



LASTENSUOJELUN
KESKUSLIITTO

16.6.2015

**Lastensuojelun Keskusliiton lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle
hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnöstä
laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki)**

Kilpailukyky 37/2015

Lastensuojelun Keskusliitto kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta lausua julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

Nyt lausunnolla olevan valmisteluryhmän muistion esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, jolla korvattaisiin vuoden 2007 hankintalaki, hankinta-asetus sekä vuoden 2011 laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Mietinnössä ehdotetuilla laeilla on tarkoitus saattaa kansallisesti voimaan Euroopan unionin julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU). Laissa säädettäisiin edelleen julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelystä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Hankintalain uudistuksen tavoitteena on mm. yksinkertaistaa hankintamenettelyjä ja tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä ottaa hankinnoissa jatkossa paremmin huomioon mm. sosiaalisiin näkökohtiin liittyvät tekijät.

Yleisenä lähtökohtanaan Lastensuojelun Keskusliitto tarkastelee mietintöä lapsen oikeuksien sopimuksen¹ ja sen velvoitteiden näkökulmasta. Lastensuojelun Keskusliitto keskittyy lausunnossaan esityksen 12 luvun sosiaali- ja terveystaloudelliset osaan sekä muut erityiset palveluhankinnat 106 § – 114 §:iin.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää lakiesityksen lähtökohtia pääkohdittain hyvinä erityisesti julkisten hankintojen kilpailutuksen soveltamisalaa, hankintamenettelyä

¹ Convention on the Rights of the Child

<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> Yleissopimus lapsen oikeuksista 60/1991 http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2

vaihtoehtoja ja menettelytapoja koskevien lainkohtien muutosten osalta. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla edellyttää että lapsen etua on harkittava kaikissa lasta 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.²

Lastensuojelun Keskusliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin:

- Lastensuojelun Keskusliitto pitää esityksen tavoitteita nykyiseen verrattuna oikeansuuntaisina ja kannatettavina.
- Lastensuojelun Keskusliitto korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden ja lapsen edun³ huomioimista palvelujen hankintaprosessissa. Palvelujen kilpailuttamisessa **hinta on noussut liian tärkeään asemaan laadun kustannuksella.**
- Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että maantieteelliset eroavuudet sekä pienten ja suurten **kuntien erot** kilpailutuksessa pyritään yhtenäistämään palvelun käyttäjien tasavertaisen aseman parantamiseksi. Kunnissa sosiaalipalveluiden kilpailutuksen erityisosaaminen on vaihtelevaa ja tämä aiheuttaa maantieteellisiä eroavuuksia sekä eroja erikokoisten kuntien kilpailuttamisessa. Samalla on tärkeää, että **lainsäädännön ja ohjauksen keinoin luodaan edellytykset**, joiden kautta hankintojen toteuttaminen yhtenäistyy maantieteellisesti. Hankintalain voimaantulon yhteydessä olisikin tarpeen laatia valtakunnallinen ohjeistus.
- Lisäksi on keskeistä, että laadukkaan hankinnan edellytykset turvataan ja palveluiden käyttäjille mahdollistetaan tarkoituksenmukaiset oikeusturvakeinot. Säännöllisellä arvioinnilla sekä erilaisilla **valvontamenettelyillä** on tämän takaamisessa keskeinen asema. Pelkkien oikeusturvakeinojen mahdollistaminen ei ole riittävää, vaan palveluiden käyttäjille on tiedotettava säännöllisesti käytettävissä olevista oikeusturvakeinoistaan.
- Kuntien tulee huolehtia siitä, että lapselle turvataan pysyvät ja jatkuvat ihmissuhteet, joita palvelujen lyhytjänteinen kilpailuttaminen tai hankintatyön suunnittelemattomuus ei saa vaarantaa. **Lastensuojelun ja muiden hankintalain piirissä olevien lasten, nuorten ja perheiden palvelujen tulee olla suunnitelmallisia. Suunnitelmallisuus korostuu** varsinkin niissä

² Lapsi- ja perhevaikutusten arviointi on kirjattu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan 29.5.2015.

³ Lapsen edun huomioiminen perustuu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

tilanteissa, joissa lapsi tarvitsee pitkäaikaista sijaishuoltoa. Suunnitelmallisuus palvelujen hankinnassa ja tuottamisessa varmistaa palvelujen saatavuuden eri-ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien lasten tarpeiden mukaisesti. Suunnitelmallisuus varmistaa myös laatutason kehittymisen sekä lisää kustannustietoisuutta.

- Lastensuojelun Keskusliitto on huolissaan palvelujen **sisällön vääränlaisesta yhdenmukaistumisesta ja palveluiden erityisosaamisen kaventumisesta** sekä kehittämisen vähenemisestä, mikäli pienillä toimijoilla ja järjestöillä ei ole todellista mahdollisuutta osallistua kilpailutukseen.

