

Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32

00230 Valtioneuvosto

Asia: Lausunto hankintalakiesitykseen

ERIÄVÄ MIELIPIDE HANKINTALAKIIN – LAKIESITYS EI OTA HUOMIOON VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OSALLISUUTTA JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIA RIITTÄVÄLLÄ TAVALLA

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, jonka EU on ratifioinut ja jonka osalta Suomi on saattamassa omaa ratifiointiprosessiaan loppuun, lähtee siitä, että kaikissa vammaisia koskevissa asioissa on neuvoteltava tiiviisti vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien vammaisjärjestöjen kanssa. Tämä velvoite puuttuu keskeisistä hankintalain pykälistä, kuten hankinnan suunnittelua ja oikeusturvakeinoja koskevista säännöksistä.

Lakiesityksen sote-säännöksen (112a §) tavoite-/suosituluonteisuus huolestuttaa, mikäli säännöksen laiminlyönnistä ei voi valittaa markkinaoikeuteen. Laissa tulisi olla professori Petri Kuoppamäen ja Kaarlo Tuorin ehdotuksen mukaisesti vammaisjärjestöjen kanneoikeus markkinaoikeuteen. Ehdotettu säännös olisi vain informatiivinen ilman tehokkaita oikeusvaikutuksia. Lopputuloksena olisi mahdollisesti kaksi toisistaan erillään kulkevaa mutta kuitenkin toisiinsa liittyvää oikeusprosessia; palveluntuottajan markkinaoikeuteen tekemä valitus ja palvelun käyttäjän sote-palvelun sisältösäännösten toteutumista koskeva valitus. Siten korkein hallinto-oikeus saattaisi käsitellä siten saman asian eri näkökulmista kahteen kertaan.

Paras hinta-laatusuhde tulee ottaa käyttöön sote-palveluiden hankinnoissa. EU:n hankintadirektiivin 76 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että palveluntarjoaja valitaan parhaan hinta-laatusuhteen perusteella ottaen huomioon laatu- ja kestävyysperusteet. EU:ssa tehty ratkaisu tarkoittaa sitä, että sote-palveluissa halvin hinta ei ole toimiva ratkaisu laadun varmistamiseksi. Tämän huomioiminen myös Suomessa on nyt vain lainsäätäjän tahdosta kiinni.

Sote-palveluiden kynnysarvon määrittelyssä tulee hyödyntää täysimääräisesti EU:n hankintadirektiivejä. TEM:n esitys 300 000 euroa on kansallisena kynnysarvona aivan liian alhainen. Yleisen hankintadirektiivin puolella sote-palveluiden kynnysarvo on 750 000 euroa ja erityisalojen hankintadirektiivin puolella 1 000 000 euroa. Lisäksi tavaroita ja palveluja koskeva kynnysarvo tulee nostaa lähemmäksi direktiivin ylärajaa eli 134 000 €.

KOKONAISEDULLINEN HANKINTA JA HANKINTASTRATEGIA

EU:n hankintadirektiivin luku 1 antaa potentiaalisen strategisen työkalun kansallisen hankintalain valmisteluun. Siinä nimenomaan voidaan estää käyttämästä halvinta hintaa valintaperusteena ja edellyttää kokonaisedullisimman tarjouksen valintaa. Tätä mahdollisuutta ei ole haluttu hyödyntää hankintalain valmistelussa.



KEHITYSVAMMAISTEN PALVELUSÄÄTIÖ

Kansalliseen hankintalakiin tulee saada hankintayksiköille velvoite noudattaa hankinnoissa kuntien/kuntayhtymien ja Kelan laatimia palvelu- ja hankintastrategioita, joissa otetaan kantaa eri palvelujen järjestämisessä vaihtoehtoisiin ja tarkoituksenmukaisiin järjestämistapoihin ja hankintamenettelyihin.

