatkuvuuden turvaaminen. Lasten ollessa kyseessä lapsen etu ja sen turvaaminen tulee olla tärkein toimintaa ohjaava periaate YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti. Se edellyttää artiklassa 3 lapsen edun harkintaa ja ensisijaisuutta kaikissa lapsia koskevissa asioissa. Ensi- ja turvakotien liitto kiinnittää huomiota siihen, että hankintamenettelyä koskevan sääntelyn valmistelussa heikkoutena siihen, että siinä ei ole tehty lapsivaikutusten arviointia.

Hankintalain uudistaminen sosiaali- ja terveystoimien kannalta on ETKL:n näkemyksen mukaan pulmallista ennen kuin on tiedossa sote- uudistuksen kokonaisuus. Tässä tilanteessa ei ole riittävästi mahdollisuutta arvioida tarvittaisiinko erityisiä toimia kaikkein haavoittuvimpien asiakasryhmien rajaamiseksi kokonaan hankintalain ulkopuolelle. Esityksessä oleva suora hankinta turvaa näitä tilanteita joltakin osin, mutta suora hankinta on kuitenkin poikkeusmenettely.

2. Sosiaali- ja terveystoimien kansalliset kynnyksarvot direktiivien tasolle

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveystoimien kynnyksarvon korottamista nykyisestä 100 000 eurosta 400 000 euroon. Ensi- ja turvakotien liitto ei näe perusteltuna sitä, että kansallinen kynnyksarvo säädettäisiin direktiivin mahdollistamaa kynnyksarvoa alhaisemmaksi. Direktiivin antama liikkumatila tulee ottaa kansallisesti täysimääräisesti käyttöön.

ETKL pitää tärkeänä sitä, että kansallisesti sosiaali- ja terveystoimien hankinnassa noudatettava kynnyksarvo asetetaan direktiivin mahdollistamaksi 750 000 euroksi. Perusteluna tälle esitämme ensinnäkin sen, että kyseistä rajaa alittavilla hankinnoilla ei direktiivien mukaan ole merkitystä jäsenvaltioiden rajat ylittävän kaupan kannalta, mikä on oleellinen tekijä hankintojen sääntelyssä ja sisämarkkinoiden kehittämisessä. Toiseksi hankintayksiköt ovat arvioineet sosiaali- ja terveystoimien kynnyksarvot liian alhaisiksi, jolloin kilpailuttamisesta aiheutuvien liitännäiskustannusten määrä on noussut liian korkeaksi kilpailuttamisesta saatuihin hyötyihin nähden. Tätä pulmaa

kynnysarvon korotus 400 000 euroon ei vielä poista, sillä monivuotisissa sosiaalipalvelujen hankinnoissa em. kynnysarvo ylittyy suuressa osassa hankintoja.

Kynnysarvon asettaminen 750 000 euroon lisää hankintoihin joustoa ja tekee helpommaksi asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisen. EU:n hankintadirektiivejä ei ole alkujaan laadittu ottamaan huomioon sosiaali- ja terveystalveluja, koska ne miellettiin pitkälti sisämarkkina-sääntelyn ulkopuolisiksi toiminnoiksi. Sosiaalipalveluille ja niiden laadulle on luonteenomaista palvelujen henkilökohtaisuus ja yksilöllisyys. Direktiivissä on nyt tunnistettu sosiaali- ja terveystalvelujen henkilökohtainen luonne ja jäsenmaille on haluttu siitä syystä jättää huomattavasti harkintavaltaa. Sosiaali- ja terveystalvelujen lakisääteiset kilpailuttamisen menettelyvelvoitteet on järkevää kohdentaa arvomääräisesti suuriin, direktiivin kynnysarvot ylittäviin hankintoihin.

Alhaisempaa kynnysarvoa on puollettu avoimuudella ja ajatuksella, että se tukisi pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Käytännön tilastoseuranta osoittaa päinvastoin Suomessa sitä, että alhainen kynnysarvo ja sen laaja soveltaminen ovat johtaneet sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen keskittymiseen kiihtyvällä vauhdilla suurille, usein pääomasijoittajien omistamille yrityksille. Direktiiviä alhaisempi kynnysarvo ei ole pienten yrittäjien ja järjestöjen kannalta hyvä.

On nähtävissä, että alhaiset kynnysarvot ja kilpailuttaminen suosivat käytännössä suuria toimijoita, joilla on mittakaavaetu ja mahdollisuus tehdä edullisia tarjouksia aluksi jopa tappiollisin hinnoin markkinoiden valtaamisen tavoitteella. Markkinoiden keskittyminen on täysin vastakkainen direktiivien markkinoiden laajentamisen tavoitteen kanssa eikä ole palveluja rahoittavien veronmaksajien ja yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Kansallisten kynnysarvojen nosto ehdotetusta direktiivin mahdollistamalle tasolle, keventää sekä hankintayksiköiden että julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien palveluntarjoajien hallinnollista taakkaa.

3. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön huomioon ottamisen velvoite ja sopimuksen kesto tärkeitä haavoittuvien ryhmien kannalta

Hankintalaki on menettelytapalaki. Ensi- ja turvakotien liitto pitää erittäin tärkeänä ja myönteisenä sitä, että hallituksen esityksessä on sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnan sääntelyn yhteydessä yleisperusteluissa ja 108 §:ssä nostettu esiin palvelun käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen hankinnoissa. Pykälän 1 momentin mukaan hankintayksikön on näiden palvelujen hankinnassa otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva muu lainsäädäntö mm. sosiaalihuoltolaki ja vammaispaalvelulaki sekä käyttäjien erityistarpeet sekä asiakkaiden kuuleminen muussa lainsäädännössä säädetyllä tavalla. Hankinnan kohteen määrittelyssä hankintayksikköä velvoittaa palvelun sisältöä koskeva lainsäädäntö. Tämä on oleellinen parannus nyt voimassa olevaan hankintalakiin nähden. Tässä olisi hyvä todeta myös YK:n lasten oikeuksien yleissopimus ja sen tuomat velvoitteet.

Ensi- ja turvakotien liitto korostaa sitä, että sosiaali- ja terveystalveluissa tulisi lähtökohtana olla pitkäkestoiset sopimukset, jotta palvelun jatkuvuus voidaan turvata. Kyseisen pykälän 3 momentissa todetaan, että pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevissa sosiaali- ja terveystalveluhankinnoissa tulisi määrittää sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelujen asiakkaille. Oleellista on palvelun lopputulos asiakkaan kannalta.

Erityisen tärkeää palvelun ja hoitosuhteen jatkuvuus on lasten tilanteessa, joissa palvelussa oleva työntekijä edustaa lapselle häntä tukevan aikuissuhteen jatkuvuutta ja on siten merkittävä lapsen myönteisen kehityksen kannalta. Hoitopaikan vaihtuminen toistuvien kilpailutusten vuoksi puolestaan tuottaa lapselle vain uusia katkeavia aikuissuhteita ja kiintymyssuhteiden rakentumisen vaikeutumista.

Hankintalaki ei velvoita kuntia kilpailuttamaan tietyin väliajoin uudelleen lapsen, vanhuksen tai vammaisen hoitopaikkaa, vaan sopimuksen voi tehdä toistaiseksi voimassa olevaksi niin, että jatkuvuus voidaan turvata. Tätä ei käytännössä kuitenkaan oteta kunnissa huomioon. Ensi- ja turvakotien liitto pitää jatkuvuutta oleellisena asiana sosiaalipalveluissa vaikuttavuuden aikaan saamiseksi ja palvelun käyttäjien oikeuksien toteutumisen kannalta.

Hankintalainsäädäntö ei pääsääntöisesti aseta rajoituksia hankintasopimusten pituudelle, vaan toistaiseksi voimassa olevien sopimusten tekeminen on useimmissa tapauksissa lain mukaan mahdollista.

Ensi- ja turvakotien liitto esittää, että palvelujen jatkuvuuden ja hoitosuhteiden turvaaminen nostettaisiin esiin velvoitteena hallituksen esitystä vahvemmin.

4. Halvimman hinnan mahdollistamisesta luovuttava kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa

Esityksessä lähdetään siitä, että tarjouksen valinnan perusteena olisi aina kokonaistaloudellinen edullisuus. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena voisi olla joko halvin hinta tai kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu. Lisäksi laissa edellytettäisiin hankintayksikön voivan perustella päätöksensä käyttäen perusteena pelkästään halvinta hintaa tai edullisimpia kustannuksia.

Nykyisin TEM:n raporttien mukaan kilpailutuksissa halvin hinta ja palvelun hinnoitteluperusteet ovat useimmiten ratkaisevia tarjouksen valintatekijöitä. Laadullisia tekijöitä, jotka ovat palvelun käyttäjän ja palvelun vaikuttavuuden kannalta oleellisia, ei ole juuri lainkaan huomioon. Palvelun käyttäjien, erityisesti haavoittavissa tilanteissa elävien mm. lasten tarpeiden huomioon ottaminen ei ole toteutunut riittävällä tavalla.

Hinta on noussut käytännössä tärkeimmäksi määrääväksi tekijäksi laadun kustannuksella sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa. Se on tänä vuonna näkynyt esimerkiksi tapaamispaikkatoiminnan kilpailuttamisessa eri puolilla Suomea siten, että halvimalla hinnalla palvelun tuottanut on voittanut useissa tapauksissa tarjouskilpailun. Ensi- ja turvakotien liiton analyysin mukaan tämä on mahdollistunut esimerkiksi siten, että halpa tarjous on perustunut keikkatyöntekijöiden käyttöön ja koulutuksellisten vaatimusten alhaisuuteen. Kyse on kuitenkin riitaisista erotilanteista, joissa lapsen oikeutta molempiin vanhempiinsa yritetään turvata tuetuin tai valvotuin tapaamisin. Lapsen turvallisuuden ja hänen turvaamisensa kannalta oleellista olisi tapaamisia valvovien/ tukevien työntekijöiden jatkuvuus ja vankka asiantuntemus. Moni jäsenyhdistyksemme on hävinnyt kilpailutuksia siksi, että on lähdetty siitä, että toiminnan luonteen ja lapsen edun turvaamisen kannalta toiminnan on täytettävä tietty laatu. Osa pitkään tapaamispaikkatoimintaa toteuttaneista yhdistyksistä on kieltäytynyt osallistumasta kilpailutuksiin niiden alhaisten kriteerien vuoksi, koska kilpailutuksen on nähty olevan lapsen edun vastainen.