Sosiaalipalvelujen hankinnassa korostuu palvelun laadun määrittäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa on hankintalain ohella otettava huomioon alaa koskeva erityislainsäädäntö, käyttäjien erityistarpeet sekä palvelujen jatkuvuus. Hankintalain on mahdollistettava erilaisten laadullisten tekijöiden huomioiminen kilpailutuksessa nykyistä paremmin. Laadullisten vaikuttavuuskriteerien nostaminen keskeisten valintakriteerien joukkoon hankintapäätöksiä tehtäessä on kannatettavaa.

Käytännössä nykyinen hankintalaki ei välttämättä takaa hyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa, sillä erityisesti sosiaalipalveluissa mitattavien ja vertailukelpoisten laatukriteereiden asettaminen on erittäin vaikeaa. Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa ohjeistuksen antamista uuden hankintalain voimaan tulon yhteydessä. Ohjeistuksissa määriteltäisiin, että palveluntarjoaja valitaan hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen perusteella ottaen huomioon sosiaalipalvelujen laatu- ja kestävyysperusteet nykyistä paremmin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää laatu- ja kestävyysperusteiden näkyväksi tekemisen tapoihin ja niiden osoitettavuuteen jo kilpailutusvaiheessa mm. kehittämällä siihen sopivia hankintamenettelyjä.

Väärin painotettu hinta-laatu-asetelma on haitallinen erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa, koska päätös palvelujen hankinnasta vaikuttaa merkittävästi palvelunkäyttäjien arkeen, perusoikeuksien toteutumiseen ja osallistumismahdollisuuksiin.

Kuntien erot sosiaalipalvelujen kilpailutuksessa on pyrittävä yhtenäistämään

Sosiaalihuollon lainsäädäntö sisältää monia velvoitteita, joita palveluiden tarjoajien tulee toiminnassaan noudattaa. Vastaavasti kuntien laaja itsehallinto mahdollistaa kunnille vapauden palveluiden tuottamisessa, järjestämisessä ja järjestämistavoissa. Kuntien väliset erot ovat suuria sen suhteen millä tavalla, millä resursseilla ja osaamisella palvelut tuotetaan ja hankitaan. Kunnat kilpailuttavat yksityiset palveluntuottajat hankintalain mukaisesti ja hinta on usein tilausratkaisun

määrittävä/keskeisin peruste.⁴ Useat kunnat pelkäävät huonommassa taloudellisessa tilanteessa mahdollista markkinaoikeuden oikeuskäsittelyä ja pyrkivät sen vuoksi suorittamaan kilpailutuksen mahdollisimman yksinkertaistettuna ja selkeänä, mikä ei välttämättä ota huomioon palvelun käyttäjän yksilöllisiä tarpeita eikä palveluilta vaadittavaa laatua.

Sosiaalipalvelut ovat lakisääteisiä. Lastensuojelun ja toimeentulotuen käsittelyajoissa on lisäksi lakisääteiset määräajat. Tulee pohtia, missä laajuudessa ja millä edellytyksin suorahankintaa tulisi voida käyttää erityisesti sosiaali- ja terveystalouksissa ja kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa.

Lastensuojelun Keskusliitto korostaa suorahankinnan mahdollisuutta jatkossakin lapsen edun mukaisesti toteutettavana suorahankintana niissä tilanteissa, joissa tarkoituksenmukaista palvelua ei saada muuten hankittua lapsen tarpeita vastaavalla tavalla. Lastensuojelun Keskusliitto on lisäksi huolissaan siitä, miten hankinnoissa huomioidaan lapsen yksilölliset tarpeet. Asiakkaiden, joille kunnat ovat velvollisia järjestämään lakeihin perustuvia palveluita, tarpeet eroavat varsin merkittävästi esimerkiksi asiakkaan iän, toimintakyvyn tai sairauden mukaan. Asiakkailta on erityistarpeita, jotka tulisi ottaa huomioon suunniteltaessa heille tarjottavia palveluita ja heidän arjen toimintaa helpottavia keinoja.

Palvelun käyttäjien, erityisesti lasten, yksilöllisten tarpeiden huomioiminen hankinnoissa

Lastensuojelun Keskusliitto on huolissaan siitä, että palvelun käyttäjien, erityisesti lasten ja vammaisten lasten yksilölliset tarpeet voivat jäädä huomioimatta hankintamenettelyissä. Hankintalain muuttamisen yhteydessä olisi pohdittava käyttäjien mahdollista kuulemistä hankintaprosessin aikana. Palveluiden käyttäjille olisi annettava mahdollisuus vaikuttaa myös tehtävien sopimusten sisältöön jo niitä suunniteltaessa.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (2000/812) mukaisesti oikeus itsemääräämisoikeuteen, tiedonsaantioikeuteen sekä oikeus laadukkaisiin tarpeen mukaisiin palveluihin.⁵ Lastensuojelupalveluja hankittaessa on aina muistettava, että ensisijaista on lastensuojelulain ja lapsen oikeuksien sopimuksen asettama velvoite lapsen edun huomioimiselle. Hankintaprosessin tulisi kuitenkin olla paitsi asiakaslähtöinen, myös juridisesti pätevä, suunnitelmallinen, tehokas ja näillä ehdoilla taloudellinen.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää hyvänä lakiesityksen 16 luvun 162 §:n seurantatiedon toimittamisvelvollisuuden sääntelyä laintasolla.

