

ERITYISRYHMIEN PALVELU- ASUMISEN KILPAILU- OLOSUHTEET JA KILPAILUN EDISTÄMINEN

HELENA TUORILA



Kilpailu- ja
kuluttajavirasto



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

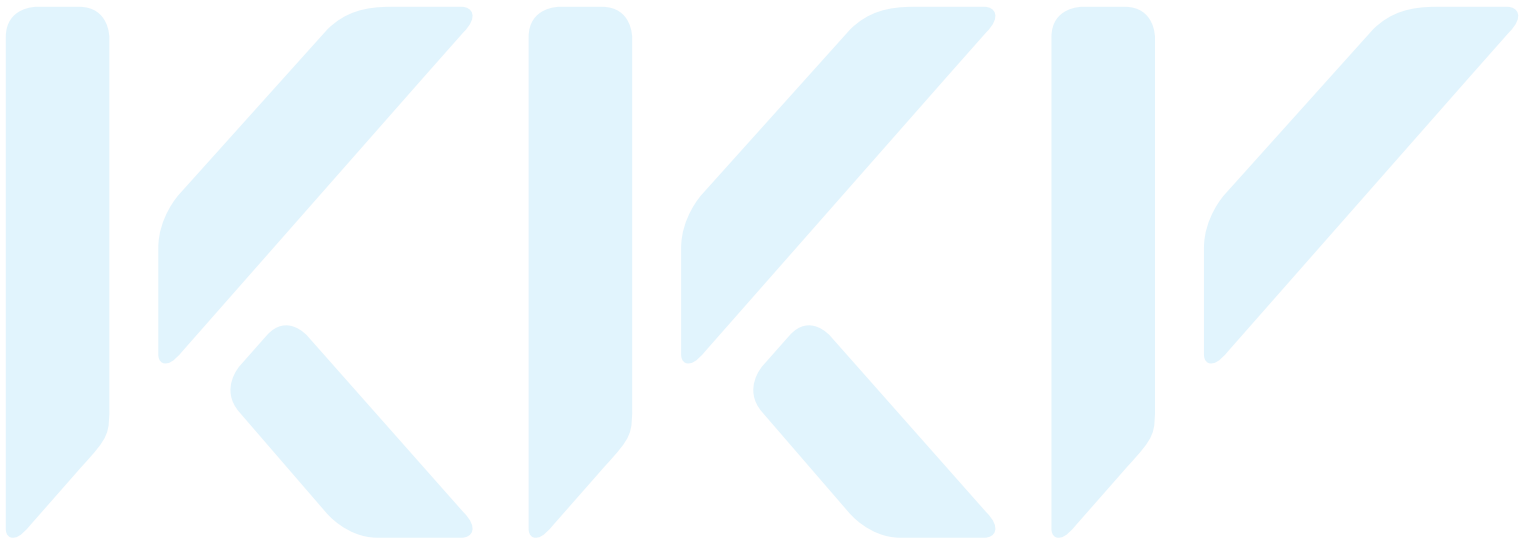
Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

ISSN 2323-6930 (verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-6684-06-2



HELENA TUORILA

ERITYISRYHMIEN PALVELU- ASUMISEN KILPAILUOLO- SUHTEET JA KILPAILUN EDISTÄMINEN

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 3/2014



ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vuonna 2011 käynnistämä *Hyvinvointiohjelma – HYVÄ* on strateginen ohjelma hoito- ja hoivapalvelualan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi Suomessa. Ohjelman tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen edellytyksiä ja toimialan kehittymistä kasvavaksi ja kansainvälistyväksi alaksi. TEM on analysoinut ohjelman puitteissa jo aiemmin muun muassa yksityistä sosiaali- ja terveyspalvelutarjontaa sekä vanhusten ja muiden erityisryhmien yksityisen palveluasumisen markkinoita. Tässä – TEM:n selvityspyynnön perusteella toteutetussa – selvityksessä arvioidaan erityisesti valtiontuella rahoitettua erityisryhmien palveluasumista sekä kilpailuolosuhteita ja kilpailun edistämisen mahdollisuuksia siinä.

Palveluasumisen toimintakokonaisuuden ymmärretään tässä muodostuvan kuudesta osasta: valtiontuet palveluasuntojen tuotantoon, kiinteistöjen omistaminen, kiinteistöjen suunnittelu ja rakennuttaminen, palveluasumisen järjestäminen, palvelujen tuotanto sekä palvelujen ohjaus ja valvonta. Selvitys antaa ajantasaisen kuvan erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin sisällyvistä epäkohdista kaikkien näiden osaluoiden osalta.

Toimivan kilpailun näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia sidoksia luovia ja palvelutuottajat markkinoille pääsyn suhteen eriarvoiseen asemaan asettavia tekijöitä sisältyy sekä alaa koskeviin säännöksiin että menettelytapoihin. Selvityksen keskeiset kysymykset ovat seuraavat: millaisia nämä sidokset ovat, mitkä tekijät edesauttavat niiden syntymistä sekä millaisia luonnollisia syitä näille sidoksille mahdollisesti on.

Palvelujen kilpailutuksesta vastaavat hankintayksiköt ja valvontaviranomaiset ovat selvityksen mukaan ratkaisevassa asemassa alan kilpailuolosuhteiden parantamisessa. Kunnat voivat edesauttaa toimivien markkinoiden muodostumista sekä palveluasumiseen ja kaavoitukseen liittyvillä strategioilla että asumispalvelujen kilpailutuksilla. Valvontaviranomaiset vaikuttavat puolestaan olennaisesti yritystoiminnan käynnistämiseen ja uusien innovaatioiden omaksumiseen asumispalvelujen tuotannossa. Erityisryhmien palveluasumista koskeva lainsäädäntö on pitkälti puitelainsäädäntöä, johon liittyvien kilpailunäkökohtien tulkitsemisessa myös markkinaoikeudella on valvontaviranomaisten rinnalla merkittävä rooli.

Selvitystyössä on kerätty tietoa aikaisemmista selvityksistä ja tutkimuksista sekä kartoitettu lukuisin haastatteluin alan toimijoiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä kilpailuolosuhteista ja kilpailun edistämisestä palveluasumisessa. Selvitysraportin on kirjoittanut erikoistutkija **Helena Tuorila**. Korkeakouluharjoittelija **Tiia-Riikka Seppänen** on osallistunut selvitystyöhön analysoimalla lakiuudistuksia ja oikeustapauksia. Raporttia ovat Kilpailu- ja kuluttajavirastossa (KKV) kommentoineet myös tutkimusjohtaja **Martti Virtanen** ja erikoistutkija **Liisa Vuorio**.

KKV kiittää tekijöitä ja kaikkia tahoja, jotka ovat omalla merkittävällä panoksellaan avustaneet selvityksen tekemisessä.

Helsingissä syyskuussa 2014

Juhani Jokinen
Pääjohtaja

SISÄLLYS

ESIPUHE	5
TIIVISTELMÄ	9
SELVITYKSEN TAUSTA JA TOTEUTUS	11
PALVELUASUMISEN KUVAUS	13
Palveluasumisen sisältö	13
Palveluasumisen normiperusta	14
Erityisryhmien palveluasumisen nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät	15
PALVELUASUMISEN TOIMINTAKOKONAISUUS	18
Valtiontuot palveluasuntojen tuotantoon	18
Kiinteistöjen omistaminen.	21
Kiinteistöjen suunnittelu ja rakennuttaminen.	22
Palveluasumisen järjestäminen.	23
Yksityisten asumispalvelujen tuotanto.	24
Palvelujen ohjaus ja valvonta	25
HOIVARAKENTAMISEN KILPAILUONGELMIEN POISTAMISEKSI TOTEUTETUT TOIMENPITEET	26
PALVELUASUMISEN KILPAILUOLOSUHTEISIIN LIITTYVÄT EPÄTARKOITUKSENMUKAISET SIDOKSET	29
ARA-tukien kohdentumiseen liittyvät sidokset	29
Kuntien strategioihin liittyvät sidokset.	32
Palveluasumisen hankintamarkkinoiden toimivuus	37
Kuntien kilpailutusten myötävaikutus palveluasumismarkkinoiden keskittymiseen	46
Palveluasumisen tuotantoa ja valvontaa ohjaavien säännösten määräytyminen.	49
TOIMENPIDE-EHDOTUKSET EPÄTARKOITUKSENMUKAISTEN SIDOSTEN PURKAMISEKSI	56
PALVELUASUMISEN KILPAILUOLOSUHTEISIIN VAIKUTTAVAT LAKIMUUTOKSET JA KUNTAKOKEILUT	59
Hankintadirektiivi uudistuksen vaikutus palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin	59
Kuntalakiuudistuksen vaikutus palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin	60
Sote-järjestämislain keskeinen sisältö	61
Asumispalvelujen ja valvonnan toimintamallien kehittäminen kuntakokeiluissa	63
LOPPUSANAT.	65
LÄHTEET	67

TIIVISTELMÄ

Erityisryhmien, kuten ikääntyneiden ja vammaisten, palveluasumista koskevat uudet linjaukset painottavat laitoshoidon vähentämistä ja kotona tai palvelutaloissa asumiseen perustuvien palvelujen kehittämistä. Kuntien vastuulla olevat palvelutalo- ja asumispalvelut ovatkin tällä hetkellä yksi nopeimmin kasvavia palvelualoja Suomessa.

Tässä selvityksessä arvioidaan erityisesti valtiontuella rahoitettua erityisryhmien palveluasumista sekä kilpailuolosuhteita ja kilpailun edistämisen mahdollisuuksia siinä. Selvitystä varten on kerätty tietoa aikaisemmista selvityksistä ja tutkimuksista, kartoitettu haastatteluin alan toimijoiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä sekä tarkasteltu monipuolista asiakirja-aineistoa.

Kunnat ja valvontaviranomaiset vaikuttavat selvityksen mukaan merkittävästi palveluasumisen hankintamarkkinoiden toimivuuteen, ja selvitys sisältääkin useita toimenpide-ehdotuksia kunnallisen päätöksenteon ja viranomaistoimien kehittämiseksi. Osa toimenpide-ehdotuksista koskee myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAA ja muita viranomaisia sekä alalla toimivia yrityksiä.

Palveluasumisen järjestämiseen liittyvien kuntastrategioiden yhteys kuntien elinkeinopolitiikkaan on selvityksen mukaan heikko. Ongelmana on myös se, etteivät kaavoituksesta ja rakentamisesta vastaava kuntien tekninen puoli ja palveluasumisesta vastaava sosiaali- ja terveystieteiden puoli ole välttämättä aina tietoisia toistensa linjauksista. Puutteelliseen kokonaisnäkemykseen perustuvat, lyhytjänteisesti tehdyt hankintapäätökset kasvattavat yleensä kustannuksia ja saattavat johtaa kilpailun kannalta epätarkoituksenmukaisten sidosten syntymiseen. Toimivan kilpailun näkökulmasta olisi lisäksi tärkeää, että palveluntuottajat tuntisivat investointipäätöksiä tehdessään kuntien strategiset valinnat.

Kuntien tapa soveltaa hankintalainsäädäntöä ja kilpailuttaa palvelut suosii selvityksen mukaan alan suuria toimijoita. Kuntien hankintaosaamista tulisikin kehittää ja esimerkiksi palvelusetelin käyttöedellytyksiä parantaa, jotta myös pienillä toimijoilla olisi mahdollisuuksia pärjätä tarjouskilpailuissa ja/tai osallistua muuten palvelujen tuotantoon. Pienten yritysten pärjäämistä tarjouskilpailuissa tulisi edistää uudenaikaisilla yhteistyömalleilla. Lisäksi tulisi kehittää hoivapalveluja tarjoavien yritysten liiketoimintaosaamista.

Erityisryhmien palveluasumista koskevan sääntelyn suuri määrä ja monimutkaisuus edellyttävät nykyisin elinkeinonharjoittajilta sellaista asiantuntemusta, jota löytyy lähinnä vain suuremmilta palveluntuottajilta. Säännöksiä sovelletaan lisäksi vaihtelevasti, ja yksityisen sektorin toimijoita valvotaan selvityksen mukaan aktiivisemmin kuin julkisen sektorin toimijoita. Viranomais- ja valvontamenettelyjen taustalla vaikuttavista eriarvoisuuksista luovista toimintatavoista tulisi jatkossa päästä eroon, jotta kaikki palveluntuottajat olisivat säännösten ja valvonnan suhteen tasavertaisessa asemassa.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tuet palveluasumisinvestoinneille kohdentuvat selvityksen mukaan ensisijaisesti kuntien ja kuntayhtymien sekä näiden omistamien yhteisöjen hankkeille tai muille vähintään keskisuurille ja suurille toimijoille. Pienet palveluntuottajat eivät pitkien käyttörajoituskokojen takia juurikaan edes hae ARA-tukia. ARA-tukien myöntämispoliittikkaa pidettiin lisäksi haastatteluissa epäselvänä ja laadullisesti vaihtelevana.

Päätöksenteon ja toiminnan läpinäkyvyyttä tulisi parantaa kaikkien alan toimijoiden osalta. Palvelujen rahoittajien, järjestäjien ja tuottajien erilaiset toimintakulttuurit ja läpinäkyvyyden puute haittaavat selvityksen mukaan tällä hetkellä toimivien kilpailuolosuhteiden rakentumista.

Selvitys on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) selvityspyynnön perusteella, ja se liittyy TEM:n strategiseen ohjelmaan hoito- ja hoivapalvelualan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi Suomessa (*Hyvinvointiohjelma – HYVÄ*).

SELVITYKSEN TAUSTA JA TOTEUTUS

Erityisryhmien palveluasumista koskevat kehittämislinjaukset painottavat laitoshoidon vähentämistä sekä kotona tai palvelutaloissa asumiseen perustuvien palvelujen kehittämistä. Palvelutalo- ja asumispalvelut ovat yksi nopeimmin kasvavia yksityisiä palvelualoja. Kunnat eivät ole kyenneet lisäämään palvelutuotantoaan kysyntää vastaavaksi, mikä on johtanut palvelujen ulkoistamisiin. Tulevaisuudessa palveluasumisen kysyntä kasvaa entisestään väestön ikääntyessä, sillä esimerkiksi joka neljäs 75 vuotta täyttänyt henkilö tarvitsee toimintakyvyn heikkenemisen vuoksi säännöllisiä kotipalveluja, kotisairaanhoidoa, omaishoidon tukea tai ympärivuorokautista hoivaa. Myös vanhuspalvelulaki voi lisätä asumispalvelujen kysyntää, sillä laki parantaa ikään-tyneiden henkilöiden oikeutta toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista tukevien palvelujen saamiseen.¹

Valtio tukee erityisryhmien tarpeisiin vastaavien asuntojen rakentamista. Valtiontuella rahoitetun palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin liittyvät ongelmat ovat olleet pitkään julkisen keskustelun aiheena ja aihepiiristä on tehty useita ongelmia havainnollistavia selvityksiä ja tutkimuksia. Ympäristöministeriö on selvittänyt palveluasumisen rahoitusta tilojen rakentamisen, perusparantamisen ja hankinnan näkökulmasta sekä tehnyt ehdotuksia julkisen rahoituksen periaatteiksi sekä rahoittajien yhteistyön lisäämiseksi.²

Erityisryhmien palveluasumiseen kohdennettavan valtiontuen jakamisesta vastaavan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnasta on viime vuosina tehty monia selvityksiä. Ympäristöministeriö on teettänyt selvityksen ARAn myöntämän erityisryhmien asumisen investointirahoituksen hakumenettelystä ja myöntämiskäytännöistä sekä kuntien palveluasumishankintojen toteuttamisesta julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin,³ asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaiskäytön näkökulmasta.⁴ ARAn toiminnan kehittämisestä tehtyyn selvitykseen sisältyy niin arviointi kuin ehdotukset ARAn toimintakäytäntöjen ja organisaation kehittämisestä sekä resurssien suuntaamisesta. Selvityksessä huomioidaan ARAn valvontatehtävät sekä toimintaympäristön asettamat haasteet.⁵ Ympäristöministeriö on tilannut Owl Group Oy:ltä selvityksen ARAn myöntämistä avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. Selvityksessä kuvataan ARAn myöntämien erityisryhmien investointiavustusten kohdentumista, tehokkuutta ja vaikuttavuutta vuosina 2008–2013 myönnettyjen avustusten perusteella. Selvityksessä arvioidaan avustusprosessin toimivuutta, avustusta saaneiden asuntokohteiden käyttökustannusten kohtuullisuutta ja taloudellista toimivuutta sekä koko avustusjärjestelmän vaikuttavuutta suhteessa järjestelmän tavoitteisiin.⁶

Työ- ja elinkeinoministeriössä on analysoitu hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittisessa kehittämisselityksessä yksityistä sosiaali- ja terveystaloutarjontaa ja yritysten kasvua sekä julkisia hankintoja ja toiminnan kehittämistä.⁷ Tämän lisäksi on analysoitu vanhusten ja erityisryhmien yksityisen palveluasumisen kilpailutilannetta⁸ sekä palveluasumisen markkinoita Suomessa 2010-luvun vaihteessa.⁹

Tehdyissä selvityksissä erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteita on tarkasteltu kiinteistöjen rakennuttamisen, omistamisen ja ylläpitämisen sekä asumispalvelujen tuottamisen näkökulmista. Tässä selvityksessä erityisryhmien valtiontuella rahoitettua palveluasumista ja siihen sisältyviä epätarkoituksenmukaisia sidoksia¹⁰ tarkastellaan näitä kahta toisistaan poikkeavaa toimialaa laaja-alaisempana kokonaisuutena siten, että palveluasumisen toimintakokonaisuuden ymmärretään muodostuvan kuudesta osasta: valtiontuet palveluasuntojen tuotantoon, kiinteistöjen omistaminen, kiinteistöjen suunnittelu ja rakennuttaminen, palveluasumisen järjestäminen, palvelujen tuotanto sekä palvelujen ohjaus ja valvonta.

1 Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystaloutarjonnasta 980/2012.

2 Ympäristöministeriö 2011a.

3 Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

4 Eskola 2012.

5 Syrjänen 2012.

6 Oosi ym. 2014.

7 Lith 2013b.

8 Lith 2013a.

9 Lith 2012b.

10 Epätarkoituksenmukaisilla sidoksilla tarkoitetaan selvityksessä palveluasumisen toimintakokonaisuuteen sisältyvien markkinoiden ja toimijoiden sekä asumispalvelujen tuotannossa vakiintuneiden toimintatapojen välisiä kytköksiä, jotka vaikuttavat kielteisesti palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin.

Selvityksen tarkoituksena on analysoida palveluasumisen nykyisiä kilpailuolosuhteita sekä kilpailun edistämisen tarpeita ja toimenpiteitä, joilla voidaan parantaa tarkoituksenmukaisten puitteiden luomista palveluasumisen kilpailun toimivuuteen.¹¹ Selvityksen keskeiset kysymykset ovat, minkälaisia epätarkoituksenmukaisia sidoksia valtiontuella rahoitetussa erityisryhmien palveluasumisessa ilmenee, mitkä tekijät auttavat näiden sidosten syntymistä sekä minkälaisia luonnollisia tarpeita näille sidoksille löytyy.