Hankintalakia säädettäessä pitää ottaa käyttöön markkinatesti, jonka avulla tutkitaan onko kyseisen palvelun osalta olemassa tosiasiallisia markkinoita ja mitkä palvelut jäisivät hankintamenettelyn ulkopuolelle. Tässä tarkastelussa merkittävää on myös se, onko olemassa muita palvelun ostajatahoja kuin julkinen sektori. Vammaisten henkilöiden kohdalla muuta ostajaa ei ole. Tämä testi edellyttää ilmoitusta komissiolle.

Komission tiedonannossa (2012/C 8/02) Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen on otettu huomioon sosiaaliturvajärjestelmän (kohdat 17 ja 18) luonne. Euroopan unionin tuomioistuin on käyttänyt useita kriteerejä määritelläkseen, onko sosiaaliturvajärjestelmä solidaarisuuteen perustuva, jolloin se ei ole taloudellista toimintaa. Tältä osin merkitystä voi olla useilla tekijöillä: a) onko järjestelmään liittyminen pakollista, b) onko järjestelmän tavoitteena yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttäminen, c) onko järjestelmä voittoa tuottamaton, d) ovatko maksettavat etuudet riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä, e) eikö etuuksien määrää ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin, f) valvooko valtio järjestelmää. **Mikäli vastaus kysymyksiin on myönteinen, niin solidaarisuusperiaate vallitsee ja sosiaaliturvajärjestelmä on erotettava taloudellisesta toiminnasta. Vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelut voidaan helposti katsoa tähän solidaarisuusperiaatteeseen kuuluvaksi sosiaaliturvajärjestelmässä.**

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

VAMMAISTEN IHMISTEN PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN - OSALLISUUS JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET ITSEÄ KOSKEVIIN ASIOIHIN VÄLTTÄMÄTTÖMÄNÄ LÄHTÖKOHTANA

Suomi päätti ottaa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut 1.1.2007 voimaan tulleen julkisia hankintoja koskevan lain piiriin. Tämän lain mukaan kunnan on kilpailutettava myös vammaisia henkilöitä koskevat palvelut, mikäli se ei itse järjestä kyseistä toimintaa. Suomen kunnat ja kuntayhtymät ovat järjestäneet siitä lähtien yhteensä ainakin 200 palvelukilpailutusta vammaisten henkilöiden palveluihin liittyen. Lisäksi Kansaneläkelaitos kilpailutti vammaisten henkilöiden kuntoutus- ja tulkkipalvelut. Näiden kilpailutusten piirissä on ollut useita kymmeniä tuhansia vammaista henkilöä. Kelan kilpailutus on koskenut kaikkia vammaisia henkilöitä.

Vammaiset henkilöt ja heidän läheisensä ovat kokeneet kilpailuttamismenettelyn soveltamisen sosiaali- ja terveyspalveluissa monilla elämän alueilla (asuminen, kuljetuspalvelut, apuvälineet, kuntoutus sekä puhe- ja viittomakielen tulkkaus) erittäin ongelmalliseksi. Näiden kokemusten perusteella vammaisjärjestöt ovat todenneet, että palvelujen järjestämistä vastaavan tahon suorittama avoin kilpailutusmenettely on täysin sopimaton tapa vammaisten ihmisten välttämättömien, elämänmittaisten palveluiden järjestämiseen.

Perustelemme tätä kantaa seuraavasti:

Vammaisen ihmisen palveluiden järjestäminen edellyttää huolellista yksilöllisen elämänsuunnittelun tekemistä, jossa kartoitetaan henkilön avun ja tuen tarpeet ja jonka perusteella julkisen vallan tulee päättää palveluiden järjestämisestä.

Vammaisten ihmisten avun ja tuen tarpeet ovat hyvin yksilöllisiä. Ne vaihtelevat fyysisen avun tarpeista monialaisiin ja laajoihin henkisen ja sosiaalisen tuen tarpeisiin. Esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä kommunikaatioon ja vuorovaikutukseen liittyvät henkilöstön osaamisen ja eettisen vastuullisuuden tarpeet ovat ratkaisevassa asemassa. Palveluiden kilpailuttaminen edellyttää tuotteistamista ja sen kautta ihmisten tarpeiden niputtamista, jolloin yksilön erityistarpeita on mahdotonta ottaa huomioon.