⁴ Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaista (HE 164/2014 vp) s. 68

⁵ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812)

Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on oltava tasavertainen asema kilpailutuksessa

Lastensuojelun Keskusliitto pitää kannatettavana esityksessä olevaa mainintaa hankintayksiköiden kannustamisesta jakamaan julkiset hankintasopimukset osiin, jotta myös pienillä ja keskisuurilla yrityksillä olisi mahdollisuus olla tarjoajina ja ehdokkaina nykyistä paremmin. Lisäksi on kannatettavaa, että kansalliset menettelyt kevenevät, yksinkertaistuvat ja niiden joustavuus lisääntyy, jolloin pienillä ja keskisuurilla yrityksillä sekä järjestöillä on parempi asema julkisissa hankintamenetelyissä. Pienten ja keskisuurten yritysten ja palveluntuottajien aseman vahvistaminen on tärkeä tavoite monipuolisen palveluvalikoiman ylläpitämiseksi sekä lisäksi paikallisen ja alueellisen elinkeinotoiminnan turvaamiseksi.

Hankintoja kilpailutetaan tällä hetkellä niin suurina kokonaisuuksina, että pienillä toimijoilla ei ole kaikissa tilanteissa todellista mahdollisuutta osallistua kilpailuun mukaan tarpeeksi alhaisilla hinnoilla. Tämä voi johtaa palvelujen sisällön väärienlaiseen yhdenmukaistumiseen ja palveluihin liittyvän erityisosaamisen kaventumiseen. Kehittämistarpeet ovat suuret erityisesti palveluissa, joiden tuotteistaminen ja palvelun laadun ja hinnan määrittäminen on erityisen vaikeaa. Tällaisia palveluja ovat muun muassa lastensuojelu- ja vammaispalvelut. Hankintalain uudistuksella on turvattava kehittämistoiminta juuri edellä mainittujen palveluiden osalta.

Palveluissa on pyrittävä säilyttämään tuottajakentän moninaisuus ja toisiaan täydentävä luonne, mikä tarkoittaa myös järjestöjen erityisroolin tunnistamista palvelurakenteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon järjestösektorin palveluntuottajia.⁶ Järjestöjen erikoisalaa on kehittää ja tuottaa etenkin pienten erityisryhmien palveluja (esimerkiksi kuntoutus, ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasuminen sekä lasten ja nuorten laitos- ja perhehoito.) Lisäksi järjestöt tuottavat palveluja yksittäisille pienille kohderyhmille. Mikäli järjestötuottajat katoavat kilpailutusmenettelyjen kautta, niiden tuottamat palvelut ja erityisosaaminen voivat kadota. Kun hinta on keskeisin ja määrittävin kriteeri, on paikallisten järjestöjen vaikea kilpailla kansainvälisten suuryritysten kanssa.

Hankintalain uudistuksessa onkin kannatettavaa se, että sosiaali- ja terveystalaja voi jatkossakin hankkia ja tuottaa pienissä osissa paikallisten olojen vaatimalla tavalla ottaen huomioon palvelujen käyttäjien yksilölliset tarpeet ja vaikuttamismahdollisuudet. Järjestöjen osallistumismahdollisuudet kilpailutukseen on myös mahdollistettava ja turvattava lainsäädännöllä.

⁶ Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-29042.pdf

Pidempiaikaiset sopimukset ja palvelun käyttäjän oikeusturva turvattava hankinnoissa

Esityksen 123 §:n mukaan hankintasopimuksen muuttamista sopimuksen voimassaoloaikana helpotetaan. On kannatettavaa, että hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana säädetään laintasoisesti nykyään voimassa olevan direktiivisääntelyn sijaista. Erityisesti lastensuojelu- ja vammaispalveluissa on turvattava pidempiaikaiset sopimukset ja mahdolliset muutokset hankintasopimuksiin tarpeiden muuttuessa. Lastensuojelun Keskusliitto pitää kannatettavana korkeampaa kynnysarvoa sosiaali- ja terveystaloudissa. Korkeampi kynnysarvo vähentää osaltaan tarvetta ja mahdollisuutta hankintojen ajalliseen ja keinotekoiseen osittamiseen ja jakamiseen. Lisäksi lyhyet, muutaman vuoden sopimukset voivat tuoda palvelun käyttäjälle epävarmuutta, katkoksia ja mahdollisia pakkosiirtoja. Ne eivät myöskään mahdollista palvelujen pitkäjänteistä kehittämistä eivätkä ota välttämättä huomioon pitkäkestoisten asiakassuhteiden ja tarvittavan erikoisosaamisen myönteistä vaikutusta asiakkaiden elämänlaatuun.