Selvityksessä pyritään löytämään epätarkoituksenmukaisten ja kilpailua rajoittavien sidosten muodostumista auttavat rakenteelliset tekijät. Tämän vuoksi analyysissä paneudutaan siihen, minkälaisia kilpailua vääristäviä tekijöitä on sisäänrakennettuna erityisryhmien palveluasumiselle myönnettävää julkista rahoitusta, palvelujen järjestämistä ja tuotantoa sekä palvelujen valvontaa koskevissa säännöksissä. Normien lisäksi tarkastelussa huomioidaan kilpailua vääristävien tekijöiden sisältyminen eri toimijoiden vakiintuneesti noudattamiin menettelytapoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriöltä tullessa selvityspyynnössä pyydettiin tarkastelemaan palveluasumisen kilpailuolosuhteita ja kilpailun edistämistä. Kilpailu yhdistyy organisatorisella tasolla palveluasumisen toimintakokonaisuuteen sisältyviin markkinoihin ja toimijoihin. Tästä syystä erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteita tarkastellaan selvityksessä palvelujen tuottajien näkökulmasta. Selvityksessä ei täten käsitellä esimerkiksi asukkaille aiheuttuvia asumiskustannuksia.

Tässä selvityksessä on kerätty tietoa aikaisemmista selvityksistä ja tutkimuksista sekä kartoitettu haastatteluin alan toimijoiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä palveluasumisen kilpailuolosuhteista ja kilpailun edistämisestä palveluasumisessa. Selvitystä varten on haastateltu seuraavien tahojen edustajia: ARA, ARTTU Oy, Aspa-säätiö, Attendo, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finnvera, Hannes Snellman, Hoiva-alan Palveluntuottajat ry, HoviKoti, RAKLI ry, Suomen Kuntaliitto, SKANSKA, Smartum, Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalialan Työnantajat ry, Trevian Asset Management, Valvira, YIT ja ympäristöministeriö. Monilta haastatelluilta henkilöiltä on saatu sähköpostitse tarkentavaa lisäinformaatiota. Näiden lisäksi palveluasumiseen sisältyviä epätarkoituksenmukaisia sidoksia on analysoitu ja todennettu ARAn asiakirja-aineiston, kuntien toimielinten pöytäkirjojen sekä korkeimman hallinto-oikeuden, Helsingin hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätösten pohjalta.

Selvitysteksti etenee siten, että taustan ja toteutuksen esittelyn jälkeen kuvataan, mitä palveluasumisella tarkoitetaan sisällöllisesti ja minkälainen on sen normiperusta. Selvityksen kohteena olevan toimialan mitasuhteiden havainnollistamiseksi kuvataan niin palveluasumisen nykytilanne kuin tulevaisuudennäkymät. Tämän jälkeen analysoidaan palveluasumisen toimintakokonaisuuden muodostavia markkinoita ja toimijoita kunkin toiminnallisen roolin havainnollistamiseksi.

Ympäristöministeriö ja ARA ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä hoivarakentamisen kilpailuongelmien poistamiseksi. Seuraavaksi kuvataan näitä toimenpiteitä sekä niitä yleisiä toimenpiteitä, joita palvelujen tuottajat voivat hyödyntää epäkohtien poistamiseksi. Tämän jälkeen analysoidaan, minkälaisia epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua rajoittavia sidoksia palveluasumiseen liittyy. Selvityksessä ei ole tarkoitus mainostaa esimerkkeinä käytettyjä yksityisiä palvelujen tuottajia ja toimijoita. Esimerkit on poimittu täysin satunnaisesti havainnollistamaan kulloistakin asiakohdtaa.

Kilpailuolosuhteiden analysoinnin jälkeen esitetään toimenpide-ehdotukset epätarkoituksenmukaisten sidosten purkamiseksi. Loppusanoja ennen analysoidaan vielä palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin vaikuttavia lakimuutoksia ja valtiovarainministeriön kuntakokeiluja.

11 Selvityksen tarkoituksesta löytyy yhtymäkohtia vuosille 2012–2015 kohdennettuun valtioneuvoston asuntopoliittiseen toimenpideohjelmaan, minkä mukaan kilpailuasioista vastaavat viranomaiset selvittävät kuntien ja muiden alan toimijoiden kanssa, miten kuntien palveluasumishankinnat toteutetaan niin, etteivät ne aseta palveluntuottajia eriarvoiseen asemaan, toteuttavat kilpailuneutraaliteetin sekä turvaavat asukkaiden vuokrasuhteen ja palvelulalojen pitkäaikaisen käytön (Valtioneuvosto 2012).

PALVELUASUMISEN KUVAUS

Palveluasumisen sisältö

Palveluasumisella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka sisältää sekä asunnon että asumiseen liittyvät palvelut.¹² Palveluasumista voidaan pitää avohuollon kotipalvelujen ja laitoshoidon välimuotona niille, jotka tarvitsevat asumisessaan päivittäin ulkopuolista apua. Palveluasumista järjestetään niin ryhmä- ja palvelukodissa kuin palvelutalossa, missä asukkaalla on käytössä hänen tarpeisiinsa soveltuva asunto. Vaihtoehtoisesti esimerkiksi muistisairaille henkilöille tarkoitettussa ryhmäkodissa asukkaalla on käytössään oma huone kylpyhuoneineen. Asunto voi olla vuokra- tai omistusasunto. Kummassakin tapauksessa asukas vastaa asunnostaan sekä siihen liittyvistä kustannuksista. Vuokra-asunnossa asukkaalla on asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukainen vuokrasopimus. Jos asukas ei kykene tekemään vuokrasopimusta, sen tekee hänen edunvalvojansa.

Tavallisessa palveluasumisessa asukas käyttää asumispalveluja tarpeensa mukaan ja ne voidaan toteuttaa yksilöllisesti. Tarjottavia palveluja ovat mm. erilaiset hoito- ja hoivapalvelut, ateriapalvelu, kuntoutus, kodinhoitoapu, henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät palvelut, erilaiset turvapalvelut sekä avustaminen muissa arkipäiväisissä toiminnoissa. Tavallisen palveluasumisen yksikössä henkilöstö on paikalla päivisin.

Tehostettua tai tuettua palveluasumista tarjotaan niille asukkaille, joiden kunto on huonompi ja hoidon tarve suurempi. Tehostetussa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden. Tuettussa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla päivisin ja yöhoito järjestetään sovittuina käynteinä tai turvahälytyksillä. Täsmällinen rajanveto palveluasumisen muotojen välille voi olla ongelmallista, sillä palveluasumisesta ei ole valtakunnallisesti yhtenäistä määritelmää. Palveluasumista säätelevässä lainsäädännössä, sosiaali- ja terveydenhuollon tilastoissa, laatusuosituksissa ja työryhmämuistioissa käytetään erilaisia määritelmiä.¹³

Palveluasumista järjestävät kunnat, mutta yksityiseen palvelutaloon voi päästä itse maksavana tai palvelusetelillä, jos kunnan sosiaalitoimi ei ole hankkinut ostopalvelupaikkoja kilpailuttamalla kunnan käyttöön. Yksityisessä palvelutalossa asumisen kustannukset koostuvat vuokrasta ja muista asumiskustannuksista. Niitä ovat perusmaksu (asumispalvelumaksu) ja erilaiset henkilökohtaiset palvelupaketit, jotka voivat koostua erihintaisista tehtäväkohtaisista hoito- ja hoivamaksuista sekä tukipalvelumaksuista (siivous, vaatehuolto, turvapuhelin). Pääsääntöisesti yksityiset palveluntuottajat myyvät kilpailutettuja asumisen sisältäviä hoiva-, hoito- ja tukipalveluja kunnille tai kuntayhtymille.

Kun kunta ostaa palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta ostopalvelusopimuksella, kunta sijoittaa asukkaan palvelutaloon, ja palvelutalo tuottaa hoito- ja hoivapalveluja sopimuksen mukaisesti. Asukas voi maksaa palveluasumisesta ja niihin liittyvistä palveluista suoraan kunnalle tai yksityiselle palvelun tuottajalle tai kummallekin, sillä palveluntuottaja voi periä asiakkaalta suoraan vuokran ja kunta tuloperusteisesti muut maksut, joista kunta tulouttaa palveluntuottajalle osuuden sopimuksen mukaisesti.

Niin tavallinen palveluasuminen kuin ympärivuorokautisen hoidon sisältävä tehostettu tai tuettu palveluasuminen luokitellaan avohoidoksi, jossa Kelan etuudet kuten eläkkeensaajan asumistuki, eläkettä saavan hoitotuki ja muut vammaisetuudet sekä sairausvakuutuksen korvaukset määräytyvät samoin kuin kotona asuessa. Yksityisessä palveluasumisessa asukas voi lisäksi saada kotitalousvähennyksen ostamistaan hoito-, hoiva- ja tukipalveluista, kuten siivouksesta. Kotitalousvähennyksen alaiset palvelut on tuotettava asukkaan

12 Työ- ja elinkeinoministeriön 4.2.2010 asettama työryhmä, jonka tavoitteena oli selvittää mahdollisuudet kehittää yhteismalliset kuluttajan valinnan mahdollisuutta varmistavat periaatteet erityisesti asumisen sisältäviin sosiaali- ja terveysalan palveluihin ehdotti palveluasumisen määrittelyn laajentamista siten, että se tulisi määritellä muodostuvaksi kolmesta pääkomponentista: a) asuminen, b) hoito ja palvelu sekä c) ateriapalvelu (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010).

13 Rajanvetoa eri palveluasumisen muotojen välille hankaloittaa erilaisten määritelmien käyttäminen. Esimerkiksi kehitysvammaisten palveluasumisen tuotannossa ja tilastoinnissa käytetään tuetun, ohjatun ja autetun palveluasumisen määritelmiä. Tuettu asuminen on asumista vuokra- tai omistusasunnossa siten, että henkilö saa tarpeidensa mukaisesti tukea arjen asioiden hoitamisessa. Ohjattu asuminen on tarkoitettu jonkin verran jatkuvaa apua tarvitseville henkilöille. Ohjatun asumisen yksikössä henkilöstö on paikalla vain osan vuorokaudesta. Autettu asuminen sisältää ympärivuorokautisen avun ja hoidon asukkaille.

omassa asunnossa tai hallitsemassa huoneistossa, sillä palvelutalon yhteisissä tiloissa tuotetuista palveluista verovähennystä ei saa. Myöskään kunnallisessa palvelutalossa tuotetuista palveluista tai kunnan palvelusetelillä ostetuista yksityisistä palveluista kotitalousvähennystä ei saa. Kunnan palvelusetelillä palveluja hankkinut palvelutaloasukas tai esimerkiksi hänen puolisonsa, lapset tai lapsenlapset voivat ostaa samalta palveluntuottajalta asukkaalle lisäpalveluja, joita palveluseteli ei kata sekä saada kotitalousvähennyksen.

Palveluasumisen normiperusta

Palveluasumista voidaan järjestää sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Niitä annetaan henkilölle, joka tarvitsee erityisestä syystä apua ja tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) mukaan asumispalveluja järjestetään palveluasunnoissa ja tukiasunnoissa, joissa henkilön itsenäistä asumista tai siirtymistä itsenäiseen asumiseen tuetaan sosiaalityöllä ja muilla sosiaalipalveluilla. Sosiaalihuoltolain mukaista palveluasumista voidaan järjestää eri asukasryhmille, kuten vanhuksille, vammaisille, kehitysvammaisille sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille. Sosiaalihuoltolain tarkoittama palveluasuminen on määrärahasidonnainen palvelu. Kunta vahvistaa palveluasumisen myöntämisen kriteerit ja osoittaa talousarviossa määrärahat toimintaan.

Uutta sosiaalihuoltolakia valmistellaan osana sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista pohtinut työryhmä luovutti esityksensä uudeksi sosiaalihuoltolaksi 4.9.2012.¹⁴ Uuden sosiaalihuoltolain on tarkoitus tulla voimaan vaiheittain, aikaisintaan vuonna 2015. Työryhmän esityksen mukaan uudessa sosiaalihuollon yleislaissa ei jatkossa säädettäisi palvelumuodoista vaan tuen tarpeista ja aikaisempaa joustavammin niihin vastaamisen keinoista korostaen toiminnan tavoitetta. Uudessa sosiaalihuoltolaissa asumisen järjestämistä tukevista palveluista säädettäisiin 33 §:ssä. Esityksen mukaan palvelujen ja asumisen järjestämistä tulisi tarkastella erillisinä kysymyksiinä. Tarvetta asumisen ja palvelujen järjestämiseen ei tulisi arvioida kiinteästi toisiinsa liittyvänä asumispalvelujen tarpeena, vaan yksilöllisten palvelujen sekä mahdollisesti asumisen järjestämisen tuen tarpeina. Lähökohtana tulisi sosiaalihuollon näkökulmasta palveluja järjestettäessä olla asiakkaan yksilölliset tarpeet ja niihin vastaavat palvelut, ei valmiiksi pitkälle tuotteistettu asumispalvelupaketti. Siten tuen tarpeisiin voisi kytkeytyä tuen tarve asumisen järjestämisessä, mutta puhdasta muihin tarpeisiin kytkeytymätöntä asumisen järjestämistä ei sosiaalihuollolle kuuluisi. Yksilöllisten palvelujen turvaamiseksi asumispalvelu-käsitteestä luovuttaisiin. Lainsäädännössä olevien käsitteiden estämättä kyseessä oleviin palvelutarpeisiin voitaisiin jatkossakin vastata palvelumuodoilla, jotka sisältävät sekä asumisen että hoivan. Vaikka lainsäädännön tasolla ei enää käytettäisikään palveluasumisen käsitettä, voitaisiin kunnan määrittämässä keinoissa vastaava palvelumuotoa edelleen käyttää.¹⁵

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avoimuuden toimenpitein.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987) mukaan palveluasumiseen kuuluvat asunto ja asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaalle joka-päiväiselle suoriutumiseksi. Palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaalle terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden parantamiseksi. Palveluasumista voidaan järjestää palvelutalossa, ryhmäkodissa tai vaikeavammaisen henkilön hallitsemassa yksittäisessä asunnossa.

14 Sosiaali- ja terveysministeriö 2012c.

15 Suomen Kuntaliitto 2012.

Vammaispalvelulakia sovelletaan, jos henkilö ei saa riittäviä ja hänelle soveltuvia palveluja tai tukitoimia sosiaalihuoltolain nojalla. Vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen on vaikeavammaiselle henkilölle subjektiivinen oikeus, jos henkilö täyttää vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa määritetyt palvelun myöntämiskriteerit. Oikeuskäytännön mukaan kunta ei voi syrjäyttää henkilön oikeutta saada vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen palveluasumiseen liittyviä maksuttomia erityispalveluja järjestämällä hänelle palveluja sosiaalihuoltolain perusteella maksullisina palveluina.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, jäljempänä kehitysvammalaki) mukaan asumisen järjestäminen on erityishuoltoon kuuluva palvelu. Lain mukaan yksilöllistä erityishuolto-ohjelmaa toteutettaessa on pyrittävä siihen, että sellaisen henkilön asuminen, joka ei voi asua omassa kodissaan mutta joka ei ole laitoshoidon tarpeessa, järjestetään muulla tavoin. Lakien keskinäisessä suhteessa vammaispalvelulaki on ensisijainen kehitysvammalakiin nähden.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on jatkaa sosiaalihuollon alaisen vammaislainsäädännön uudistamista ja sovittaa yhteen nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki. Tavoitteena on eri vammaryhmien yhdenvertaiset palvelut turvaava yhteinen laki, mikä edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Työryhmän tehtävänä on selvittää myös vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön muut uudistamistarpeet sekä laatia luonnos hallituksen esitykseksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Vammaislainsäädännön kehittäminen kytkeytyy valmiilla olevaan palvelurakennemuutokseen sekä sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistukseen. Työssä huomioidaan YK:n vammaisoppimuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamat velvoitteet sekä kehitysvammaisten asumista ja palveluja koskeva periaatepäätös.¹⁶

Erityisryhmien palveluasumisen nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät

Aikaisempien selvitysten perusteella erityisryhmien palveluasumisen kilpailuongelmat kohdistuvat ensisijaisesti ikääntyneiden ja vammaisten palveluasumiseen. Tämän vuoksi selvityksessä keskitytään näihin kahteen erityisryhmään mitenkään vähättelemättä muiden erityisryhmien, kuten mielenterveyskuntoutujien tai pitkäaikaisasunnottomien, palvelutarpeita.

Vuoden 2012 viimeisenä päivänä vanhainkodeissa oli 13 587 ja tehostetussa palveluasumisessa 32 257 asukasta.¹⁷ Edellisvuodesta vanhainkotien asukasmäärä väheni 12,5 prosenttia, kun taas tehostetun palveluasumisen asukasmäärä nousi 4,7 prosenttia. Ikääntyneiden tavallisessa palveluasumisessa asukkaita oli 6 198, mikä oli 0,8 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Tehostetun palveluasumisen asukkaista noin puolet (51 %) asui kunnallisen palvelutuotannon yksiköissä. 75 vuotta täyttäneistä 8,7 prosenttia oli vanhainkotien tai tehostetun palveluasumisen asukkaana. 85 vuotta täyttäneistä 18,6 prosenttia oli vanhainkotien tai tehostetun palveluasumisen asukkaina. Vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen asukkaiden keski-ikä oli 83,5 vuotta.

Ikääntyneiden palvelujärjestelmän rakenne on muuttunut 2000-luvulla. Tehostetun palveluasumisen käyttö on jatkuvasti lisääntynyt ja vanhainkotihoito on vähentynyt. Vuoden 2012 lopussa tehostetussa palveluasumisessa oli 6,1 prosenttia ja vanhainkodeissa 2,6 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä. Voidaan sanoa, että ikääntyneiden palvelujärjestelmä elää sisäistä, muttei ulkoista muutosta, koska kotona asumisen prosenttiosuus on säilynyt ennallaan. Vuoden 2012 aikana vanhainkodeissa ja tehostetussa palveluasumisessa hoidettiin yhteensä 76 060 asukasta. Heille kertyi 16,7 miljoonaa hoitopäivää vuoden 2012 aikana. Hoitopäiviä asukasta kohden oli 219. Sosiaalihuollon laitoshoidon ja ympärivuorokautisia asumispalveluja sai yhteensä 60 437 asukasta. Ei-ympärivuorokautisten asumispalvelujen asukkaina oli 13 786 henkilöä.

16 Sosiaali- ja terveysministeriö 2013b.

17 Luvun sisältö perustuu Väyrysen ja Kurosen (2013) tilastoraporttiin sosiaalihuollon laitos- ja asumispalveluista vuonna 2012.

Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa on asetettu muiden tavoitteiden ohella määrällisiä tavoitteita palvelurakenteelle. Vuonna 2013 julkaistu uudistettu laatusuositus korvaa aiemman ikäihmisten palvelujen kehittämistä koskevan suosituksen vuodelta 2008. Uudistetun laatusuosituksen tavoitteet palvelurakenteelle ulottuvat vuoteen 2017. Valtakunnallisten tavoitteiden mukaan tällöin 75 vuotta täyttäneistä henkilöistä 91–92 prosenttia asuu kotona, 13–14 prosenttia on säännöllisessä kotihoidossa, 6–7 prosenttia saa omaishoidon tukea, 6–7 prosenttia ikääntyneistä käyttää tehostettua palveluasumista sekä 2–3 prosenttia on vanhainkodeissa tai pitkäaikaisessa laitoshoidossa terveyskeskuksissa.¹⁸

Näiden tavoitteiden täyttäminen merkitsee ikääntyneille tarkoitettujen ja heidän tarpeisiinsa vastaavien asuntojen kysynnän kasvamista huomattavasti, sillä ikääntyneen väestön osuuden kasvu on Suomessa nopeampaa kuin missään muualla Euroopassa. Tällä hetkellä maassamme on hieman yli miljoona yli 65-vuotiasta. Ennusteiden mukaan yli 65-vuotiaiden määrä nousee vuoteen 2030 mennessä lähes 1,5 miljoonaan ja vuoteen 2060 mennessä 1,75 miljoonaan henkilöön. Vuonna 2060 yli 65-vuotiaita ennustetaan olevan 28 prosenttia väestöstä.¹⁹

Väestön ikääntyminen sinänsä ei lisää palveluasumisen tarvetta, vaan se on sidoksissa ikääntyneiden toimintakykyyn ja toimintarajoitteisiin. Viime vuosikymmenten aikana ikääntyneiden keskimääräinen toimintakyky on parantunut ja he ovat aiempaa terveempiä. Hyvin vanhojen ihmisten toimintakyky ei ole seurannut tätä kehitystä. Palveluasumiseen kohdistuvaa kysyntää lisää tulevaisuudessa se, että suurin osa hyvin vanhaksi elävistä ihmisistä tarvitsee apua arjen sujumiseen. Palvelujen käyttöä lisäävät puutteelliset asumisolot sekä asuin- ja elinympäristön esteellisyys.

Ikääntyneiden asumisen kehittämissuunnitelmassa vuosiksi 2013–2017 pyritään mm. parantamaan palveluasumisen fyysisiä ratkaisuja lisäämällä erityisryhmien asumisen investointirahoitusta, jotta turvataan ikääntyneiden palveluasumisen uustuotantotarpeet sekä peruskorjaukset laatuvaatimuksia vastaaviksi. Kehittämissuunnitelmassa huomioidaan muistisairaiden ja huonokuntoisten henkilöiden palveluasumistarpeisiin vastaaminen, sillä muistisairaudet ovat merkittävä palvelutarpeeseen vaikuttava tekijä. Muistisairaille tarkoitettujen palveluasumisen tarve tulee olemaan suuri tulevina vuosina. Uusien palveluasuntojen vuosittainen tarve nousee vuoden 2013 noin 1 500 asunnosta lähes 2 000 asuntoon vuoteen 2030 mennessä tämän hetkisten muistisairauksien esiintyvyyttä ja hoitoa koskevien ennusteiden mukaan.²⁰ Muistisairaiden ihmisten määrä lisääntyy nopeasti väestön ikääntyessä, kuten taulukko 1 havainnollistaa. Vuonna 2010 vähintään keskivaikeaa muistisairautta sairasti arviolta reilu 95 000 ja lievää noin 30 000–35 000 henkilöä. Vuonna 2020 vähintään keskivaikeaa muistisairautta sairastaa arviolta 130 000 henkilöä.

Taulukko 1. Vähintään keskivaikeasti muistisairaiden ihmisten arvioitu määrä vuosina 2010, 2015 ja 2020 väestötilastojen ja esiintyvyyyslukujen perusteella arvioituna. Sarakkeet 2010M, 2015M ja 2020M kuvaavat muistisairaiden ihmisten määrää. (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö 2012a)

Ikäryhmä (esiintyvyyys %)	2010	2010M	2015	2015M	2020	2020M
65-74 (4,2)	505 492	20 220	647 907	25 916	719 024	28 761
75-84 (10,7)	321 389	35 353	346 015	38 062	406 582	44 724
85+ (35,0)	114 160	39 956	144 186	50 465	164 537	57 588
Yhteensä	941 041	95 528	1 138 108	114 443	1 290 143	131 073

Erityisryhmien palveluasumisen tarvetta kasvattaa marraskuussa 2012 hallituksen hyväksymä periaatepäätös, jonka mukaan jokaisella kehitysvammaisella on oikeus asua samoin kuin muillakin kuntalaisilla ja oikeus

18 Sosiaali- ja terveysministeriö 2013a.

19 Tilastokeskus 2012.

20 Valtioneuvosto 2013.

saada asumisensa tueksi tarvittavat palvelut. Periaatepäätös ohjaa ja tukee kuntia ja kuntayhtymiä lakkautamaan asteittain vammaisten laitosasumisen sekä kehittämään asumisen tukemiseksi tarvittavia palveluja ja asuinympäristöjä. Tavoitteena on, että vuoteen 2016 mennessä laitoksissa on enintään 500 asukasta ja että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammaisen henkilö ei asu laitoksessa. Perustan kehitykselle luovat Suomen perustuslaki ja YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskeva yleissopimus, jonka mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus valita, missä ja kenen kanssa he asuvat. Laitosasumisen lakkauttaminen edellyttää, että laitoksista ja lapsuudencodeista muuttaville kehitysvammaisille on tarjolla korvaavia yksilöllisiä palveluja. Kuntien ja kuntayhtymien on varmistettava asiakkaiden tarvitsemien palvelujen saatavuus.²¹

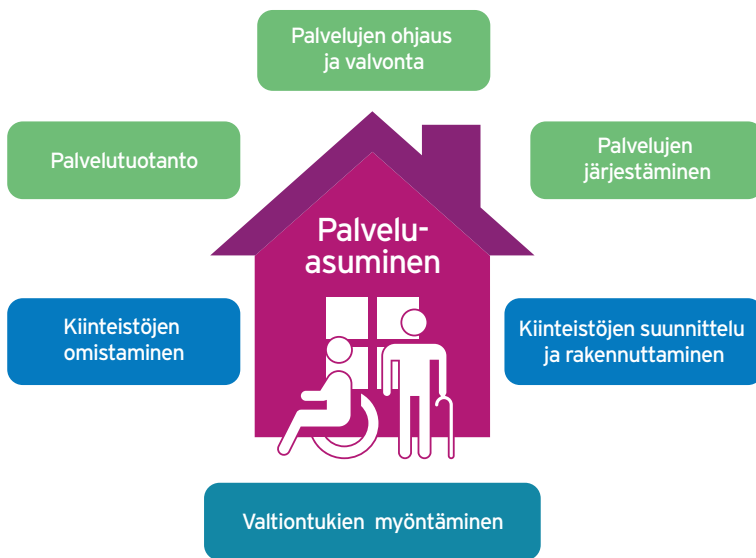
Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan Suomessa noin 40 000. Kehitysvammalaitoksissa oli vuoden 2012 lopussa yhteensä 1 612 asukasta, mikä oli lähes seitsemän prosenttia (6,7 %) vähemmän kuin edellisellä vuonna. Sen sijaan kehitysvammaisten autetun asumisen asukasmäärä nousi 5,4 prosenttia ja oli vuoden 2012 lopussa 6 595 henkilöä. Kehitysvammaisten ympärivuorokautisissa palveluissa eli kehitysvammalaitoksissa ja autetun asumisen yksiköissä kertyi vuoden aikana yhteensä yli 3 miljoonaa hoitopäivää. Hoitopäiviä asukasta kohden oli 256. Kehitysvammaisten ei-ympäri vuorokautisten palvelujen, ohjatun ja tuetun asumisen, asukkaiden määrä oli vuoden lopussa yhteensä 3 195, mikä oli 2,3 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2011.

Kehitysvammaisten henkilöiden asuntotarjonnan lisäämiseksi ja asumiskustannusten hallinnan tukemiseksi edellä mainitussa periaatepäätöksessä päätettiin, että asumisohjelman aikana vuosina 2010–2015 ARA osoittaa vuosittain noin 30 miljoonaa euroa investointiavustusta kehitysvammaisten asumishankkeisiin. Tällä avustuksella tuotetaan kehitysvammaisille henkilöille noin 470 uutta asuntoa vuosittain ja tuetaan vähintään 60 kehitysvammaisen henkilön asunnon peruskorjaamista vuosittain.

21 Sosiaali- ja terveysministeriö 2012b, 2012d.

PALVELUASUMISEN TOIMINTAKOKONAISUUS

Valtiontuella rahoitetun erityisryhmien palveluasumisen toimintakokonaisuudessa on kysymys erilaisten markkinoiden ja toimijoiden rinnakkaisuudesta. Tällaisiksi markkinoiksi ja toimijoiksi voidaan eritellä valtiontukien myöntäminen, kiinteistöjen omistaminen, kiinteistöjen suunnittelu ja rakennuttaminen, palvelujen järjestäminen, palvelujen tuotanto sekä palvelujen ohjaus ja valvonta. Erityisryhmien palveluasumista koskeva moniulotteinen sääntely johtaa näiden markkinoiden ja toimijoiden toisiinsa kietoutumiseen. Samaan aikaan palveluasumisen toimintakokonaisuudessa erilaiset toimijat pyrkivät keskittymään ydintoimintaansa siten, että yksi taho on keskittynyt kiinteistöjen omistukseen, toinen sen suunnitteluun, kolmas palvelujen tuottamiseen jne. Kilpailuolosuhteisiin liittyvien sidosten ymmärtämistä auttaa näiden markkinoiden ja toimijoiden roolin asemoiminen laajempaan toimintakokonaisuuteen.



Kuva 1. Palveluasumisen toimintakokonaisuus.

Valtiontuet palveluasuntojen tuotantoon

Valtion varoista myönnetään kunnille ja muille julkisyhteisöille sekä yleishyödyllisille asuntoyhteisöille ja näiden määräysvallassa oleville yhtiöille tukea sosiaaliseen asuntotuotantoon. Keskeiset tukimuodot ovat sosiaalisin perustein vuokrattavien vuokra-asuntojen rakentamis- ja peruskorjauslainoille myönnettävä valtion korkotuki²² sekä investointiavustukset²³ erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen ja peruskorjaamiseen.²⁴ Tukien myöntämisestä vastaa ympäristöministeriön alainen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA).²⁵ ARAn myöntämät tuet kohdistuvat erityisryhmille tarkoitettujen vuokratilojen

22 Korkotuesta ja niiden myöntämisedellytyksistä säädetään laissa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001).

23 Investointiavustuksista on säädetty laissa avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004).

24 Tällaiset tuet luetaan perinteisesti jäsenvaltion harjoittaman asuntopolitiikan alaan. Asuntopolitiikka kuuluu EU:ssa jäsenvaltioiden kansallisen toimivallan piiriin. Asuntopolitiittiset tuet ovat valtiontukia, minkä vuoksi niiden tulee olla EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia.

25 Palveluasumisen julkinen tuki ja rahoitus on keskittynyt 2000-luvulla. Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia selvittäneen työryhmän raportin (Ympäristöministeriö 2011a) mukaan Raha-automaattiyhdistys ja Asuntohallitus/Valtion asuntorahasto rahoittivat 1980–90-luvuilla vanhusten palveluasuntojen rakentamista kaikkiaan yli 13 000 huonokuntoiselle henkilölle. Raha-automaattiyhdistys on 2000-luvulla luopunut tästä rahoituksesta lähes kokonaan ja avustettaviksi ovat jääneet vain selkeästi kilpailuneutraaleiksi todetut tukiasumiskohteet. Raha-automaattiyhdistys ei avusta enää palveluasuntojen ja -tilojen rakentamista. Käytäntönä on, ettei tukea suunnata alueille, joilla on yrityspohjaista palvelutarjontaa. Tällä pyritään ehkäisemään

ja -asuntojen rakentamiseen, hankkimiseen ja perusparantamiseen, eivät miltään osin asunnoissa asukkaille tarjottaviin hoiva- ja muihin palveluihin. Valtio tukee palveluasumista epäsuorasti myös Kelan myöntämien yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen kautta. Ne ovat yksityishenkilöille myönnettäviä sosiaali-tuuksia, eivätkä ne siten kuulu EU:n valtiontukisääntelyn piiriin.

ARA on myöntänyt investointiavustuksia erityisryhmille vuodesta 2005 alkaen. Avustuksen määrän ja paino-pistealueet päättää valtioneuvosto. ARA kohdentaa investointiavustukset ensisijassa tehostettuun palveluasumiseen tarkoitettujen kohteiden rahoittamiseen, koska tällaisten kohteiden tarve ja rakentamiskustannukset ovat suurimmat. Kevyemmän palvelun taloja ja senioritaloja tuotetaan vapaarahoitteisestikin, joten niiden tukemiseen ei ole perusteltua käyttää valtion niukkeneviä resursseja. Avustusten kohdentamisessa etusijalla ovat vaikeimmassa asuntotilanteessa olevat ryhmät, joilla korostuu asumiseen liittyvä tuen sekä palvelujen tarve ja siitä johtuvat erityisvaatimukset asuntojen ja rakennusten tila-, varuste- tai rakenteellisille ratkai-suille.²⁶ Ympäristöministeriön tammikuussa 2012 antaman ohjauskirjeen mukaan painopiste on muistisai-raiden henkilöiden, kehitysvammaisten, mielenterveyskuntoutujien ja pitkäaikaisasunnottomien asuntojen rahoittamisessa. Investointiavustuksen määrä on noussut 35 miljoonasta (v. 2005) 120 miljoonaan euroon (v. 2013). ARA on myöntänyt avustuksia erityisryhmille yhteensä 762 miljoonaa euroa, millä on rakennettu noin 20 000 uutta asuntoa, peruskorjattu 9 000 asuntoa ja hankittu lähes 900 asuntoa.²⁷

Taulukko 2. Investointiavustukset hankemuodon mukaan 2005-2013.²⁸
(Lähde: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2014a)

Hankemuoto	Asunnot	%	Avustus, milj. €	%
Uudistuotanto	19 584	67	641	84
Perusparannus	8 644	30	110	14
Hankinta	877	3	11	1
Yhteensä	29 105	100	762	100

Yli puolet avustuksista, 403 miljoonaa euroa, on kohdistettu vanhusten asuinolojen parantamiseen. Seuraa-vaksi suurimmat kohderyhmät ovat kehitysvammaiset 154 miljoonalla ja pitkäaikaisasunnottomat 64 mil-joonalla eurolla. Vuosien 2005–2013 avustuksilla on rahoitettu 12 508 vanhusten asuntoa, 8 454 opiskelija-asuntoa, 2 962 kehitysvammaisten asuntoa ja 1 793 asuntoa asunnottomille. Opiskelija-asuntojen osuus avustuksista on vain 6 prosenttia, mutta asunnoista niiden osuus on 29 prosenttia. Eniten avustusta asuntoa kohden ovat saaneet kehitysvammaiset, noin 51 900 euroa, kun opiskelija-asuntojen avustus on ollut kes-kimäärin 5 400 euroa. Opiskelija-asuntojen rakentaminen on edullisempaa kuin erityisiä tilaratkaisuja ja varusteita vaativien kohderyhmien, joten niiden avustustarvekin on pienempi.

kilpailun vääristymistä. (Laki raha-automaattiavustuksista 1056/2001.) Myöskään työ- ja elinkeinoministeriö sekä maa- ja ma-sätalousministeriö eivät myönnä yritystukilain mukaista avustusta sosiaali- ja terveyspalvelualan yritysten toimitilainvestoin-teihin. Tukea ei myönnetä yritystoimintaan tarkoitettuihin kuntien toimitilainvestointeihin. Ministeriöiden mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla. Tavoitteena julkisen rahoituksen myöntämisessä on kilpailuneutraaliteetti eikä palveluntuottajia saa asettaa eriarvoiseen asemaan palvelumarkkinoilla.

26 Oosin ym. tekemän selvityksen (2014) mukaan avustusjärjestelmän vaikuttavuus on merkittävä, sillä peräti 90 prosenttia kuul-luista sidosryhmistä katsoo, että ilman avustusta vastaavanlaiset kohtuuhintaiset erityisryhmien avustuskohdeet eivät tulisi toteutetuiksi tai olisivat vastaavilla laadullisilla ratkaisuilla asumiskustannuksiltaan kalliimmat. Kuntien nykyinen taloustilanne ja toimintaympäristön muutokset vaikuttavat myös erityisryhmien asuntotuotannon suunnitteluun. Kunnilla ei olisi tässä talou-dellisessa tilanteessa resursseja vastata palvelurakenteen muutokseen ilman avustusinstrumenttia.

27 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2014).

28 Luvuissa ei ole mukana aikaisempien vuosien muutospäätöstietoja, minkä takia määrä poikkeaa hieman ARA:n käytettävissä olleesta vuosivaltuudesta.

Taulukko 3. Investointiavustukset erityisryhmittäin 2005-2013.
(Lähde: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2014a)

Erityisryhmä	Asunnot		Avustus		Keskimääräinen avustus/asunto (€)
	kpl	%	milj. €	%	
Vanhukset	12 508	43	403	54	32 184
Opiskelijat	8 454	29	45	6	5 350
Kehitysvammaiset	2 962	10	154	20	51 866
Pitkäaikais-asunnottomat	1 793	6	64	8	35 616
Mielenterveys-kuntoutujat	1 154	4	32	4	28 071
Muut erityisryhmät	2 234	8	64	8	28 829
2005-2013 yht.	29 105	100	762	100	26 184

Avustuksen enimmäissuuruudet on porrastettu siten, että mitä enemmän asumista tukevia poikkeuksellisia tila- tai varusteratkaisuja asunnossa tarvitaan, sitä korkeammaksi avustusprosentti voi nousta. Enimmäisavustukset ovat 10, 25, 40 ja 50 prosenttia hyväksytyistä investointikustannuksista. Kehitysvammaisten ja pitkäaikaisasunnottomien kohteissa avustus voi olla enintään 50 prosenttia ja vanhusten palveluasumisessa enintään 40 prosenttia. Investointiavustuksen suuruus harkitaan kohdekohtaisesti, jolloin huomioidaan kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja kyseiseen erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky.

ARA ei pääsääntöisesti rahoita erityisryhmien palveluasuntohankkeita pelkällä korkotukilainalla ilman erityisryhmien investointiavustusta. ARA voi hyväksyä toteutettavaksi korkotukilainalla ilman erityisryhmien investointiavustusta erityisryhmille tarkoitetut tavalliset vuokra-asunto- tai tukiasuntokohteet, jos niiden asumiskustannukset pysyvät kohtuullisina käyttötarpeen mukaisilla varuste- ja tilaratkaisuilla ja/tai riittäväällä tukipalvelulla.

ARAN myöntämät tuet erityisryhmien palveluasuntojen rakentamiseen ovat EU:n valtiontukisääntöjen kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI, services of general economic interest) tuottamisesta maksettavia tukia, joita koskevat omat määräyksensä.²⁹ Tällaisilla palveluilla tarkoitetaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomaisen voi asettaa palvelun tuottajalle julkisen palvelun veloitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määräämää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Julkisen vallan on turvattava SGEI-palvelujen tarjonta kaikissa olosuhteissa. Sosiaalinen asuntotuotanto on eräs keskeisimmistä SGEI-palveluista. Kohtuuhintaiseen, erityisryhmille tarkoitettuun vuokra-asuntotuotantoon ja tällaisen vuokra-asuntokannan ylläpitoon liittyy tyypillisesti julkisen palvelun velvoite, jonka tuottamisesta valtio maksaa yritykselle tukea. ARAn tukia saaville yhteisöille asetetaan sosiaalista asuntotuotantoa koskeva julkisen palvelun velvoite.