Asiakaslähtöisyys ja osallisuus sekä palvelujen kokonaisvaltaisuus ovat avainasioita sosiaalihuoltolain uudistamisessa ja vammaislakien yhdistämisessä. Vammaisen ihmisen omaehtoinen elämä ja monialaiset palvelutarpeet muodostavat ihmisen elämän kokonaisuuden. Avoimessa kilpailutusmenettelyssä vammaisen ihmisen osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet itseä koskeviin asioihin eivät toteudu lainkaan, eikä hän voi ottaa vastuuta omasta elämästään.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812) säädetään 4§:ssä yksittäisen asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun sekä 7 §:ssä hänen kanssaan yhteisymmärryksessä laadittavasta palvelu- ja hoitosuunnitelmasta, joka on yksilöllinen tarpeita vastaava. Laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) säädetään 3 §:n 2 momentissa kunnalle kuuluvasta vastuusta vammaispalvelujen ja tukitoimien järjestämisestä siten, että kunnan on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve. YK:n vammaissopimuksessa on vammaisen henkilön määritelmä (artikla 1): "vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kans-



KEHITYSVAMMAISTEN PALVELUSÄÄTIÖ

sa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Vammaisen henkilön käsitteen kautta määrittävät ne yksilölliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joita muut eivät tarvitse. Kyse on yksilöille räätälöidyistä palveluista, jotka kannattaa taloudellisesti hankkia kullekin erikseen.

PALVELUNKÄYTTÄJÄ VAI POTENTIAALINEN PALVELUNTUOTTAJA KESKEISESSÄ ROOLISSA

Suomi ei ymmärtänyt voimassa olevan hankintalain säätämisen yhteydessä, kuinka tärkeä palveluiden järjestämistapa on lopputuloksen kannalta. Suomi on pyrkinyt suosimaan potentiaalisia toimijoita tavalla, joka ei ole johtanut toivottuun lopputulokseen vammaisten ihmisten kohdalla. Tässä lähtökohtadilemmassa yhtyvät monet EU-oikeutta, Suomen perustuslakia, sosiaali- ja vammaislakeja sekä hankintalakia koskevat oikeudelliset ristiriidat, joita ei ole haluttu avata eikä valitun tien vaikutuksia seurata ja analysoida. Palvelujen tuottamiskysymys ei missään nimessä saa olla ensisijainen suhteessa palvelun käyttäjien asemaan ja perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin, joiden toteuttamisesta on säädetty tarkemmin muun muassa sosiaalihuollon yleis- ja erityislaeissa. Hankintalain uudistamisen yhteydessä tätä kysymystä ei ole pohdittu riittävästi.

Vammaisilla ihmisillä ja heidän läheisillään on valtava määrä tyytymättömyyden ja pettymyksen kokemuksia kilpailutusten seurauksena. Toteutetuissa kilpailutuksissa alhaisin hinta on ollut keskeisin hankinnan peruste, ja se on usein annettu täysin tietämättä tai välittämättä avun ja tuen tarpeista. Tämän seurausvaikutukset ovat johtaneet myös kilpailua korostavien päättäjien kannalta erilaisiin seurauksiin kuin tavoiteltiin.

Ihmisen elämään liittyviä säännöllisiä sosiaalisia suhteita ei voi mielivaltaisesti ja sattumanvaraisesti vaihtaa. Sosiaalisesti ja fyysisesti tutun ympäristön merkitys on erityisen suuri vammaisille ihmisille, minkä vuoksi ihmisten siirtämistä mielivaltaisesti pitää välttää ja vastustaa. Jokapäiväisen elämän palveluja ei voi vaihtaa usein, koska elämä sisältää sosiaalisia ympäristöjä ja säännöllisiä vuorovaikutussuhteita, turvallisuutta luovia tuttuja asioita ja apua tuovia ihmisiä. Palvelujen hankinta lyhytjänteisesti määrääjäksi tekee vammaisten ihmisten elämälle väkivaltaa. Elämää ei eletä kolmen neljän vuoden jaksoissa.