Ensi- ja turvakotien liitto painottaa sosiaali- ja terveystaloudellisuuden henkilökohtaista luonnetta ja korostunutta tarvetta yksilöllisiin ja räätälöityihin palveluihin. Pelkkä hinta hankinnan kriteerinä vaarantaa laadukkaan palvelun saamista ja on kallista pitkällä aikavälillä. Erityisen merkittäväksi palvelun laatu tulee niiden palvelunkäyttäjien kohdalla, jotka ovat haavoittuvassa asemassa mm. lapset, vammaiset ja vanhukset. Lapsen oikeuksien sopimus lähtee siitä, että lapsen etua on arvioitava kaikissa lasta koskevista asioissa. Lastensuojelun ja muiden lasten ja perheiden palvelujen, jotka ovat hankintalain piirissä, tulee olla suunnitelmallisia. Suunnitelmallisuus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa lapsi tarvitsee pitkäaikaista sijaishuoltoa.

Ensi- ja turvakotien liitto esittää, että tarjouksen valinnan kokonaistaloudellisuuden perusteista poistetaan halvin hinta.

5. Hallinnollinen keventäminen ja hankintojen osittamisen mahdollisuus myönteistä

Hallituksen esitys keventää hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa. Nykyiseen hankintalakiin nähden uutena nostetaan esiin mahdollisuus hankintojen osittamiseen. Hankintojen osittamisen mahdollisuus on erittäin tärkeää pienten ja keskisuurten toimijoiden, erityisesti järjestöjen ja pienten hoivayritysten näkökulmasta.

Suuret hankintakokonaisuudet suosivat käytännössä suuria palveluntuottajia, sillä pienten toimijoiden volyymit ja kapasiteetti ei riitä suuriin hankintakokonaisuuksiin vastaamiseen. Käytännössä se tarkoittaa myös sitä, että ilman osittamisen mahdollisuutta palvelujen tuottaminen keskittyy edelleen ja entistä vanhemmin suurille, usein kansainvälisille toimijoille. Yhteishankintojen kasvu, joka on näyttäytynyt entistä suurempina hankintakokonaisuuksina, on muodostunut esteeksi pienten ja keskisuurten toimijoiden osallistumiselle. On ennakoitavissa, että sote- uudistuksessa maakunnalliset hankinnat muodostuvat suuriksi. Osittamisen mahdollistamisella voidaan joltakin osin ehkäistä sitä, että pienet toimijat jäävät kokonaan hankintojen ulkopuolelle.

Sosiaalipalvelujen tuottamisessa järjestöillä on tärkeä rooli. Järjestöt kehittävät ja tuottavat ennen kaikkea erityisryhmien palveluja ja vaativia sosiaalipalveluja. Mikäli järjestöillä ei ole tulevaisuudessa kilpailutusmenettelyjen ja suurten hankintojen vuoksi mahdollisuutta toimia näiden palvelujen tuottajana, niiden tuottamat palvelut ja erityisosaaminen katoavat ilman, että näille erityisryhmille rakentuisi mitään tilalle.

6. Tuottajien poissulkeminen vakavan virheen vuoksi parantaa asiakkaiden oikeusturvaa

Ensi- ja turvakotien liitto pitää palvelujen käyttäjien oikeusturvan ja palvelujen laadun varmistamisen kannalta myönteisenä sitä, että hallituksen esitys sisältää mahdollisuuden sulkea palvelun tuottaja kilpailutuksesta, jos se on ammattitoiminnassaan syylistynyt sen luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi valvontaviranomaisten puuttumiset palvelujen tuottamista koskeviin epäkohtiin tai sitä vakavammat valvontatoimet. Esitys on selkeä parannus nykytilanteeseen nähden.

7. Palveluja käyttäville asiakkaille ja heitä edustaville järjestöille valitusmahdollisuus

Ensi- ja turvakotien liitto pitää asiakkaiden kuulemista välttämättömänä ja asiakkaiden oikeussuoja heitä koskevissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa. Nykyisin ne eivät toteudu riittävällä tavalla.

Ensi- ja turvakotien liitto esittää, että hankittavien palvelujen asiakkaille ja heitä edustaville järjestöille tulisi säätää valitusoikeus

Helsingissä 3.10.2016

Riitta Särkelä
pääsihteeri
Ensi- ja turvakotien liitto ry
riitta.sarkela@ensijaturvakotienliitto.fi