Valtio osallistuu myös Finnveran välityksellä palveluasumista tuottavien yritysten toiminnan rahoittamiseen, vaikkakin sen merkitys jää vähäiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimiva Finnvera Oyj on Suomen valtion omistama erityisrahoituslaitos, joka täydentää rahoitusmarkkinoita ja jakaa riskiä yksityisten rahoittajien kanssa. Yhtiö edistää yritysten toimintamahdollisuuksia tarjoamalla rahoitusta yritystoiminnan alkuun, kasvuun, kansainvälistymiseen ja vientiin. Finnvera-konserni tarjoaa lainoja, takauksia ja vienninrahoituspalveluja sekä tekee pääomasijoituksia. Finnveran rahoitusosuus sosiaali- ja terveyssektorin palvelulaitosten rakennushankkeissa vuosina 2005–2013 on ollut yhteensä 61,3 miljoonaa euroa. Rahoitettuja kohteita on ollut yhteensä 386.³⁰

29 Palveluasumisen tukemista ja EU:n valtiontukisääntelyä on käsitelty ns. PALVAS-raportissa (Ympäristöministeriö 2011a).

30 Sari Maaranen, henkilökohtainen tiedonanto 1.4.2014.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla mahdolliset palveluasumiseen kohdistetut tuet kuuluvat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2014–2020. Kehittämisohjelmaan sisältyvä EU:n rahoitus tulee Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta ja kansallisesta rahoitusosuudesta vastaavat valtio, kunnat ja yksityiset tahot. Käynnistyvässä maaseutuohjelmassa ei ole tehty erityistä päätöstä palveluasumisen tukemisesta, mutta ohjelmassa mainitaan mahdollisesti tuettavina kohteina mm. hyvinvointiin ja terveyden ylläpitoon sekä edistämiseen liittyvät, pääasiassa maaseudun ulkopuolisille markkinoille suunnatut palvelut, kuten Green Care -toiminta ja terapia- tai kuntoutuspalvelut. Maaseutuohjelmasta voidaan myöntää tukea uusien yritysten perustamiseen/uuden yritystoiminnan aloittamiseen toimivissa yrityksissä – pääpaino on uusien yritysten perustamisessa. Lisäksi voidaan tukea aineellisia ja aineettomia investointeja. EU:n tasolta ei ole asetettu rajoitusta palveluasumisen tukemiseen. EU:n komission maatalouden pääosaston (DG Agri) ohjeissa mainitaan esimerkkejä tuettavista kohteista ja siellä mainitaan mm. ”Social service provision including construction, re-construction and/or modernization of premises and area for carrying out the activities (childcare, eldercare, healthcare, care for disabled people, educational farms, etc.”³¹

Kiinteistöjen omistaminen

Asumispalvelujen tuottamiseen tarkoitettuja kiinteistöjä ovat perinteisesti omistaneet kunnat ja niiden yhtiöt sekä ns. kolmannen sektorin toimijat, jotka ovat tietyn kohderyhmän asumispalvelutoimintaa varten perustettuja säätiöitä ja yhdistyksiä. Myös pienet yksityiset palvelujen tuottajat ovat usein omistaneet hoivakiinteistönsä. Toimitilojen omistaminen on merkinnyt taloudellisen vastuun lisäksi itsenäisyyttä ja kiinteistön omistajan toiminnasta riippumattomuutta.

Erityisryhmien asumispalvelujen toimintaympäristön muuttuessa hoivakiinteistöjen omistuspohjaan kohdistuu rakenteellisia muutoksia. Näkyvässä olevan kehityksen perusteella pienten yksityisten toimijoiden ja kuntien rooli hoivakiinteistöjen omistajina on vähenemässä. Kunnilla on jo omistuksessaan huomattava kiinteistökanta, mitä ei nykyisestä haluta kasvattaa. Kunnat eivät halua uusia kiinteistöjä tasettaan rasittamaan. Uusien hoivakiinteistöjen rakentamiseen sisältyy taloudellisia riskejä, joita kunnat eivät ole halukkaita ottamaan. Palvelutalojen ja hoivakiinteistöjen omistajuus on siirtymässä muille kiinteistöjen omistamiseen ja hallintointiin ammattimaisesti keskittyville osapuolille.

Jos valtion varoista myönnettävää tukea sosiaaliseen asuntotuotantoon hakee muu kuin julkisyhteisö, tulee tuen myöntävän ARAn nimetä hakija yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi. Yleishyödylliseksi nimettyjä yhteisöjä oli kesäkuussa 2014 yhteensä 559 kappaletta.³² Yleishyödylliseksi nimettävän yhteisön toimialana tulee olla vuokra- ja asumisoikeustalojen rakennuttaminen, hankkiminen ja vuokraaminen tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Muiden kuin edellä mainittuun toimintaan liittyvien riskien ottaminen on kielletty, ja yhteisön vakuuden ja lainanantoa on rajoitettu. Yhteisö ei tulouta omistajalleen muuta kuin valtioneuvoston asetuksella rajoitetun, enintään kahdeksan prosentin tuoton omistajan yhteisöön sijoittamille varoille. Asunnot ilmoitetaan julkisesti haettaviksi, ja asuntojen ja niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutus on säännelty. Yhteisö järjestää asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseus on mahdollista, eikä järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu. Yhteisön osakkeet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena. ARAn toimintalinjausten myötä yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen merkitys hoivakiinteistöjen omistajina on noussut merkittävään asemaan. Yleishyödyllisistä yhteisöistä on muodostunut keskeinen kunnan ja yksityisen asumispalvelujen tuottajan välikappale.

Kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen, hoivapalvelujen kasvava kysyntä väestön ikääntyessä, laitospaikkojen muuttaminen palveluasunnoiksi ja valtion rahoituksen lisääntyminen ovat luoneet uusia toimin-

31 Juuso Kalliokoski, henkilökohtainen tiedonanto 7.4.2014.

32 Lista löytyy Internetistä osoitteesta http://www.ara.fi/fi-FI/Ohjaus_ ja_valvonta/Omistajayhteisöjen_ohjaus_ ja_valvonta/Yleishyodylliset_yhteisöt (Viitattu 28.7.2014).

tamahdollisuuksia hoivakiinteistöistä kiinnostuneille sijoittajille. Kiinteistösijoittajien kiinnostusta sijoittaa hoivakiinteistöihin kasvattaa myös se rakenteellinen muutostrendi, etteivät kaikki hoiva-alan palveluntuottajat välttämättä halua nykytilanteessa omistaa kiinteistöjä, vaan keskittyä palvelujen tarjoamiseen asiakkailleen. Hoiva-alan palveluntuottajat ulkoistavat kiinteistöjen omistuksen ammattimaisille toimitiloihin keskittyville kiinteistösijoitus- ja kiinteistövarainhoitoyhtiölle, jotka tuottavat asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti optimoituja ja aktiivisesti hoidettuja kiinteistövarainhoitopalveluja.

Suomalaisten kiinteistösijoitusalan yritysten palvelut on pääosin suunnattu institutionaalisille kiinteistösijoittajille, pankeille ja muille ammattimaisille sijoittajille, mutta myös piensijoittajille löytyy rahastoja ja sijoitusmahdollisuuksia. Ammattimaiset kiinteistösijoitus- ja kiinteistövarainhoitoyhtiöt tuottavat sijoitus tuotteita yksittäisten kohteiden vuokrauksesta ja kehittämisestä kokonaisten kiinteistörahastojen luomiseen ja hallinointiin. Kiinteistöjen omistuksen ulkoistamisella niin asumispalvelujen tuottaja kuin kiinteistön omistaja voivat keskittyä omiin ydinosaamisalueisiinsa.³³

Suurin osa yksityisten kiinteistösijoittajien omistamista hoivakiinteistöistä on vuokrattu yksityisille hoivapalvelujen tuottajille, jotka tarjoavat palvelujaan kunnille. Joissain tapauksissa kiinteistöt on vuokrattu kunnille, jotka tuottavat tarvitsemansa asumispalvelut itse tai välivuokraavat tilat yksityisille palvelujen tuottajille. Hoivakiinteistöjen vuokrasopimukset ovat pääsääntöisesti 10–15 vuoden mittaisia, sillä kiinteistöjen omistajat haluavat vakaan, ennakoitavan tuoton sijoitukselleen. Vuokrasopimukset ovat tyypillisesti nettovuokrasopimuksia, joissa vuokralainen on vastuussa kiinteistön ylläpidosta, kiinteistöverosta sekä vakuutuksista ja useissa tapauksissa jopa kiinteistön kunnossapidosta.

Hoivakiinteistöihin kohdistuneen voimakkaan kiinnostuksen sekä muihin kiinteistösektoreihin kohdistuneen epävarmuuden myötä hoivakiinteistöt lisäsivät kiinnostavuuttaan sijoituskohteena vuonna 2013. Hoivakiinteistöillä käytiin vuonna 2013 Suomessa kauppaa lähes 200 miljoonan euron arvosta. Tulevaisuudessa hoiva-alan kiinteistöihin sisältyy suuri kasvupotentiaali. Kasvava tarve nostaa laadukkaiden hoivakiinteistöjen arvoa pitkällä aikavälillä.³⁴

Kiinteistöjen suunnittelu ja rakennuttaminen

Hoivakiinteistöjen tarve lisääntyy lähivuosikymmeninä voimakkaasti, mistä syystä alan markkinoilla näkyy nousevana trendinä erityisryhmille tarkoitettujen kiinteistöjen suunnitteluun ja rakennuttamiseen erikoistuminen. Palveluasumiskohde on muusta asuntotuotannosta erikoistunut rakennustyyppi. Hoiva- ja palvelurakentaminen vaatii erityisosaamista sekä lakien, asetusten ja viranomaisvaatimusten tuntemista. Palveluasumiskohteen suunnittelun lähtökohtana ovat asukkaiden tarvitsemien palvelujen tuottaminen. Rakennuksen teknisen ja turvallisuustason lähtökohtana on asukkaiden kunto ja toimintakyky.

Hoivakiinteistöjen rakentamisessa korostuvat tuotteistetut toimintamallit. Kiinteistöjen suunnittelusta ja rakentamisesta vastaavien yritysten kokonaisvaltaiset toimintamallit sisältävät tonttiselvityksen ja hankinnan hankkeen käynnistyessä, luonnossuunnittelun yhdessä käyttäjän ja arkkitehdin kanssa, rahoituksen järjestämisen, rakentamiseen liittyvien lupa-, tarkastus- ja suunnitelma-asioiden hoitamisen, kohteen rakennuttamisen ja valvonnan, toimintaympäristön käyttökuntoon saattamisen sekä kohteen luovuttamisen palveluntuottajalle. Yhteistyökumppani voi keskittyä omaan liiketoimintaansa.

33 Suomen ensimmäinen hoivakiinteistöihin keskittynyt rahasto, EPI Healthcare I, perustettiin 2007. Rahaston kohderyhmänä olivat institutionaaliset kiinteistösijoittajat. Rahastoa hallinnoi nykyisin BPT Asset Management. Vuonna 2012 Finnreit Fund Management perusti sijoitusrahaston, joka nykyisin tunnetaan eQ Hoivakiinteistöt -nimellä ja jota hallinnoi eQ Bank. Ammattimaisten sijoittajien lisäksi eQ Hoivakiinteistöt on avoin piensijoittajille. Vuonna 2013 Trevian Asset Management perusti osakesalkkuaan aktiivisesti kasvattaneen Trevian Care I -rahaston. Rahaston osakesalkku myytiin ruotsalaiselle Hemsö:lle helmikuussa 2014. (KTI Finland 2014.)

34 KTI Finland 2014.

Suunnittelutavoitteiden määrittelyä haittaa käsitteistön vakiintumattomuus. Käsitteitä palvelutalo, tuettu asuminen, palveluasuminen tai tehostettu palveluasuminen käytetään viitekirjallisuudessa, markkinoinnissa, julkisessa keskustelussa ja viranomaisten kesken hyvin erilaisissa merkityksissä. Myös käsitteitä vastaavan palvelutarjonnan sisältö vaihtelee. Palveluntuottajan, kiinteistönomistuksen, rakennuttamisen, asukkaiden sekä rahoitusta myöntävien viranomaisten kiinteistöä koskevat odotukset eroavat niin organisaatioiden sisällä kuin toimijoiden keskenkin. Terminologian ja palvelusisältöjen tarkentaminen helpottaisivat tavoitteiden määrittelyä ja palvelujen vertailua.³⁵

Asumispalvelujen tuottajat ovat kiinteästi mukana palveluasumiskohteiden suunnittelussa. Palvelujen tuottajilla on tilojen rakentamiseen liittyviä erityisvaatimuksia, mitkä suunnittelussa tulee huomioida tilojen rationaalisen käytön vuoksi. Palvelujen tuottajan osallistuminen tilojen suunnitteluun pienentää epätarkoituksenmukaisten tilaratkaisujen riskiä. Tilojen suunnittelusta vastaavilla arkkitehdeillä ei välttämättä ole käytännön tuntumaa hoivapalvelutilojen jokapäiväiseen käyttöön, minkä vuoksi palvelujen tuottajien asiantuntemusta tilojen arkipäiväisestä toimivuudesta tarvitaan suunnittelussa.³⁶

Kiinteistön omistajan ja asumispalvelujen tuottajan tarpeiden mukaan räätälöityjen tilaratkaisujen rinnalla korostuvat valmiit konseptoidut ratkaisut erilaisille erityisryhmille, kuten vammaisille, mielenterveyskuntoutujille ja dementoituneille henkilöille. Niin ikään ARA-rahoitteisille ja vapaarahoitteisille tiloille löytyy eri konsepteja. Konseptoinnin myötä toimivia tilaratkaisuja kyetään tuotteistamaan uusiksi innovaatioiksi, joilla on niin käytännöllistä, kiinteistöliiketoiminnallista kuin taloudellista merkitystä. Konseptoinnin ansiosta rakentajat kykenevät toteuttamaan käyttövalmiit hoivapalvelutilat jopa kuudessa kuukaudessa rakennusluvan saamisesta. Hoivapalvelutilojen rakentamisen nopeus korostuu puutejärjestelyyn perustuvissa palveluasumishankinnoissa.

Palveluasuntokohteen suunnittelussa huomioidaan rakennuksen koko elinkaari. Asukkaiden muuttuvien tarpeiden mukaan toteutettava rakennuksen tekninen muunneltavuus nähdään asuntokohteiden kestäväen käytön näkökulmasta tärkeäksi. Muunneltavuuden merkitystä korostaa se, että valtion tuen ehtona on asuntokohteen pitkäaikainen, useiden vuosikymmenien mittainen käyttö. Myös hoivakiinteistöihin panostaville ammattimaisille kiinteistösijoittajille rakennuksen pitkäikäisellä hyödyntämisellä ja muunneltavuudella on merkitystä. Lähitulevaisuudessa erityisesti ikääntyneiden tarvitsemia palveluasumiskohteita rakennettaessa tulisi pohtia niiden käyttömahdollisuuksia sen jälkeen, kun ikääntyneiden määrä tulevaisuudessa vähenee nykyisen nousutrendin sijaan.

Palveluasumisen järjestäminen

Suomen perustuslaki (731/1999) velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistämään väestön terveyttä. Vastuu palveluasumisen järjestämisestä kuuluu henkilön kotikunnalle. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen. Sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa kotipaikka. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita sosiaalihuollon järjestämiseksi. Yhteistoiminta-alueet ovat joko kuntayhtymiä tai perustuvat ns. isäntäkuntamalliin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät mukaan lukien palveluasumiseen sisältyvät palvelut hoitamalla toiminnan itse; sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;

35 Ks. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2010, Valvira 2012b.

36 Myös työ- ja elinkeinoministeriössä, jonka näkemyksen mukaan hoivakiinteistöjen omistaminen, rakennuttaminen ja hallinta on eriytettävä varsinaisesta palvelutuotannosta, ymmärretään palvelutalojen suunnittelun vaativan sellaista asiantuntemusta, jota voi olla vaikea saada ilman palveluntuottajan osallistumista suunnitteluprosessiin (ks. Laiho 2011).

olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä; hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankittavat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.³⁷ Yksityisiltä palvelujen tuottajilta hankittavat palvelut voidaan hankkia joko kilpailuttamalla ne julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisesti tai antamalla asiakkaille palveluseteleitä.

Hallituspuolueet sopivat 23.3.2014 yhdessä oppositiopuolueiden kanssa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta.³⁸ 1.1.2017 alkaen viisi sote-alueita järjestää kaikki sosiaali- ja terveystaloudet. Kunnat ovat mukana palvelujen tuottamisessa. Alueet kootaan voimassa olevien erityisvastuualueiden rajojen pohjalta. Sote-alueet muodostetaan Helsingin, Turun, Tampereen, Kuopion ja Oulun ympärille. Uudet sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavat alueet luovat sote-palveluihin yksipuolisen hallinnon. Uusien järjestämistalouksissa olevien alueiden hallintomalli on kuntayhtymä. Riittävän suurella väestöpohjalla pyritään tuomaan sote-alueille vankempi perusta palvelujen järjestämiseksi ja rahoittamiseksi. Sote-alueiden uudistuksella pyritään mahdollistamaan yhdenvertaiset palvelut riippumatta asuinkunnasta, toimivat palveluketjut, joissa asiakasta ei pompotella, hallinnon raja-aitojen purkaminen sekä palvelujen päällekkäisyyden vähentäminen, painopisteen siirtäminen ehkäiseviin ja oikea-aikaisiin palveluihin, väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen rahoituksen turvaaminen sekä osaavan henkilöstön saatavuuden, osaamisen ja työhyvinvoinnin turvaaminen.

Yksityisten asumispalvelujen tuotanto

Lithin (2013b) kokoamien tietojen perusteella vuonna 2011 Suomessa toimi 1 370 yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa vanhusten ja erityisryhmien palvelutalo- ja asumispalveluissa, joiden työllisyys oli lähes 24 100 henkilöä ja laskennallinen liikevaihto 1,36 miljardia euroa. Yritysmuotoinen toiminta muodosti toimialan henkilöstöstä ja laskennallisesta liikevaihdosta noin 54 prosenttia vuonna 2011. Yritysten määrä on kääntynyt palveluasumisesta loivaan laskuun vuodesta 2008 lukien, vaikka yritystoimipaikkojen määrä ja niiden henkilöstö ja liikevaihto ovat lisääntyneet taantumasta huolimatta. Etenkin alle kymmenen henkilöä työllistävien yritysten määrä on vähentynyt, mutta myös keskisuuret pk-yritykset ovat menettäneet asemiaan. Samalla suurten yritysten asema on vahvistunut.³⁹ Samoihin aikoihin järjestöjen toimintayksiköiden kokonaismäärä on vähentynyt vuosittain vuoden 2005 jälkeen. Valtakunnallisista järjestöistä 24 on yhtiöittänyt toimintaansa vuosina 2004–2010.⁴⁰

Kansantalouden tilinpidon mukaan yksityinen toiminta oli lähes 30 prosenttia sosiaalipalvelujen tuotoksesta vuonna 2012. Sosiaalipalveluissa yritystoiminnan määrä on yli kolminkertaistunut 2000-luvulla. Järjestöjen palvelutuotanto ei ole lisääntynyt enää 2010-luvulla, minkä seurauksena yritystoiminta on kasvanut järjestöjen toimintaa suuremmaksi. Samanaikaisesti julkisen palvelutuotannon määrä on vähentynyt.⁴¹ Julkisen keskustelun perusteella voi saada sellaisen käsityksen, että kuntien palveluja on ulkoistettu voimakkaasti. Tilastojen perusteella vuosina 2005–2010 kuntien ulkoistamisaste kasvoi kuitenkin vain prosenttiyksikön vuosittain.⁴² Yksityisten palvelujen kysyntä on lisääntynyt määrällisesti nopeimmin ikääntyneiden avo- huollon ja asumisen sisältävissä palveluissa. Taustalla on palvelutarpeen kasvu, kuntien palvelutuotannon ulkoistaminen sekä järjestöpuolen toimintojen yhtiöittäminen.