HANKINTAOSAAMINEN JA PALVELUN LAADUN MÄÄRITTELYN VAIKEUS

Monet päättäjät ovat korostaneet sitä, että nykyinen hankintalaki on ollut hyvä, mutta kunnissa ja kuntayhtymissä ei ole ollut riittävästi hankintaosaamista. Julkisen vallan ei tule säätää lakia, jonka noudattamisen edellytykset ovat näin heikoissa kantimissa kuin hankintalain yhteydessä on ollut.

Erityisesti tämä kysymys pätee hankinnan kohteena olevan palvelun laadun määrittämiseen. Todellisuudessa kilpailutuksissa kaikki palvelun tuottamisen haluavat toimijat ovat antaneet rakenne-laatuun viittaaviin kysymyksiin korkeimmat pisteet tuovat vastaukset riippumatta siitä, miten ne todellisuudessa aikovat tai voivat toimia.

Oikea laatu syntyy palveluntuottajan arvomaailman sekä koko organisaation johtamisen ja esimiestyön kautta arjen yksittäisissä kohtaamisissa ja vuorovaikutustilanteissa, mitä voi kutsua palvelun prosessilaaduksi. Lisäksi palvelujen hyvää laatua määrittää asiakkaiden yksilöllisesti kokema ja osaltaan tuottama palvelun tuloslaatu. Monitasoista ja yksilöllistä palvelun laatukokemusta on vaikea, ellei mahdotonta määritellä ryhmäkilpailutusten tarjouspyyntöasiakirjoissa.

KESKITTYMISKEHITYS JA SEN ARVAAMATTOMAT SEURAUKSET

Vuoden 2007 hankintalain sisältöä perusteltiin pien- ja naisyrittäjyyden edistämiseksi. Erityisryhmien asumispalveluissa on tapahtunut Suomen sote-historian merkittävin keskittymiskehitys. Pienet, paikalliset yritykset ovat kadonneet lähes kokonaan siksi, että suuret, kansainvälisten pääomasijoittajien omistavat yritykset ovat ostaneet pienet pois. Tämä markkinoiden keinotekoinen avaaminen tarjosi erinomaisen ansaintamahdollisuuden em. toimijoille tilanteessa, jossa Suomi ei ole ollut millään muulla alueella houkutteleva investointikohde. Näiden yritysten myötä kansantaloutemme kierrosta katoaa pysyvästi tarpeellisia veroueroja. Emme tiedä lainkaan, miten pitkään nämä sijoittajat pysyvät toiminnassa.

Hankintalaki ei ole myöskään mahdollistanut innovatiivista kehitystyötä vaan on johtanut standardi- ja pakettiratkaisuihin. Kehittyvät, vaikuttavat palvelut sisältävät sekä palvelutyön että palvelun käyttäjien ja työntekijöiden hyödyntämän teknologian – menetelmät, välineet, laitteet, tietojärjestelmät, avustavat ympäristöt jne.

Paras hyöty ja parhaat vaikutukset näistä saadaan, kun palvelut ja teknologia toimivat integroituna kokonaisuutena ja asiakkaan kannalta yksilöllisesti sovitettuina ja räätälöityinä. Tämä näkökulma on vieras sekä nykyiselle että tulevalle kilpailulliselle hankintamenettelylle, joka korostaa massaratkaisuja, erikseen palveluja ja erikseen teknologioita.

Nykyinen hankintamenettely korostaa olemassa olevia palvelu- ja teknologiaratkaisuja, ei uusia ja kehittyviä. Olemassa olevat teknologiat ovat usein ”tuontitavaraa”. Uudet palveluratkaisut ja niihin kytkeytyvät teknologiat syntyvät palvelujen tuottajien ja käyttäjien, tutkijoiden ja yritysten pitkäjännitteisenä yhteistyönä, johon kuuluu kokeiluja, etsimistä ja erehtymistä, oppimista, uudelleen suuntautumisia ja ajan myötä toimivien ratkaisujen luomista. Aina ei voida etukäteen tietää, mikä on paras ratkaisu.