Palvelun käyttäjän kannalta on tärkeää turvata hoito- tai asiakassuhteen jatkaminen tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Erityisesti lastensuojelu- ja vammaispalveluissa olisikin hyvä jos hankintasopimusta laadittaessa voisi jo sopia ja mahdollistaa vanhojen asiakasryhmien sopimusten jatkumisen kilpailutusten aikana ja tämä huomioitaisiin tarjousta annettaessa, mikäli se olisi tarkoituksenmukaista.

Hankintalain uudistuksessa olisi otettava huomioon palvelun käyttäjän mahdollisuudet osallisuuteen ja itseään koskevien palvelujen hankintaan vaikuttamiseen lisäksi palveluiden käyttäjille on turvattava tarkoituksenmukaiset oikeusturvakeinot. Hankintalain uudistus ei mahdollista palvelun käyttäjän osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta palveluiden käyttäjille, joiden avun ja tuen tarpeeseen hankintoja tehdään. Lasten ja vammaisten kohdalla ristiriita on erittäin suuri, koska palvelua tarvitaan useimmiten hankintakausia pidempiä ajanjaksoja ja yksilöllisesti räätälöiden. Esimerkiksi asumisen järjestelyissä pitäisi ottaa huomioon todelliset arkeen vaikuttavat laatutekijät ja jatkuvuus.

Lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on lastensuojelulain 79 §:n mukaan valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshoidon toteutuu lastensuojelulain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on lastensuojelulain 16 b §:n mukaisesti järjestettävä. Lastensuojelun laitoshoidon toimintaa valvovat lisäksi Valvira ja aluehallintovirastot. Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa yhtenäisen valvontajärjestelmän säätämisestä laintasoisesti. Pelkkä suunnitelma tulevasta valvontajärjestelmästä ei uuden hankintalain voimaantullessa ole riittävä.

Lastensuojelun sijaishuollon tulee olla suunnitelmallista, koska sijaishuollon kesto on usein vaikeasti etukäteen ennakoitavissa.⁷ Suunnitelmallisuus lastensuojelupalvelujen hankinnassa ja tuottamisessa varmistaa sijaishuollon palvelujen saatavuuden eri-ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien lasten tarpeiden mukaisesti. Suunnitelmallisuus varmistaa myös laatutason kehittymisen sekä lisää kustannustietoisuutta. Kunnan tulee huolehtia lastensuojelulain 54 §:n nojalla siitä, että lapselle turvataan pysyvät ja jatkuvat ihmissuhteet, myös sijaishuollon aikana, joita palvelujen lyhytjänteinen kilpailuttaminen tai hankintatyön suunnittelemattomuus eivät saa vaarantaa.

Lapsivaikutusten arviointi hankintalain valmisteluprosessissa ja hankintalain täytäntöönpanossa

Epäselväksi jää, miten lapsivaikutusten arviointia on toteutettu käsillä olevaa esitystä valmisteltaessa, vaikka se olennaisesti vaikuttaa lasten ja perheiden asemaan. Lastensuojelun Keskusliitto haluaa vielä painottaa laadukasta lapsivaikutusten arviointia hankintalainsäädännön valmisteluprosesseissa ja myöhemmin lain täytäntöönpanossa. Lapsivaikutuksia arvioimalla on mahdollista tehdä kestäviä ja taloudellisesti järkeviä päätöksiä. Lapsen etu ei toteudu ilman lapsen osallisuutta. Lasten ja nuorten osallistuminen päätöksentekoon mahdollistaa lapsille ja nuorille sopivien ja tarkoituksenmukaisten palveluiden ja toimintojen järjestämisen.

⁷ Lastensuojelun laatusuositus, 2014, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:4, http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882186&name=DLFE-30055.pdf. Laatusuositus korostaa lastensuojelun eettisyyttä sekä lasten, nuorten ja vanhempien osallisuutta. Suosituksia on laadittu yhteensä 27. Lastensuojelun laatusuositus koskee sijaishuoltoa muun muassa eettisyyden, hyvän kohtaamisen, suunnitelmallisuuden yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden, kunnioittavan kohtelun, oikeudenmukaisuuden, turvallisuuden, avoimuuden ja luotettavuuden, osallisuuden, osaavan henkilöstön, riittävien palveluiden sekä hyvän vuorovaikutuksen osalta.