37 Edellä mainittuja palvelujen järjestämistä vaihtoehtoja sovelletaan kunnan lisäksi toimintaa hoitavaan kuntayhtymään.

38 Valtioneuvosto 2014.

39 Lith 2013a.

40 Peltosalmi ym. 2012.

41 Lith 2013b.

42 Sosiaalialan Työnantajat 2014.

Yksityisten asumispalvelujen tuottajat muodostavat hyvin sirpaloituneen ryhmän erilaisia toimijoita.⁴³ Osa palveluntuottajista on valtakunnallisesti toimivia osakeyhtiöitä tai järjestöjä tai järjestöjen omistamia yhtiöitä. Osa yrityksistä on perheyhtiöitä, joissa omistajan tai omistajaperheen työpanos on vahvasti mukana. Joukosta löytyy myös muutamia franchising-tyyppisesti toimivia ketjuja. Muutamat kunnat ovat liikelaitostaneet asumispalvelutoimintansa, tai kunnan kanssa tiiviissä yhteistyössä toimii tarkoitusta varten perustettu yhdistys.⁴⁴

Palvelujen ohjaus ja valvonta

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) mukaan sosiaalipalveluja tarjoavan yksityisen palveluntuottajan on saatava aluehallintoviraston lupa ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista. Lupahakemuksessa on mainittava mm. haettavan luvan perusteella annettavien sosiaalipalvelujen sisältö ja tuottamistapa sekä niiden laajuus kussakin toimintayksikössä, asiakaspaikkojen lukumäärä kussakin toimintayksikössä, vastuuhenkilön tiedot sekä muun henkilöstön määrä ja koulutus. Lupahakemus tehdään sille aluehallintovirastolle, jonka toimialueella palveluja annetaan. Lupa toiminnalle on haettava valtakunnalliset luvat myöntävältä Valviralta, mikäli yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaja harjoittaa toimintaansa useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Sellaisen yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan, joka tuottaa muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Ilmoituksessa on mainittava vastaavat tiedot kuin lupahakemuksessa.

Palvelujen ohjaus ja valvonta kuuluu asianomaiselle aluehallintovirastolle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Kunnilla on asumispalvelujen järjestämisvastuun ja niiden tuottamisen ohella samanaikainen yksityisten palvelujen valvojan rooli. Yksityisistä sosiaalipalveluista säädetty laki siirtää valvontavastuuta myös palvelujen tuottajalle. Lain 6 §:n nojalla yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista.

Sosiaalihuollon valtakunnallisena ohjaus- ja valvontaviranomaisena toimivan Valviran tehtävänä on ohjata itsenäisesti toimivia aluehallintovirastoja tehtäviensä hoitamisessa. Ohjauksen tavoitteena on yhdenmukaistaa aluehallintovirastojen toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Valvira on laatinut yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa valtakunnallisia valvontaohjelmia sosiaalihuollon osa-alueille, kuten vanhustenhuoltoon ja päihdehuoltoon. Tavoitteena on ollut parantaa valvonnan vaikuttavuutta, tehostaa ennakoivaa valvontaa ja edistää palvelujen tuottajien omavalvontaa.

Valviran ja aluehallintovirastojen toteuttama valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa, ei tarkoitukseenmukaisuusvalvontaa. Valvonnan kohteena ovat sekä julkiset että yksityiset palvelujen tuottajat, mutta resurssien niukkuuden takia valvonta on kohdistunut pääasiassa yksityisiin palvelujen tuottajiin.

43 Selvityksessä käytetään asumispalvelujen tuottajat -nimitystä synonyyminä hoivakiinteistösijoittajien ja -rakennuttajien sekä yksityisten palvelujen tuottajien käyttämälle operaattori-nimitykselle.

44 Sosiaalialan Työnantajat 2014.

HOIVARAKENTAMISEN KILPAILUONGELMIEN POISTAMISEKSI TOTEUTETUT TOIMENPITEET

Hoivarakentamisen kilpailuongelmat tulivat täydessä laajuudessaan valtion viranomaisten tietoon keväällä 2012, kun julkisuudessa esitettiin väitteitä, joiden mukaan palveluasuntojen tuotantoon myönnettävät ARAn tuet vääristäisivät kilpailua palveluasumismarkkinoilla. Rakennuslehti uutisoi, että hoivapalveluyhtiöiden omistamat tai ainakin osittain niiden bulvaaneina toimivat yleishyödylliset yhteisöt ovat saaneet ARAlta tukipäätökset yli 60 miljoonan euron avustuksista ja noin 250 miljoonan euron korkotukilainoista vuodesta 2008 lähtien.⁴⁵ Esitettyjen väitteiden johdosta asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru teetti asiaa koskevan selvityksen ulkopuolisella selvityshenkilöllä, koska veronmaksajien rahoilla ei hänen mukaansa voi tukea joitain tiettyjä yrityksiä. Selvityksen kohteena olivat ARAn tuet ja kuntien palveluasumishankintojen toteutuksen toimivuus julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaisen käytön näkökulmista. Selvityshenkilön tuli selvittää, mahdollistavatko voimassaolevat säännökset palveluntuottajan tai jonkun muun toteuttamisprosessissa mukana olevan tahon hyötymisen järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen vastaisesti. Toimeksiannon perusteella julkaistiin ”Selvitys ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoituksesta ja palveluasumisesta”.⁴⁶ Ongelmiin paneutuneen Eskolan selvityksen lisäksi ministeri Kiuru määräsi toteutettavaksi selvityksen ARAn toiminnan kehittämiseksi.⁴⁷

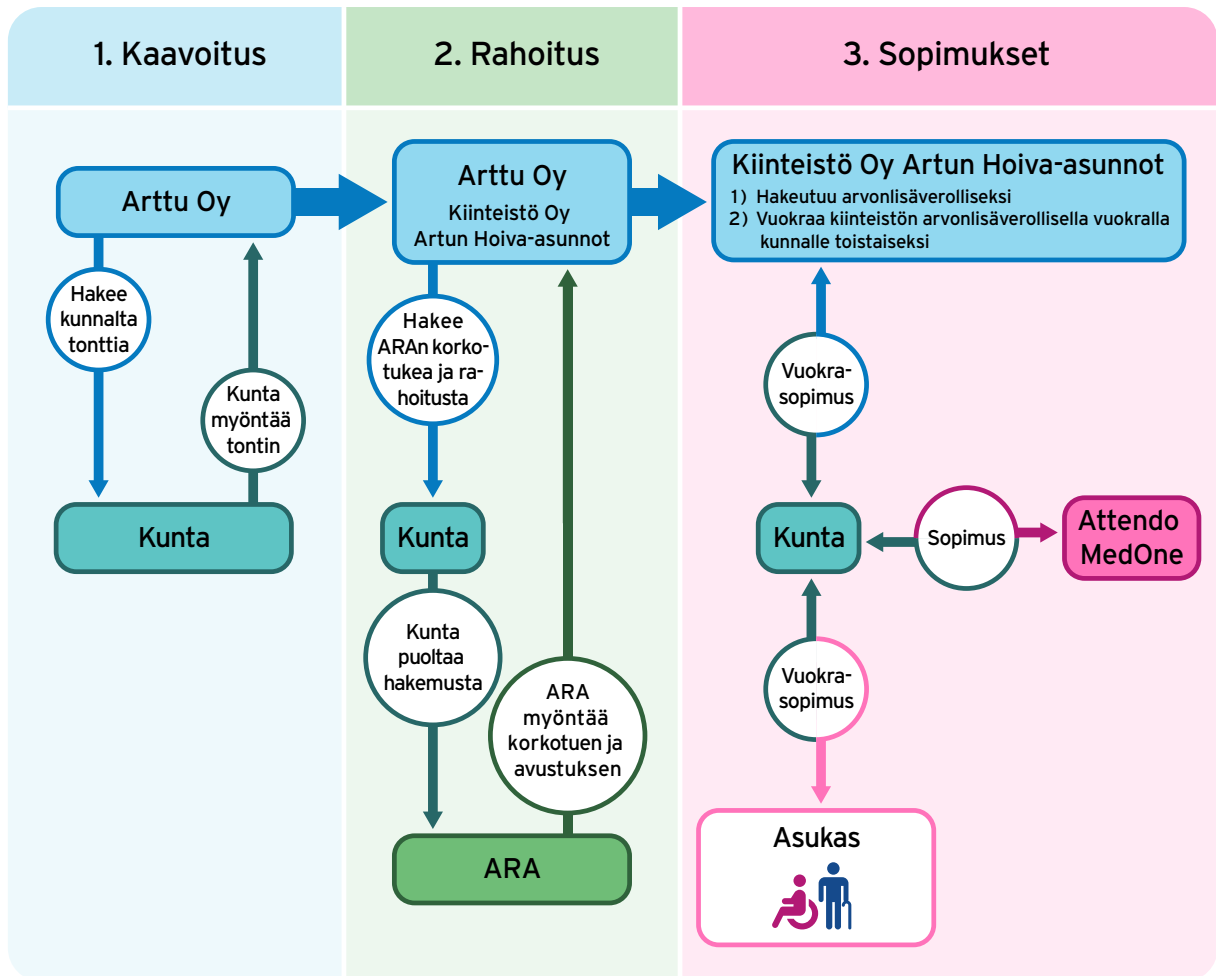
Tehdyt selvitykset paljastivat kehittämiskohteita niin ARAn toiminnan tehostamisessa, kuntien palveluasumista käsittelevien strategioiden toteuttamisessa, kuntien hankintojen kilpailuttamisessa, yksityisten palvelujen tuottajien liiketoimintaosaamisessa kuin asumispalvelutoiminnan valvonnassa. Keskeiseksi haasteeksi erityisryhmien asumispalveluissa ja tähän yhdistyvässä rakentamisessa osoittautui kilpailun toimivuuden näkökulmasta asumispalvelujen tuottamisen ja tilojen rakentamisen erillään pitäminen kuntien järjestämissä kilpailutuksissa. Epätarkoituksenmukaisia sidoksia oli syntynyt erityisesti valtioneuvalta rahoitetussa vanhusten ja vammaisten palveluasumisessa.

Hoivarakentamisen kilpailuolosuhteissa keskeiseksi ongelmaksi muodostuivat ne palveluasuntorakennuksen välivuokrausmenettelyt, joissa palvelujen tuottaja sai yksinoikeuden tilojen hyödyntämiseen erityisryhmien palveluasumista koskevissa tarjouskilpailuissa. Tällaiset yksinoikeussopimukset johtavat hankintalain vastaisen tilaan ja ovat kilpailuneutraliteettivaatimuksen vastaisia. Usein hyödynnetty Kankaanpään kaupungin tapauskuvaus vuodelta 2012 havainnollistaa tilannetta. Esimerkki kuvaa yleishyödyllisen ARAsuntojen tuotanto Arttu Oy:n (jäljempänä Arttu Oy), Kankaanpään kaupungin sekä Attendo MedOne Hoiva Oy:n (jäljempänä Attendo) yhteistyötä. Attendo halusi rakentaa yhdessä Arttu Oy:n kanssa Kankaanpään uuden palvelutalon erityisesti ikäihmisten tarpeisiin. Kaupunki myönsi uuden palvelutalon rakentamiseen tontin, minkä lisäksi se puolsi Arttu Oy:n perustaman Kiinteistöosakeyhtiö Artun Hoiva-Asuntojen ARAlle tekemää rahoitushakemusta kuntayhtymän järjestämän hoivapalvelujen kilpailutuksen vielä ollessa käynnissä. Puoltolausunnossa palvelun tuottajaksi kerrottiin Attendo. Kankaanpään kaupunginhallitus hyväksyi sopimusluonnokset Arttu Oy:n tilojen vuokraamisesta ennen hoivapalvelujen kilpailutuksen päättymistä. Kohteessa käytettiin välivuokrausmenettelyä asukkaiden maksaman vuokran alentamiseksi. Attendo Oy:n ja Kankaanpään kaupungin välisessä sopimusluonnoksessa todetaan, että Attendolla on yksinomainen oikeus hyödyntää palvelutuotantotilaa Kankaanpään kaupungin tai muiden hankintayksiköiden järjestämissä ikäihmisten tai muiden erityisryhmien palveluasumista koskevissa tarjouskilpailuissa, koska Attendo on ollut mukana suunnittelemassa ja kehittämässä sopimuksessa tarkoitettua palvelutalokohdetta.

45 Rakennuslehti 15.3.2012.

46 Eskola 2012.

47 Syrjänen 2012.



Kuva 2. Palvelutalon rakentaminen: ARA-rahoitus ja kohteeseen liittyvät sopimukset. Esimerkki: Kankaanpää.

Ongelmien paljastamisen seurauksena ympäristöministeriö tarkensi ARAn sääntöjä erityisryhmien palveluasumiseen myönnettävässä investointirahoituksessa. Yksinoikeussopimukset, joilla palvelujen tuotanto ARAn tuella rakennetuissa palvelutaloissa sallitaan pysyvästi ainoastaan yhdelle palvelujen tuottajalle, kieltettiin ARAn tukipäätöksiin kesäkuun lopussa 2012 lisätyllä tuen myöntämistä koskevalla ehdolla. Ehdon mukaan kunnan on voitava vaihtaa palvelutalossa toimivaa palveluntuottajaa esimerkiksi kilpailutuksen seurauksena. Tämän ehdon myötä tuensaaja ei voi tehdä palveluasuntojensa käytöstä yksinoikeussopimusta tietyn palveluntuottajan kanssa.⁴⁸

Lisäksi ympäristöministeriö neuvoo ARAA suositteluun välivuokrausmenettelyä kunnille, koska se johtaa tasapuolisempaan lopputulokseen eri toimijoiden kannalta sekä täydentämään ARA-tukien hakuun kuuluvaa kunnan sosiaali- ja terveystoimen lausuntoa kuntien strategioita, pidemmän aikavälin tarvearviointia, olemassa olevan rakennuskannan käyttöä sekä palvelutuotannon järjestämistä ja kilpailuttamista koskevilla asioilla.

Jo ennen tehtyjä selvityksiä ympäristöministeriö antoi ARAlle ohjauskirjeen tammikuussa 2012, jonka mukaan ARAn on varmistettava, että tukea saaneen kohteen omistaja on eri taho kuin palveluntuottaja. Ohjauskirjeen vaatimuksessa edellytetään, että palvelutalon rakennuttaminen ja palvelujen tuottaminen

48 Päätöksen ehtona on lisäksi maininta, että asukkaiden tulee saada jatkaa kohteen vuokralaisina palveluntuottajan vaihtumisesta huolimatta, sillä erityisryhmiin kuuluvilla asukkailla pysyvyys ja vakaat elinolot ovat tärkeitä.

pidetään juridisesti ja taloushallinnollisesti erillään toisistaan.⁴⁹ Ohjauskirjeen vaatimuksen tavoitteena on ollut sen hankintalainsäädännön lähtökohdan turvaaminen, että kunta voi halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa uudessa kilpailutusprosessissa.⁵⁰ Vaatimuksella ei tarkoiteta, eikä lainsäädännössä vaadita, että palvelutalon rakennuttaja ja palveluntuottaja eivät saisi olla saman konsernin omistuksessa tai tehdä yhteistyötä keskenään. Tällainen vaatimus asettaisi tuensaajat eriarvoiseen asemaan niiden omistajatahon perusteella ja olisi tuensaajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vastainen. Taloudellisten toimijoiden välinen yhteistyö on normaalia taloudellista toimintaa, eikä se automaattisesti johda kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Kilpailuneutraliteetti voi toki vaarantua, mikäli toimijoiden välinen yhteistyö sisältää kilpailuoi-keuden vastaisia yksinoikeussopimuksia.⁵¹

ARAN toiminnasta tehdyissä selvityksissä on tuotu esiin kuntien merkittävä rooli kilpailuneutraliteettia tukevien ja edistävien olosuhteiden mahdollistajana. Eskolan selvitys (2012) osoitti, että kuntien puutteellinen ja jopa virheellinen hankintalainsäädännön soveltaminen johtaa ongelmiin erityisryhmien palveluasumisen tuottamisessa. Suomen Kuntaliiton julkaisemassa oppaassa⁵² käsitellään ongelmallisiksi osoittautuneita hankintatilanteita ja selvitetään, miten niissä tulee hankintalain ja kilpailuneutraliteettivaatimusten mukaan toimia. Oppaassa mm. todetaan, ettei kunta saa asettaa yhtä palveluntuottajaa muita parempaan asemaan ARAlle annettavalla puoltavalla lausunnolla eikä kunta saa tehdä sopimusta, jolla palvelutalon rajataan vain yhden palveluntuottajan käyttöön, koska menettely on hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen vastainen. Oppaassa ohjeistetaan kuntia, että välivuokrausmallia käytettäessä kunnan on vuokrasopimusta tehdessään varauduttava palveluntuottajan vaihtumiseen esimerkiksi kirjaamalla vuokrasopimukseen ehto, jonka mukaan tiloissa voi toimia toinenkin palveluntuottaja.

Kuntien ja muiden hankintayksiköiden hankintalainsäädännön alaan kuuluvista hankinnoista on mahdollisuus tehdä valitus julkisten hankintojen erityistuomioistuimelle, markkinaoikeudelle, joka voi kumota kunnan tekemän virheellisen hankintapäätöksen tai velvoittaa kunnan korjaamaan virheellisen menettelynsä. Markkinaoikeuskäsittelyn ja jatkovalitusteiden kautta toteutetaan julkisten hankintojen tehokas oikeussuojajärjestelmä EU:n oikeussuojadirektiivin (2007/66/EY) mukaisesti.⁵³ Varsinaisten muutoksenhakuteiden ohella kuntien hankintapäätöksiin voidaan kohdistaa ns. hankintaohikaisu virheiden korjaamiseksi. Tämän ohella kuntien varojenkäyttöä valvotaan kuntien tarkastuslautakunnissa.

49 Vuosiksi 2012–2015 kohdennetun asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaan julkisen rahoituksen lähtökohtana on, että palvelutalon omistaminen ja palvelujen tuottaminen ovat taloushallinnollisesti kaksi eri kokonaisuutta (Valtioneuvosto 2012).

50 Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta (2012) on kritisoinut asuntojen omistamisen ja palvelujen tuottajan erottamista Suomen Kuntaliiton palveluasumisen järjestämiseen ja kilpailuttamiseen liittyvästä oppaasta antamassaan lausunnossa. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan erottamisvaatimukset perustuvat elinkeinopoliittisen intressin ajamiseen asumispalveluja tarvitsevien vammaisten henkilöiden kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin huomioimisen sijaan.

51 Ks. Eskola 2012.

52 Suomen Kuntaliitto 2012.

53 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi.

PALVELUASUMISEN KILPAILUOLOSUHTEISIIN LIITTYVÄT EPÄTARKOITUKSEN MUKAISET SIDOKSET

Palveluasumisen toimintakokonaisuuteen sisältyy kilpailuolosuhteisiin ja markkinoiden toimintaan vaikuttavia epätarkoituksenmukaisia sidoksia. Kaikenkattavan ongelmien kuvauksen sijaan selvitys pyrkii havainnollistamaan toimintakokonaisuuteen sisältyvien epäkohtien monipuolisuutta. Epätarkoituksenmukaiset sidokset eivät ole keskittyneet tiettyihin markkinoihin ja toimijoihin, vaan niitä ilmenee toimintakokonaisuuden eri osissa. Palveluasumisen kilpailuongelmista käydylle keskustelulle on ollut ominaista tietynlainen yksipuolisuus. Ongelmien tarkastelussa huomio on kiinnittynyt osin jopa tunnepohjaisesti suurten asumispalvelujen tuottajien toimintaan. Yksittäiset ongelmat ovat vieneet huomiota pois monilta kroonisilta laajemman toimijajoukon kohtaamilta epäkohdilta, minkä lisäksi kilpailuolosuhteiden näkökulmasta huomio on kiinnittynyt ei-relevantteihin asioihin, kuten voittojen tulouttamiseen ulkomaille.