Innovaatioille otollinen ympäristö on sosiaalisesta kanssakäymisestä, vuorovaikutuksesta ja vastuusta rikas, ei luilleen kilpailutuksin kaluttu ja toisilleen vihamielisten kilpailijoiden taistelutanner. Uusien teknologioiden kehittäjät ovat usein pieniä startup-yrityksiä – nykyisessä hankintamaailmassa niille ei ole tilaa eikä paikkaa. Pienyritys ei voi odotella kolmea tai viittä vuotta seuraavaa kilpailutusta ja siihen mahdollisesti sisältyvää mahdollisuutta soveltaa uutta teknologiaa.

Ketterämmät kehittäjät sekä lännessä että kaukana idässä ajavat menen tullen ohi suomalaisten odotellessa seuraavaa kilpailutusta. Palvelun tuottajan on myös hyvin vaikea tarjota ja ottaa mitään uusia ratkaisuja käyttöön. Kilpailutettu konsepti on voimassa hankintakauden.

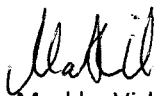
Suomalaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, kuten asumispalvelut, voisivat olla kotimaisen hyvinvointi- ja terveysteknologiayrittämisen partneri ja kehittämisympäristö, jossa kehitettäisiin palvelujen käyttäjien ja tarvitsijoiden kannalta yhä toimivampia ratkaisuja esimerkiksi kotona asumiseen sekä luotaisiin tuotteita ja osaamista, joilla olisi kansainväliset markkinat. Saaduilla vientituloilla voitaisiin rahoittaa tarvittavia palveluja. Nykyisillä kilpailutuksilla hyödytämme ehdoin tahdoin kehityksen. Innovaatiokehittäminen tulee nostaa huomattavasti nykyistä vahvemmin esille hankintalain uudistamisen yhteydessä. Tällaisessa kehittämisessä käyttäjät ja heidän läheisensä ovat tiiviisti mukana eikä mitään ratkaisua tehdä heitä kuulematta.

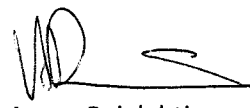


Sosiaalipalvelujen massakilpailutusten sijaan peräänkuulutamme katseen kääntämistä palveluita tarvitseviin ihmisiin. Palvelusetelijärjestelmän rinnalle ehdotamme **henkilökohtaisen budjetoinnin mallia**, jossa asiakkaat voisivat itse valita vapaasti palveluntuottajansa kunnan heille määrittämän henkilökohtaisen palvelubudjetin raameissa. Henkilökohtainen budjetti on palvelujen järjestäjän (= julkinen viranomainen, kuten nykyinen kunta tai myöhemmin kuntayhtymä) myöntämä rahasumma, jolla vammaisen henkilön tai hänen perheensä tarvitsema apu ja palvelut on mahdollista järjestää yksilöllisesti vammaisen henkilön toiveiden, tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti. Henkilökohtainen budjetti muodostetaan vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeiden sekä yksilöllisen palvelusuunnitelman pohjalta. Henkilökohtaisen budjetoinnin soveltaminen lisäisi ihmisten osallisuutta ja yhdenvertaisuutta omaan elämäänsä liittyvien palveluiden suhteen. Näin toimien myös pienillä, paikallisilla toimijoilla ja innovaatioilla olisi mahdollisuus selviytyä sekä tarjota ja kehittää palveluita ihmisten todellisiin tarpeisiin.

Tampereella kesäkuun 30. päivänä 2015

Kehitysvammaisten Palvelusäätiö


Markku Virkamäki
toiminnanjohtaja


Aarne Rajalahti
vs. kehittämistoiminnan johtaja