ARA-tukien kohdentumiseen liittyvät sidokset

Kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten osuudet vaihtelevat vuosittain niin tuen hakijoissa kuin saajissa. Selvityksessä on noussut esiin huomio ARA:n tukien kohdentumisesta ensisijaisesti julkiselle sektorille, mikä ilmenee suoraan ARA:n tilastoista. ARA on asettanut tuen hakijoista etusijalle kuntien ja kuntayhtymien sekä näiden omistamien yhteisöjen hankkeet. Yritysten osuus erityisryhmien investointiavustuksista nousi ensimmäistä kertaa yli 10:een prosenttiin vuonna 2010. Kolme vuotta myöhemmin yritysten osuus oli kaksinkertaistunut. Vuonna 2013 kuntien kiinnostus erityisryhmien asuntoja kohtaan lisääntyi kolmen laskuvuoden jälkeen, mutta kolmannen sektorin osuus lähes puolittui.⁵⁴

Yksityisten toimijoiden näkökulmasta ARA:n katsotaan toimivan valtion ja kuntien välisen tulonsiirron välineenä. ARA:n toimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä ei löydy perusteita julkisen sektorin suosimiselle valtiontukien myöntämisessä, toisin kuin ARA:n investointiavustusten myöntämiskriteereistä. ARA pyrkii kiinnittämään huomiota siihen, ettei tuen saaminen keskittyisi yhdelle sektorille. Kuntia ei nimenomaisesti kannusteta tukien ja avustusten hakemiseen. Käytännössä kuitenkin myönteisen rahoituspäätöksen saamiseksi edellytettävä kunnan sosiaali- ja terveystoimen hakemusta puoltava lausunto auttaa sitä, että kunnat puoltavat omia hakemuksiaan ja siten kuntien osuus korostuu tuen saajissa.

Taulukko 4. Investointiavustusten jakaantuminen omistajittain vuosina 2005–2013 (milj. €).
(Lähde: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2014a)

Omistaja	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Yht.
Kunnat	16,3	23,7	29,1	46,7	66,2	58,7	48,2	47,5	69,8	406,2
3. sektori	16,0	15,2	14,3	33,2	39,4	38,3	42,3	49,0	28,3	276,0
Yritykset	0,5	3,6	1,5	4,8	4,3	11,9	19,0	12,5	21,8	79,9
Yhteensä	32,8	42,5	44,8	84,7	109,9	108,9	109,4	109,0	119,9	762,1

Kuntien asema palveluasumiskohteiden rakentamisen rahoituksessa herätti selvitystä varten tehdyissä haastattelussa kritiikkiä. Tasapuolisen kilpailun näkökulmasta julkisen sektorin toimijoiden tulisi kilpailla palveluasumisen markkinoilla samoista lähtökohdista yksityisten toimijoiden kanssa. Palveluasumiskohteiden rakentamisen rahoituksen näkökulmasta kuntien katsotaan olevan yksityisiä toimijoita paremmassa asemassa. Tätä perustellaan sillä, että kunnat kykenevät hyödyntämään toimintansa rahoittamisessa verotuloja. Kunnat eivät voi mennä konkurssiin ja siten esimerkiksi investointirahoituksen saatavuus ja sen hinta ovat lähtökohtaisesti parempia kuin yksityisillä toimijoilla. Kunnilla on pääsy Kuntarahoituksen edulliseen rahoitukseen, mikä on viime vuosina rahoittanut valtaosan ARA-kohteista.⁵⁵

54 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2014a.

55 Ahonen ym. 2013.

Palveluasumiskohteiden rahoitukseen liittyvää selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa tuotiin esiin pankkien nihkeä suhtautuminen ARA-kohteiden rahoittamiseen. Sama ilmenee Kilpailu- ja kuluttajaviraston asuntotuotannon kilpailun esteitä pääkaupunkiseudulla käsittelevässä selvityksessä. Pankkien kerrotaan lainaavan erittäin nihkeästi tai ei ollenkaan puuttuvaa rahoitusosuutta. Lisäksi pankit eivät hyväksy rakennutettavia ARA-ehdoisia asuntoja lainan vakuudeksi.⁵⁶ ARA:n näkemyksen mukaan pankkien suhtautumista voidaan selittää sillä, etteivät vahvasti säännellyn valtionavun myöntämisperiaatteet nivoudu ristiriidattomasti pankkien toimintaperiaatteisiin. ARA:n toiminnassaan hyödyntämät rahoitustyökalut näyttäytyvät pankeille ongelmallisina, mistä esimerkkeinä mainittiin valtionapuun liittyvät pitkät laina-ajat sekä ns. korkotukiasetuksen 8 ja 9 pykälät.⁵⁷ ARA ei itse päätä valtionavun myöntämisessä hyödynnettävistä rahoitustyökaluista, vaan se noudattaa toiminnassaan lainsäädäntöä sekä hallitusohjelmaa, asuntopoliittista toimenpideohjelmaa ja muita valtioneuvoston hyväksymiä linjauksia. Vuosittaiset valtion talousarviot ja niihin perustuva käyttösuunnitelma ohjaavat suhdanneherkän asuntotuotantotuen mitoitusta ja suuntaamista.

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota kunnan rooliin ARA-rahoituksen hakuprosessissa. Kuntien tehtävänä on arvioida haettujen palveluasumiskohteiden tarvetta, tehdä päätös puoltamisesta ja antaa lausunnot erityisryhmien hankkeista. Esiin nostettiin kysymys kunnan virkamiesten ja poliitikoiden puolueettomuudesta tilanteessa, jossa sekä kunta että yksityinen toimija tavoittelevat ARA:n investointirahoitusta palveluasumiskohteen rakennuttamiseen. Kunnallisen sektorin puolueellisuutta valtion tukemassa asuntotuotannossa voidaan havainnollistaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston asuntotuotannon kilpailun esteitä käsittelevän selvityksen (2013) tuloksilla. Yleishyödylliset rakennuttajat kokevat, että yleishyödylliseen asuntotuotantoon tarkoitettuja ja sopivia tontteja on vähän luovutettavaksi muille kuin kaupungin omille yleishyödyllisille toimijoille. Suurin osa valtion tukemaan asuntotuotantoon osoitetuista tonteista menee kunnallisen sektorin omille rakennuttajayhtiöille.

Toinen ARA-tukien kohdentumiseen liittyvä sidos yhdistyy tukien myöntämiseen keskisuurille ja suurille toimijoille. Investointiavustuksen myöntämisen tarkoituksena on lisätä erityisryhmiin kuuluville henkilöille heidän asumistarpeisiinsa soveltuvia ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisia vuokra-asuntoja sekä parantaa heidän asumisolonsa. ARA:n myöntämän investointirahoituksen saamisen edellytykseksi ei ole määritelty tiettyä yrityskokoa. Pienet palvelujen tuottajat voivat hakea ja saada ARA:n tukea perustamalleen yleishyödylliselle yhteisölle suurten yritysten tapaan. Vuosina 2008–2014 investointiavustusta hakeneiden erityisryhmähankkeiden analysoiminen osoittaa, etteivät pienet palvelujen tuottajat juurikaan ole hakeneet ARA:n tukea.

Pienten palvelujen tuottajien näkökulmasta ARA-rahoituksessa ongelmalliseksi muodostuu pitkiin käyttörajoitusaikoihin sitoutuminen. Valtion tukemaan asuntokantaan sisältyy sosiaalinen elementti, jonka vuoksi asuntojen käyttöä ja luovutusta on rajoitettu. Avustettavia asuntoja on käytettävä avustuspäätöksessä nimetyn erityisryhmän vuokra-asuntoina 20 vuotta avustuksen ensimmäisen erän maksamisesta lukien.⁵⁸ Avustuskohteelle hyväksyttävään vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettun lain (604/2001) mukaiseen korkotukilainaan liittyy lisäksi 40 vuoden käyttö- ja luovutusrajoitukset.⁵⁹ Vuokrasuhteet ovat pitkiä myös ei-ARA-rahoitteisissa kohteissa. Kiinteistösijoitustoimintaan sisältyy riskejä, joita vapaarahoitteisissa kohteissa pyritään tasaamaan pitkäkestoisilla, pääsääntöisesti 15 vuoden mittaisilla, vuokrasopimuksilla. Vuokrasopimuksen purkamisesta aiheutuvat kustannukset eivät kuitenkaan ole verrattavissa ARA-rahoituksen saamiseen liittyviin taloudellisiin sitoumuksiin.

56 Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013.

57 Valtioneuvoston asetus vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (666/2001).

58 Jos jälkepäin käy ilmeiseksi, että paikkakunnalla ei olekaan ARA:n päätöksessään nimeämälle ryhmälle asuntojen tarvetta 20 vuoden ajaksi, avustuksen saajan pitää ilmoittaa viipymättä ARA:lle tilanteen muuttumisesta. Jos asunnot soveltuvat jonkun vastaavaan tai muuhun tukiluokkaan kuuluvan asukasryhmän käyttöön, ARA harkitsee pitääkö ja miltä osin myönnetty avustus maksaa takaisin valtiolle. Avustuksen takaisinmaksamisen edellytyksiä ja mahdollista kohtuullistamista harkitaan valtioneuvoston säännösten pohjalta. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2013a.)

59 Käyttörajoitusten alainen kohde voidaan luovuttaa kunnalle, yhtiölle tai yhteisölle, joka on korkotukilainakelpoinen. ARA voi erityisestä syystä myöntää vapautuksen käyttö- ja luovutusrajoituksista. Edellytyksenä vapauttamiselle on korkotukilainan takaisin maksaminen.

Pitkiin käyttörajoitusaikoihin sitoutuminen koetaan ongelmalliseksi myös ammattimaisten kiinteistösiirtäjien näkökulmasta. Määräystä pitää asunto avustuspäätöksessä nimetyn erityisryhmän asutuskäytössä 20 vuoden ajan pidetään liian jäykkänä toimintamallina. Vaikka erityisryhmien palveluasumistarpeita pyritään ennakoimaan erilaisin strategioin, saattaa palvelujen kysyntä olosuhteiden muuttuessa edellyttää asuntojen saamista muiden kuin alkuperäisen kohderyhmän käyttöön.

Pienten toimijoiden haluttomuutta ARAn myöntämän tuen hakemiseen voidaan perustella myös sillä, että ARAn myöntämän investointirahoituksen myöntämispolitiikkaa pidetään epäselvänä ja laadullisesti vaihtelevana siten, että rahoituspäätösten koetaan vaihtelevan sisällöllisesti niiden tekemiseen osallistuneiden henkilöiden perusteella. Vastaava tulos on esitetty aikaisemmissakin selvityksissä. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä rakennuttajat eivät pidä ARAn päätöksentekoa ja prosesseja avoimina ja läpinäkyvinä. Tämä aiheuttaa epätietoisuutta siitä, minkälaisella kustannusrakenteella olevat hankkeet voivat saada ARAn hyväksynnän. Kun hanke pitää suunnitella ja kilpailuttaa ennen ARAn hyväksynnän hakemista, saattavat nämä prosessit viedä merkittävästi aikaa ja resursseja ilman varmuutta hankkeen toteuttamisesta. Tämän voitaisiin olettaa haittaavan erityisesti pienempiä rakennuttajia, joilla on vähemmän hallinnollisia resursseja ja suunnitteluresursseja.⁶⁰ Osavastuu ARAn päätöksenteon epäselväksi kokemisesta voidaan siirtää investointirahoituksen hakijoille, sillä päätöksentekoon liittyvä aineisto on julkista. Tähän aineistoon tutustumalla ja valtiontukien myöntämistä koskeviin ajantasaisiin säännöksiin asianmukaisesti perehtymällä päätöksentekoon kohdistuvia epäselvyyksiä voitaisiin vähentää.

Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa nousi niin ikään esiin se, että ARA-rahoitteisten hankkeiden koetaan vaativan enemmän erityisiä hallinnollisia resursseja toteutuakseen kuin vapaarahoitteisten rakennuskohteiden. ARAn investointirahoituksen myöntämiseen kohdistuvan moninaisen sääntelyn hallinnan katsotaan edellyttävän sellaista paneutumista, mihin pienillä toimijoilla ei välttämättä riitä resursseja. Sääntelyyn yhdistyvän asiantuntemuksen hallinnasta seuraa käytännössä se, että hankkeiden onnistunut suunnittelu ja toteutus edellyttävät kokemusta ARAn rahoitusprosessin etenemisestä ja toteutuksesta.

Yksityiset asumispalvelujen tuottajat kritisoivat ARA-tukia kilpailua vääristäviksi tukimuodoiksi liiketilojen rakentamiselle. Kaikkia toimijoita ARAn myöntämät tuet eivät houkuttele niihin liittyvän voimakkaan sääntelyn vuoksi. ARAn tuella rakennettaessa niin tontin hinta kuin sijainti ovat tarkasti määriteltyjä samoin kuin kiinteistön käyttötarkoitus, kohderyhmä ja asukkailta perittävä vuokrataso. ARA perustelee tiukkaa ohjeistusta suurella hakijamäärällä, mutta voidaan kysyä, onko tiukka sääntely omiaan supistamaan epätarvikoituksien mukaisesti rahoituksen saajien joukkoa ja siten ARA-rahoituksesta kilpailevia tahoja. Miten ARAn toiminta vaikuttaa alan markkinoihin ja profiloituuko se entistä enemmän kuntien toiminnan rahoittajaksi? Yksityisten pääomasijoittajien kiinnostus hoivapalveluja kohtaan kasvaa, jolloin yksityisen rahoituksen lisäantäytessä joustavampi vapaarahoitteinen rakentaminen muodostaa entistä houkuttelevamman vaihtoehdon.

Yleishyödyllisten yhteisöjen perustaminen

Selvityksessä on tullut esiin väite, jonka mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen perustamisella pyritään hyötymään valtion sosiaaliseen asumiseen myöntämän tuen periaatteiden vastaisesti. Väitettä on perusteltu sillä, että voittoa tavoittelevat yritykset voivat perustaa ARAn tukea saavan yleishyödyllisen yhteisön.⁶¹

ARAn myöntämien tukien saamiselle, tuensaajayhteisön toiminnalle ja tuettavien kohteiden käytölle vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta säädettyssä laissa (604/2001) sekä avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi säädettyssä laissa (1281/2004) asetetut vaatimukset ja rajoitukset estävät sen, ettei ARAn myöntämä tuki hyödytä tuensaajayhteisön omistajia. Tuensaajayhteisön toimintaa

60 Eskola 2012, Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013.

61 ARAn tuen luokittelussa yleishyödyllisyys ei ole organisaation toiminnan keskeinen piirre vaan kertoo siitä, että yleishyödyllisen statuksen saanut organisaatio sitoutuu ARAn asettamiin ehtoihin. ARAn nimeämien ja valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavien yhteisöjen yleishyödyllisyyttä ei tule sekoittaa tuloverolaissa (1535/1992) määriteltävään aatteelliseen yleishyödyllisyyteen. Yleishyödyllisyyslain määritelmässä ei oteta kantaa yhteisön aatteellisuuteen ja toiminnan ensisijaisiin tavoitteisiin, kun taas tuloverolaissa yleishyödyllisyydellä tarkoitetaan sitä, että yhteisö toimii ”yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi” ja että toiminnan ensisijaisena tavoitteena ei ole voiton tavoittelu.

koskeviin yleishyödyllisyyssäännöksiin sisältyy tuotontuloutusta koskeva rajoitus, joka sallii kohtuullisen tuoton tulouttamisen omistajan yhteisöön sijoittamille varoille. Muilta osin omistaja ei saa tulouttaa tuensaajayhteisöstä voittoa itselleen. Käytännössä korkotukea ja investointiavustusta saaviin yhteisöihin ei juuri ole sijoitettu omistajan omia varoja, joten omistajille tuloutettavia varoja ei ole muodostunut. Ympäristöministeriön raportin mukaan yhteisöt eivät ole jakaneet vuotuista tuottoa edes kokonaisuudessaan, vaan osa tuotosta on jätetty yhteisöön.⁶²

Tuotontuloutusta koskeva rajoitus muodostaa ARAn myöntämässä valtiontuessa sidoksen kuntiin. Yksityisen sektorin kiinnostukseen vaikuttaa se, ettei ARA-rahoitteisilla kiinteistöillä voi tehdä voittoa vapaa-rahoitteisten kiinteistöjen tapaan. Sen lisäksi, että ARAn nimeämät yleishyödylliset yhteisöt toimivat periaatteessa voittoa tavoittelemattomasti, ei asukkaiden maksukyky riitä tuoton maksamiseen ARA-kohteissa.

On huomioitava, että yritysten välinen yhteistyö on Suomessa sallittua, sikäli kun siitä ei seuraa kartellia tai muuta EU:n tai Suomen kilpailuoikeuden vastaista menettelyä. ARAn tukijärjestelmissä on lähtökohtana, että valtion varoista yrityksille myönnettävien tukien on oltava avoimuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisesti kaikkien alan toimijoiden saatavissa suoraan tai yhteistyökumppaneiden kautta sen mukaan, miten kukin toimija haluaa toimintansa järjestää. Suuret ja pienet hoivapalvelualan yritykset ja järjestöt voivat perustaa ARAn tukea saavan yleishyödyllisen yhteisön, jos ne eivät itse täytä yleishyödylliselle yhteisölle asetettuja vaatimuksia tai vaihtoehtoisesti tehdä yhteistyötä palveluasuntoja rakennuttavan yleishyödyllisen yhteisön kanssa. ARAn käytännöt valtiontukien myöntämisessä luovat näin luontaiset edellytykset konsernirakenteiden syntymiselle.

Kun rakennuttaja ja palvelujen tuottaja toimivat samassa konsernissa, on yhteistyö myös ARA-tukea saavien kohteiden kanssa todennäköistä. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että konsernirakenne johtaa tiiviiseen yhteistyöhön ja siten vaikuttaa markkinoiden rajoittumiseen. Konsernirakenne sellaisenaan ei automaattisesti vaaranna kilpailuneutraliteetin toteutumista.⁶³ Markkinoiden rajoittumiseen saattavat vaikuttaa myös muut yritysten välisiin yhteistyösopimuksiin sisältyvät tekijät. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluisa kiinnitettiin huomiota siihen, että mm. yhteistyökumppaneiden vakavaraisuudella ja riskinkantokyvyllä on ratkaiseva merkitys yritysten yhteistyösopimusten muodostumiselle. Yhteistyön harjoittaminen entuudestaan tutun kumppanin kanssa on varmempaa kuin täysin uusien, mahdollisesti riskialttiimpien yhteistyökumppanien kanssa.

Markkinoiden toimivuuden kannalta keskeiseksi ongelmaksi muodostuvat sellaiset palvelutalon rakennuttajan ja asumispalvelujen tuottajan väliset yhteistyötilanteet, joissa kunta samanaikaisesti tekee todellista kilpailua rajoittavia päätöksiä. Se, että tukea voisivat saada kuntien ja muiden julkisyhteisöjen lisäksi ainoastaan sellaiset yleishyödylliset yhteisöt, joiden omistajana ei ole voittoa tavoittelevia yrityksiä, ei tätä ongelmaa poistaisi. ARA-tukea saanut yleishyödyllinen yhteisö voisi tehdä yhteistyötä palvelujen tuottajan kanssa ja kunta toimia kilpailuolosuhteisiin kielteisesti vaikuttaen.⁶⁴

Kuntien strategioihin liittyvät sidokset

Kuntien rooli erityisryhmien palveluasumisessa on moniulotteinen. Kunta toimii itse sekä palvelutalojen rakennuttajana että asumispalvelujen tuottajana, minkä lisäksi sille on asetettu vastuu niin palvelujen järjestämisestä kuin valvonnasta. Kunta vaikuttaa toiminnallaan ratkaisevasti alan kilpailuolosuhteisiin ja kilpailun edistämiseen asumispalvelujen järjestämiseen, maankäyttöön/kaavoitukseen ja hoivakiinteistöjen omistukseen liittyvillä strategisilla valinnoillaan. Asumispalvelujen taloudellisesti ja kilpailullisesti onnistuneen tuotannon näkökulmasta strategiat tulisi kyetä sovittamaan toisiinsa.

62 Ks. ympäristöministeriö 2010.

63 Ks. Eskola 2012.

64 Eskola 2012.

Kunnan vaikutus näkyy erityisryhmien palveluasumisen tuottamisessa strategisesti tärkeissä vaiheissa. Kunta vastaa kaavoituksesta alueellaan, jolloin se päättää palvelutalojen sijoittamisesta. Samalla kun kunta päättää siitä, kenelle tontteja myydään, se luo mahdollisuuden osallistua asumispalvelujen tuotantoon. Kunta vaikuttaa ARA-tuen saajiin, sillä ARA-tuen saaminen edellyttää kunnan myönteistä puolta hakemukselle. Kunta päättää siitä, miten, keneltä ja milloin asumispalvelut hankitaan. Kunta myös valvoo alueellaan yksityisten palvelujen tuotantoa.

Kuntien palveluasumisen järjestämiseen liittyvät strategiat

Itsehallintonsa nojalla kunnalla on oikeus päättää, järjestääkö se palveluasumiseen sisältyvät palvelut omana tuotantona, yhteistyössä muiden kuntien kanssa vai hankkiiko se nämä palvelut organisaationsa ulkopuolelta. Kunnat voivat omilla hankintastrategioillaan vaikuttaa palveluasumismarkkinoiden rakenteeseen, palveluntuottajakentän koostumukseen ja markkinoiden kehitykseen. Yksityisten asumispalvelujen tuottajat ovat riippuvaisia kuntien ostopalveluista, koska lakisäästeisten sosiaalipalvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla. Arviolta 80–90 prosenttia sosiaalipalvelualan yritysten liikevaihdosta kertyy kuntasektorin ostopalveluista. Osuus on vielä suurempi asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa kuin avohuollon palveluissa.⁶⁵

Strategisten linjausten tärkeys ja tarve on huomioitu pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa, missä todetaan, että kunnan tulee laatia palvelustrategia, johon sisältyvät kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut sekä palvelut, jotka kunta on ottanut järjestettäväkseen. Palvelustrategian tulee toteuttaa, konkretisoida ja tarkentaa palvelujen kehittämistä koskevia linjauksia.⁶⁶ Myös uudessa kuntalakiluonnoksessa ehdotetaan, että jokaisessa kunnassa tulee hyväksyä kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Sääntelyn tavoitteena on lisätä tietoisesti ennakoivaa otetta kunnan toimintaan, parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa sekä vähentää sektorikohtaisten suunnitelmien tarvetta. Kuntastrategiassa tulee huomioida kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan omistajapolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen sekä muut kunnan toiminnalle lainsäädännössä asetetut tavoitteet. Kuntastrategian tulisi perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa määriteltäisiin myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.⁶⁷

Erityisryhmien palveluasumisen tarpeisiin varautuminen edellyttää kunnalta kokonaisvaltaista pitkän aikavälin strategiaa, jossa on arvioitu sekä kunnan väestörakennetta että asumispalveluja tarvitsevan kohderyhmän rakennetta ja siihen kohdistuvia muutoksia tulevaisuudessa, palvelurakennelinjauksia ja palvelujen kehittämistä huomioiden olemassa oleva palveluasumiskanta, sen kunto ja käyttöaste. Selvityksessä on noussut esiin kritiikki siitä, että kunnat ovat huolehtineet palveluasumista käsittelevistä strategioista vaihtelevasti. Osasyt strategioiden sisällön ja laadun vaihtelevuuteen on, ettei kuntien palvelustrategioiden laatimisesta ole yksiselitteisiä sitovia ohjeita nykyisten moninaisten suositusten sijaan.⁶⁸ Tämän seurauksena kuntien laatimille palveluasumista käsitteleville strategioille on ominaista koordinoimattomuus ja kapeakatseisuus. Kokonaisvaltaisen sosiaalihuollon asumispalveluihin keskittyvän strategian sijaan kunnalla saattaa olla esimerkiksi yksittäiset ikääntymis- ja vammaispoliittiset strategiat. Koska erityisryhmien asumispalveluja järjestetään muillekin kohderyhmille, voi strategia linjauksia sisältyä muihin sosiaali- ja terveystieteiden strategioihin ja suunnitelmiin. Joissain tapauksissa kunnassa on laadittu yksi koko kunnan toimintaa käsittelevä kuntastrategia, minkä konkreettisesta toteutuksesta huolehditaan toimialojen omilla kehittämisohjelmilla.

65 Ks. Lith 2012a.

66 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

67 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 8.5.2014.

68 Kassu-työkirja on ARA:n luoma työkalumalli kuntien asumisen strategisen suunnittelun ja toteutusohjelman laatimisen tueksi. Idea työkirjaan sai alkunsa kunnallisissa asumiseen liittyvissä strategioissa ja suunnittelukäytännöissä havaituista parannusmahdollisuuksista. Kantavana ajatuksena kehitystyössä on ollut kunnan eri osa-alueiden osaajien näkemyksen yhteensovittaminen ja vuoropuhelun lisääminen.

Strategioiden toteutukseen kohdistuu haasteita. Palveluasumista koskevien strategioiden jalkauttaminen edellyttää tavoitteiden pilkkomista pienemmiksi osatavoitteiksi, joiden toteutumisen seurannalle laaditaan aikataulut. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että kuntien palveluasumisen järjestämistä koskevilla strategioilla on kiinteä sidos ARA:n myöntämien investointitukien puoltamiseen. ARA-rahoitteiset kohteet edustavat tahollaan strategioiden jalkauttamista. Palveluasumiskohteen rakennuttamisen puoltaminen ja asumispalvelujen kilpailuttaminen edustavat toteutuksen osatavoitteita. ARA:n avustushakemukseen täytettävän kunnan sosiaali- ja terveystoimen lausunnon antaminen herättää pohtimaan yksityiskohtaisesti kunnan palveluasumisstrategioiden täytäntöönpanoa kunnan ikäryhmittäisen väestökehityksen, asumispalveluja tarvitsevan kohderyhmän asumisen tarpeen sekä kunnan palveluasuntokannan näkökulmista. Vanhuksille tuotettavissa palveluissa lausunnossa huomioidaan lisäksi palvelurakenteen määrälliset ja laadulliset tavoitteet.

ARA-hankkeisiin pohjautuvaan strategioiden jalkauttamiseen kohdistuu myös kritiikkiä. Kuntien katsotaan suhtautuvan ARA-hankkeiden puoltamiseen hanke kerrallaan sen sijaan, että ne perustelisivat hankkeiden puoltamista kunnan pitkäaikaiseen palvelutarpeeseen pohjautuvilla tiedoilla. ARAssa on huomattu tämä käytännön ongelmakohta. Rahoituksen myöntämisessä on pohdittu kriteerien painottamista siten, että rahoitusta myönnettäisiin vain todellisesti pitkän aikavälin palveluasumistrategiaan perustuvilla hankkeilla.

Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa esitettiin, että kunnat voivat vaikuttaa palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin ja kilpailun edistämiseen erityisesti strategioihin liittyvällä avoimuudella ja oikea-aikaisella informaatiolla. Yksityisten asumispalvelujen tuottajat voivat valmistautua ajoissa tuleviin tarjouskilpailuihin ja osaavat ennakoida tulevaa kysyntää esim. rekrytoinneissaan, kun kunnat kertovat avoimesti palvelustrategiassaan, millaisia palveluja ne aikovat lähivuosina ostaa ja mitä ne aikovat tehdä omana tuotantona. Yksityisten toimijoiden näkökulmasta ennustettavuudella on julkisissa hankinnoissa tärkeä merkitys. Mikäli kuntien asumispalveluihin kohdistuvat strategiset linjaukset ilmenevät vasta kilpailutuksia koskevista tarjouspyynnöistä, eivät palvelujen tuottajat välttämättä kykene vastaamaan kuntien palvelutarpeeseen parhaalla mahdollisella tavalla. Palveluasumiseen kohdistuvien strategioiden avaamisella ja hankintojen elinkeinopolitiisen ulottuvuuden huomioimisella on merkitystä erityisesti pienten palvelujen tuottajien toiminnalle.

Vastaavanlaiseen ongelmaan päädytään, jos strategioihin sisältyvien erityisryhmien tarvitsemien asumispalvelujen tulevaisuuden tarvetta koskevien selvitysten ja laskelmien aikajänne ei ulotu riittävän pitkälle tulevaisuuteen. Lyhytjänteinen näkökulma strategioiden laatimisessa suosii suuria markkinoimijoita, koska ne kykenevät volyyminsä turvin sopeuttamaan toimintaansa pieniä toimijoita helpommin. Selvityksessä on käynyt ilmi, että kuntien palvelustrategiatyössä on eniten kehitettävää nimenomaan muuttuvan toimintaympäristön analysoinnissa ja palvelutarpeen ennakoinnissa.⁶⁹

Asumispalvelujen ulkoistamispolitiikan avaamisella kunta voi aktivoida uudenlaista yritystoimintaa elinkeinotoiminnan edistämisestä vastaavien tahojen kanssa. Lith toteaa julkisten hankintojen innovatiivisuudesta tekemässään selvityksessä (2012a), että Suomessa on kiinnitetty liian vähän huomiota siihen, että julkiset hankintayksiköt voivat omalla hankintatoiminnallaan vaikuttaa yksityisen yritystoiminnan kehittymiseen ja innovaatiotoimintaan ilman, että tarvitaan yritystoiminnan suoria rahoitustukia, verohelpotuksia tai muita erityisiä kannusteita.

Nykytilanteessa suuret yksityiset toimijat analysoivat kuntien palvelutarpeita, mikä kertoo kuntien strategioiden sisällöllisistä puutteista ja tiedottamiseen kohdistuvista ongelmista.⁷⁰ Yrityslähtöinen kuntien

69 Lundström (2011) huomauttaa, että hankinnan syklinen luonne jää liian vähäiselle huomiolle, kun palveluhankintojen keskeisimmäksi sisällöksi mielletään intensiivinen kilpailuttamisvaihe.

70 Yksityisen sektorin toimijat luovat uutta liiketoimintaa kunnallisten toimijoiden riittämättömien resurssien ja asiantuntemattomuuden pohjalta. Esimerkiksi Minerva-yhtiöt tarjoaa kunnille palveluasumisen tarvekartoitus- ja neuvonantopalveluja aina väestöennusteisiin perustuvista alueellisista asumispalvelukysynnän arvioinneista, vaihtoehtoisten palvelumallien taloudellisesta ja laadullisesta arvioinnista alustavien kiinteistökehitysvaihtoehtojen suunnitteluun. (<http://www.minerva.fi/index.php?k=19741>, viitattu 13.8.2014)

tarpeiden analysointi mahdollistaa olot, joissa yritys johdattaa kuntaa haluamaansa liiketaloudellisesti kannattavaan suuntaan. Kunnalle tarjotaan kokonaisvaltainen paketti tarvekartoituksesta palvelujen tuottamiseen. Erityisesti pienet hankintayksiköt ovat tiedollisesti epäsuhtaisessa asemassa suhteessa suuriin valtakunnallisiin palvelujen tuottajiin nähden. Asumispalvelujen tuottajien strategisen aktiivisuuden lisäksi palveluasumiskohteiden rakennuttajat ovat aktiivisia. Oosin ym. (2014) selvityksen perusteella monissa kunnissa hakijatahojen koetaan ohjaavan kuntien toimintaa, vaikka investointiavustuksen tarpeet lähtevät kuntien arvioista. Useissa kunnissa on nähty tapauksia, joissa rakennuttaja kysyy maankäytön suunnittelusta tonttia ja alustavan myönteisen vastauksen saatuaan kysyy sosiaali- ja terveystoimesta myönteistä lausuntoa kunnan asumispalvelutarpeista.

Kuntien kaavoitukseen liittyvät strategiat

Palveluasumisen järjestämistä koskevien strategioiden lisäksi kunnilla tulee olla strateginen näkemys kunnan maankäytöstä ja kaavoituksesta. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni, etteivät kuntien kaavoituksesta ja rakentamisesta vastaava tekninen puoli ja asumispalvelujen järjestämisestä vastaava sosiaali- ja terveystoimintapuoli ole välttämättä tietoisia toistensa strategisista linjauksista. Palvelujen järjestämiseen ja kaavoitukseen liittyvien strategioiden sisällöllinen kohtaamattomuus vaikuttaa käytännön toimintaan.⁷¹

Palveluasuntojen rakentaminen edellyttää usein, että rakennuttaja saa sopivan tontin kunnalta. Kuntaliiton ohjeiden mukaan kunnan on kohdeltava kaikkia toimijoita tasapuolisesti tontteja luovuttaessaan ja siten varmistettava terveen kilpailun edellytykset jo tontinluovutusvaiheessa. Kunnan omistamien tonttien luovutus palveluasuntorakentamiseen tulee tehdä siten, että rakennettavien tilojen käyttömahdollisuus suunniteltuun palvelutuotantoon ei ole sidoksissa yksittäiseen palvelun tuottajaan. Jos palvelujen tuottamiseen käytettävät tilat ja palvelujen tuottaminen ovat samoissa käsissä, kunnan mahdollisuudet terveeseen palvelutuotannon kilpailuttamiseen huononevat oleellisesti.⁷² Tonttien myöntämismenettelyyn liittyvän yksityiskohtaisen lainsäädännön puuttuminen johtaa vaihteleviin käytäntöihin tonttien myöntämisessä. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että kuntien käytännöt tonttien myöntämismenettelyissä poikkeavat toisistaan, minkä lisäksi samankin kunnan sisällä saattaa olla epäohdonmukaisuutta tonttien myöntämiseen liittyvissä käytännöissä. Käytännössä tonttien saaminen poikkeaa tasapuolisia kilpailuolosuhteita korostavista suosituksista. Tehdyissä haastatteluissa nousi monesti esiin, että suurten, vaikutusvaltaisten toimijoiden katsotaan olevan pienempiä toimijoita paremmassa asemassa. Suuret toimijat kykenevät perustelemaan tarpeensa pieniä toimijoita paremmin. Niin ikään virallisten ja epävirallisten yhteistyökuvioiden sekä henkilökohtaisten suhteiden katsotaan vaikuttavan myönteisten päätösten saamiseen.

Asumispalvelukohteiden huomioiminen kaavoitusvaiheessa vaihtelee merkittävästi kunnasta toiseen. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa kaavoituksen katsotaan toimivan. Maamme suurimpia kaupunkeja, kuten Helsinkiä ja Espoota, kritisoidaan kaavoitustoimen byrokraattisuudesta ja hitaudesta. Kaavoituspäätösten tekeminen vie vuosia aikaa. Asumispalvelujen tuottajilla ei ole ylimääräiseen odotteluun aikaa, sillä palveluasumiskohteet on saatava entistä nopeammin käyttövalmiiksi.⁷³

Valtaosa uusista hoivakiinteistöistä on uudisrakennuksia. Peruskorjauksilla voitaisiin hyödyntää vanhoja rakennuksia ja esimerkiksi tyhjillään olevia liikekiinteistöjä voisi muokata hoivakiinteistöiksi. Hoivakiinteistöjen rakennuttajat kartoittavat perusparannuskelpoisia muuntokohteita, mutta käytännössä hankkeet uhkaavat kaatua/kaatuvat kaavamuuostosten kankeuteen.⁷⁴ Erityisesti pääkaupunkiseudulla sekä muissa

71 Lundströmin (2011) kuntien palveluhankintojen murrosta tarkastelevassa tutkimuksessa ilmenee vastaava tulos. Palveluhankintoja vasta osin harjoitteleva sosiaalitoimi ei keskustele julkisia hankintoja pidempään tehneen teknisen sektorin kanssa.

72 Suomen Kuntaliitto 2012.

73 Kuntien teknisen toimen lisäksi kuntalaisia kritisoidaan palveluasumiskohteiden rakentamiseen kohdistuvien ongelmien aiheuttamisesta. Erityisryhmien palveluasumiskohteista mm. vammaisille rakennettavat palveluasumiskohteet herättävät kuntalaiset valittamaan kohteen sijoittamisesta omalle asuinalueelle.

74 Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa pohdittiin, minkälainen vaikutus Y- ja A-tonteiksi kaavoitetuilla alueilla on palveluasumiskohteiden rakentamiseen. Alueen kaavoitus suunnitelmista poikkeaminen edellyttää poikkeusluvan saamista rakennushankkeelle, mistä saattaa seurata lisäkustannuksia ja toiminnallisia rajoitteita palveluasumiskohteen rakentamiselle.

suurissa kaupungeissa vanhojen rakennusten muuttaminen hoivakäyttöön soveltuviksi olisi perusteltua vapaiden rakennuskelpoisten tonttien rajallisen määrän vuoksi. Oosin ym. (2014) selvitys osoittaa, ettei kunnissa tiedosteta olemassa olevia mahdollisuuksia rakennusten edelleen hyödyntämiseen. ARAn erityisryhmäasuntojen sijoittamista koskevat ohjeistukset eivät kaikissa tapauksissa tue kunnan kannalta joustavia ja kokonaistaloudellisesti parhaita ratkaisuja. Itse asiassa erityisryhmien kohteiden sijaintia rajoittava ohjeistus, joka kieltää eri erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen sijoittamisen samalle tontille, rajoittaa sijainniltaan sopivien tonttien löytymistä.

Kunnissa koetaan usein, ettei niiden kiinteistöjen ja maankäytön suunnittelu pysty helposti taipumaan erityisasumista koskeviin vaatimuksiin. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO:2014:43) mukaan ympärivuorokautiseksi hoivakodiksi tarkoitettu asuntolarakennushanke ei ollut käyttötarkoituksestaan asemakaavan mukainen, sillä arvioinnissa tuli ottaa huomioon asuntolatoiminnalle aiheutuva häiriö, kun hanke oli suunnitteilla alueelle, joka oli tarkoitettu yhdistetyksi liike-, toimisto- ja ympäristöhäiriötä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten korttelialueeksi (KTY). Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rakennushanketta ei voitu rinnastaa ympäristöministeriön oikeudellisesti ei-sitovassa oppaassa mainittuun hotelli-, motelli- ja majoitustoimintaan.

Valtion tukemaa erityisryhmien palveluasuntojen rakentamista rajoittaa kyseiseen tuotantoon soveltuvien tonttien tarjonnan vähäisyys. Pääkaupunkiseudulla rakentamiskelpoisen maan niukkuus asettaa omat rajoitteensa, mutta yleisemmin valtion tukemassa asuntotuotannossa ongelmia aiheuttavat tonttien hinnat ja niihin liittyvien kaavojen sisältämien määräysten asettamat rakennuskustannukset. ARAn myöntämän valtiontuen edellytyksenä ovat kohtuulliset tonttihinnat ja rakentamiskustannukset. Edellä mainittuja valtion tukemaan asuntotuotantoon kohdistuvia ongelmia on analysoitu Kilpailu- ja kuluttajaviraston asuntotuotannon kilpailun esteitä pääkaupunkiseudulla käsittelevässä selvityksessä (2013).

Tontteihin liittyviä kustannusongelmia pyritään ehkäisemään sillä tavoitteella, että sosiaalinen asuntotuotanto huomioitaisiin kuntien kaavoituspolitiikassa. Asemakaavaan tontin kohdalle tehdyn merkinnän tulkitseminen voi osoittautua hankalaksi, vaikka sosiaaliseen asuntotuotantoon olisi varauduttukin kunnan asuntotuotannossa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2014:80) tulkittiin kunnan kaavamääräystä, jonka mukaan puolet tontin rakennusoikeudesta saatiin käyttää sosiaalitointa palvelevia tiloja varten. Korkein hallinto-oikeus on tässä ratkaisussa linjannut, että tontille aikaisemmin rakennettu vanhusten talo ja tontille rakennusluvan saanut ryhmäkoti eivät olleet asemakaavamääräyksen tarkoittamia sosiaalitoimen tiloja, kun otettiin huomioon selvitys asuintilojen laajuudesta ja asumisen itsenäisyydestä. Ryhmäkodin asukkaiden tueksi asuntoryhmän yhteyteen oli suunniteltu yhteis- ja palvelutiloja, joissa asumispalveluhenkilöstö oli paikalla ympärivuorokautisesti. Suunnitellussa hankkeessa oli siten osaksi kysymys sosiaalitointa palvelevien tilojen rakentamisesta. Suunniteltu rakentaminen ei näin ollen ollut asemakaavan vastaista, sillä rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa ei voitu niin suurelta osin laskea asemakaavamääräyksen tarkoittamiksi sosiaalitoimen tiloiksi.

ARA ohjeistaa kuntien päätöksentekoa siltä osin, kun on kyse erityisryhmien palveluasumiskohteiden huomioimisesta asuinalueiden suunnittelussa ja kaavoituksessa. ARAn suunnitteluoppaassa (2013b) todetaan, että erityisryhmien asuntokohteiden tai asuntojen on sijoitettava taajamiin palvelujen läheisyyteen. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa kritisoitiin tällaista valtion tukeman asuntotuotannon huomioimista suhteessa muuhun rakentamiseen. ARAn ohjeistuksiin vastaamisen katsottiin merkitsevän sitä, että sosiaaliselle asuntotuotannolle varataan keinotekoisesti kuntien maankäyttöpölytiikkaan sisältyviä resursseja. ARA-rahoitteisten kohteiden katsotaan pääsevän tasapuolisen kilpailun näkökulmasta erityisasemaan tonttien myöntämisessä verrattuna muihin alan toimijoihin. Muutoin ARA-rahoitteiset kohteet eivät välttämättä sijoittuisi asetettujen tavoitteiden mukaisesti taajamiin palvelujen läheisyyteen.

ARAn edustajat eivät yhdy tähän näkemykseen sosiaalisen asuntotuotannon huomioimisesta kuntien kaavoituspolitiikassa. ARA-rahoitteisten asumispalveluyksiköiden katsotaan päinvastoin sijoittuvan huonompiin paikkoihin kuin vapaarahoitteisten kohteiden. Vaikka ARA pyrkii ohjeistamaan kuntien kaavo-

tukseen liittyvää päätöksentekoa asumispalveluyksiköiden sijoittumisessa, ovat sellaiset kaavat ARAn edustajien mukaan harvinaisia, joissa sosiaaliseen asuntotuotantoon on varattu nimenomaisesti tilaa. Pääkaupunkiseudun katsotaan muodostavan poikkeuksen ja yllä olevan kritiikin edustavan tämän alueen toimijoiden näkemyksiä. ARAn huomio on perusteltu sikäli, että asumispalvelukohteiden sijoittumiseen ja kaavoitukseen kohdistuneissa haastatteluteemoissa ei huomioitu erikseen maantieteellisiä ulottuvuuksia, jolloin keskustelu kohdistui pääkaupunkiseudun tilanteeseen.

Asumispalveluyksiköiden sijoittamista koskeissa ohjeissa erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumismielitymukset määrittellään palvelujen tuotannon näkökulmasta. Kaikki asukkaat eivät välttämättä tarvitse tai halua taajamien palveluja, vaan asuisivat mahdollisesti mieluummin lähempänä luontoa ja maaseutua. Tehostetun palveluasumisen asukkaat, jotka eivät itse kykene käyttämään palveluja, vaan ovat ympärivuorokautisen tuen tarpeessa, eivät suoranaisesti hyödy siitä, että palveluasumiskohde sijoittuu taajamaan. Sen sijaan voidaan pohtia, kumpi on terapeutisempi ympäristö, kaupunki vai maaseutuympäristö. Kunnan maantieteelliset ja kaavoitukselliset olot vaikuttavat siihen, että maakunnissa palveluasumisyksiköt voivat käytännössä sijoittua varsinaisten taajamien ulkopuolelle, kun taas pääkaupunkiseudulla tilanne on erilainen.

Erityisryhmien palveluasumiseen kaivataan uusia innovaatioita. ARAn Palveluasumisen oppaassa (2013a) todetaan, että asumisratkaisuja on oltava monenlaisia, jotta asukkaiden avun ja tuen tarve huomioiden kyetään järjestämään yksilöllistä asumista. ARAn tiukat asumispalveluyksiköiden sijoittumista säätelevät ohjeet kannustavat uudenlaisten asumispalveluinnovaatioiden syntymiseen ensisijaisesti taajamissa, palvelujen äärellä ja kasvavilla alueilla.⁷⁵

Palveluasumisen hankintamarkkinoiden toimivuus

Kunnilla on ratkaiseva rooli palveluasumisen hankintamarkkinoiden toimivuudessa. Ostopalvelutilanteessa kunta luo ns. näennäismarkkinat, jossa pääsääntöisesti verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntuneesti erottamalla palvelujen tilaaminen ja tuottaminen toisistaan. Näennäismarkkinoilla voi toimia julkisia ja yksityisiä palvelujen tuottajia, joiden välillä vallitsee vähintään potentiaalinen kilpailu.⁷⁶ Palvelujen järjestämiseen liittyvien strategioiden ohella kunta vaikuttaa kilpailutuksilla erityisryhmien asumispalvelujen tuottajien elinkeinotoimintaan ja kilpailuolosuhteisiin.

Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa nousee yksimielisesti esiin se, että palveluasumiseen liittyvät kilpailuongelmat johtuvat useimmiten kuntien toiminnasta ja puutteellisesta hankintalain soveltamisesta. Kunta voi luoda yhdelle palveluntuottajalle muita paremman aseman markkinoilla esimerkiksi hankkimalla palvelutalossa tarjottavat palvelut suorahankintaa käyttäen hankintalain vastaisesti. Yksityiskohtaisempi analyysi kunnan toiminnan vaikutuksesta kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen löytyy Eskolan (2012) selvityksestä.

Kunnat eivät yksittäisiä hankintapäätöksiä tehdessään aina hahmota, miten tehdyt päätökset vaikuttavat palveluasumista koskevien markkinoiden toimivuuteen. Päätöksiä tekevät virkamiehet ja poliitikot eivät ajattele tai ymmärrä, että esimerkiksi tontin myyminen tietyille taholle, ARA-tuen puoltaminen, tilojen välivuokraaminen sekä asumispalvelujen kilpailuttaminen tietyllä aikataululla ja tietyillä ehdoilla saattavat muodostaa kilpailuneutraliteetin vaarantavan kokonaisuuden.⁷⁷

Kunnissa ei välttämättä ole ymmärretty myöskään toimijoiden tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun merkitystä. Hankintalain tavoitteena on turvata yritysten ja yhteisöjen tasapuoliset toimintamahdollisuudet.

75 ARA kehittää erityisryhmien asumisen ja asuntosuunnittelun laatua rahoittamalla tutkimus- ja kehittämishankkeita. Keväällä 2012 käynnistyneessä Arjen keskiössä -hankkeessa yksilöllisten asumisratkaisujen suunnittelua ja kehittämistä erilaisiin asumisympäristöihin on lähestytty asukkaiden oman suunnittelutoiminnan näkökulmasta. Samaan aikaan hanke toteuttaa taajamiin ja palvelujen läheisyyteen sijoittuvan rakentamisen lähtökohtia. (Hintsala & Mietola 2013.)

76 Sinervo ym. 2010.

77 Ks. Eskola 2012.

Pääperiaatteita julkisissa hankinnoissa ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä palvelujen tuottajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Valtaosa markkinaoikeuteen tehdyistä valituksista, jotka liittyvät epätasapuoliseen kohteluun palveluasumista koskevissa julkisissa hankinnoissa, koskee väitteitä tarjouspyyntöjen epäselvyydestä, voittaneen tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuudesta sekä valituksia siitä, että valittajan tarjous on suljettu väärin perustein pois tarjouskilpailusta.

Ratkaisussaan (MAO:516/11) markkinaoikeus on todennut, että hankintayksikön menettely, jossa se on vasta tarjousten antamisen jälkeen määritellyt ateriakustannusten kohtuullisen tason, ei ole turvannut tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Kun hankintayksikkö ei ollut määritellyt tarjouspyynnössä, minkä suuruista ateriakustannusta se pitää kohtuullisena, tarjoajat eivät ole tarjouksia tehdessään voineet tietää, että ateriakustannusten kohtuullisena määränä tullaan hankintapäätöstä tehtäessä pitämään 15 euroa vuorokaudessa. Ratkaisussa (MAO:203/14) markkinaoikeus on todennut, että hankintayksiköllä on harkintavaltaa tarjouspyynnön ehtojen asettamisessa eikä hankintayksikkö ole ylittänyt harkintavaltaansa asettaessaan asukkaalta perittävälle vuokralle enimmäismäärän, joka perustuu Kelan määrittelemään eläkkeensaajan asumistuen enimmäismäärään.

Hankintayksikön sijaintiin, kokoon ja varustukseen liittyvät vaatimukset eivät ole olleet markkinaoikeuden ratkaisun (MAO:120/13) mukaan syrjiviä tai epätasapuolisia, sillä ne ovat olleet hankinnan kohteen kannalta perusteltuja eikä asiassa ole muutoin tullut ilmi, että asetetut vaatimukset olisivat tarjoajia perusteettomasti syrjiviä. Tarjouspyynnössä on ehdottomasti edellytetty muun muassa enintään kahden kilometrin sijaintia Kempeleen kunnan terveyskeskuksesta ja toimintakeskuksesta sekä kuntoutujalle yksin käytössä olevaa erillistä asuntoa, joka sisältää eteisen, oleskelu-, ruokailu- ja ruuanvalmistustilan, ikkunallisen makuuhuoneen ja hygieniatilan sekä riittävän määrän erilaisia säilytystiloja. Asunnon pinta-alan on edellytetty olevan 35 neliometriä. Myös ratkaisussa (MAO:167/11) hankintayksikön harkintavaltaan on katsottu kuuluvan tarjouspyynnön vaatimus palvelukodin sijaitsemisesta Sisä-Savon tai Koillis-Savon kunnissa tai enintään 60 kilometrin etäisyydellä Kuopiosta.

Ratkaisussa (MAO:3434/13) markkinaoikeus on katsonut, että tarjouspyyntö on laadittu niin epäselvästi, ettei se ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Tarjouskilpailuun osallistuvien pisteyttämistä koskeva alakriteeri ”toteuttamiskelpoisuus” on ollut niin laaja, yksilöimätön ja epätasällinen, etteivät tarjoajat ole voineet sen perusteella riittävällä tavalla ennakoita, mitä seikkoja hankintayksikkö tulee tarjousten vertailussa arvioimaan ja millä tavalla. Vertailuperusteiden alakriteeri on antanut hankintayksikölle lähes rajoittamattoman vapauden tarjousten vertailussa. Tarjousvertailun perustelujen mukaan valittajan tarjouksessa suunnitelman konkreettisten lupauksen määrä on ollut niin suuri, että arviointiraati on epäillyt niiden kaikkien toteuttamisen realistisuutta.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa (KHO:2014:55) todennut, että hankintayksikön tarjouspyyntö oli riittävän selkeä ja sen asettamat vertailuperusteet olivat mahdollistaneet tarjousten puolueettoman arvioinnin. Tapauksessa hankintayksikkö on ilmoittanut ikäihmisten tehostettua palveluasumista koskevassa tarjouspyynnössä, että tarjoajien on tullut antaa lupaus ”asiakastytyväisyydestä” asteikolla 1–5. Lisäksi tarjoajien on tullut antaa lupaus ”asiakkaan toimintakyvyn säilymisestä” siten, että lupaus annetaan asiakasmäärästä (prosenttia sopimukseen kuuluvien asiakkaiden määrästä), joiden toimintakyky paranee tai säilyy samana. Tarjouspyynnössä ja sen liitteissä oli ennalta esitetty yksityiskohtaisesti, millä tavalla kyseisten vertailuperusteiden mittaaminen sopimuskaudella toteutetaan ja mittaamisen ajankohdat.

Tarjouspyynnössä oli myös ilmoitettu, millä tavalla tarjoajalle maksettava bonus lupauksen ylittävistä taikka sanktio lupauksen alittavista mittauksista lasketaan. Hankintayksikkö on pyrkinyt tarjouspyynnössä varmistamaan sen, että tarjoaja ei voi poiketa lupaamastaan laadusta ilman seuraamuksia siten, että jos tarjoaja ei täytä sopimuskauden aikana tarjouksessa antamia lupauksia laadusta, tarjoaja joutuu maksamaan sanktiomaksun. Asiakastytyväisyyttä ja toimintakyvyn säilymistä koskevat vertailuperusteet eivät olleet hintavertailun kanssa päällekkäisiä, vaikka niillä sanktioiden ja bonusten kautta voi sopimuskauden aikana olla vaikutusta kokonaishintaan. Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan vertailu-

perusteet liittyivät ilmeisellä tavalla hankinnan kohteeseen ja ne olivat objektiivisia. Tarjouspyynnön perusteella oli mahdollista antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Sillä seikalla, että asiakastyytyväisyys ja asiakkaan toimintakyvyn säilyminen perustui tarjoajien omaan arvioon, ja että tarjoajien antamia lupauksia pystyttiin mittaamaan vasta sopimuskauden aikana, ei ollut merkitystä arvioitaessa vertailuperusteiden hankintalain mukaisuutta.

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO:375/14) hankintayksikkö on markkinaoikeuden mukaan menetellyt hankintalain vastaisesti, sillä se ei ollut sulkenut voittanutta tarjoajaa tarjouskilpailusta. Voittanut tarjous on sisältänyt ristiriitaisia tietoja ehdokkaasta ja tarjoajasta. Voittanut tarjoaja oli nimenomaisesti ilmoittanut, ettei hakemusta ole jätetty ryhmittymänä. Hankintayksikkö on tarjouskilpailuasiakirjoissa nimenomaisesti edellyttänyt vähimmäisvaatimuksena, että tarjoajan referenssien on oltava ehdokkaan itsensä toteuttamia tai ryhmittymän kyseessä ollessa kysymyksessä olevan ryhmittymän jäsenen itsensä toteuttamia. Voittanut tarjoaja on kuitenkin ilmoittanut tarjouksessaan referenssinä saman konsernin toisen yhtiön, eikä siltä osin ole täyttänyt soveltuvuutta koskevaa vähimmäisvaatimusta. Hankintayksikkö ja voittanut tarjoaja eivät ole kiistäneet markkinaoikeudessa sitä, että palveluntoteuttajana on ollut sanottu yhtiö eikä voittanut tarjoaja itse. Voittanut tarjous ei ole täyttänyt tarjousasiakirjojen mukaisia pakollisia vähimmäisvaatimuksia myöskään siinä tapauksessa, että ehdokkaana olisi pidettävä tarjouskilpailun voittajasta ja sen neljästä konserniyhtiöstä muodostuvana ryhmittymänä, sillä tarjouskilpailun voittajayhtiö on toimittanut tarjouspyynnössä edellytetyt verojen maksamista ja lakisääteisiä eläkevakuutuksia koskevat asiakirjat ainoastaan omalta osaltaan, ei kaikkien ryhmittymän jäsenten osalta.

Kilpailutusten hankintakausien ja volyymien vaikutus kilpailuun

Selvityksessä on noussut esiin kritiikki kuntien järjestämissä kilpailutuksissa käytettyjen hankintakausien pituuksia kohtaan. Kuntien asettamia sopimuskausia pidetään lyhyinä. Pienet toimijat eivät uskalla ottaa riskiä suurten investointien tekemiseen vain muutaman vuoden vuoksi. Tilanne saattaa olla uuden kilpailutuksen tullessa se, ettei palvelujen tuottaja pärjää kilpailutuksessa, jolloin yrittäjä on taloudellisesti pulassa. Pidemmät sopimuskaudet toisivat palvelujen tuotantoon pitkäjänteisyyttä. Kunnat voisivat hyödyntää kilpailutuksissa hankintavaltansa rajoissa pidempiä sopimuskausia.

Markkinaoikeuden ratkaisun (MAO:203/14) mukaan puitejärjestely voi olla hankintalaissa säädettyä kestoja pidempi. Hankintalain 31 §:n mukaan puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen välttämättä sitä edellyttäessä puitejärjestely voi olla poikkeuksellisesti kestoaltaan pidempi. Korkein hallinto-oikeus on eräässä vanhusten tehostettua palveluasumista koskevassa päätöksessään hyväksynyt yhdeksän vuoden pituisen hankintakauden. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksiköllä on ollut oikeus hankinnan kohde ja sen luonne huomioiden hankintavaltansa rajoissa kilpailuttaa vanhusten tehostettua palveluasumista ja vaativaa tehostettua palveluasumista koskevat hankinnat siten, että hankintakauden pituudeksi on voitu määritellä neljä vuotta lisättynä 2 + 1 vuoden optiokausilla.

Markkinaoikeus on hyväksynyt tätäkin pidemmän sopimuskauden aikaisemmassa ratkaisussaan (MAO:573/11), jossa kohteena on vammaisten palveluasuminen. Markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ole menetellyt hankintasäännösten vastaisesti kilpailuttaessaan puitesopimustoimittajat enintään yhdeksän vuoden pituisille hankintasopimuksille, kun tarkoituksena on ollut turvata asukkaiden mahdollisimman itsenäinen selviytyminen turvallisessa ja kodinomaisessa ympäristössä huomioiden palvelun tuottamiseen tarvittavat investoinnit, kuten toimitilojen hankkiminen. Ratkaisussa (KHO:2014:55) korkein hallinto-oikeus on kieltänyt puitejärjestelyn jatkamisen varsinaisen sopimuskauden päättymisen jälkeen toistaiseksi voimassaolevana, sillä hankintayksikkö ei ollut tarjouspyynnössään ilmoittanut puitejärjestelyn pidentämisestä laissa säädetystä enintään neljän vuoden pituisesta puitejärjestelystä. Valituksenalaisessa asiassa on kysymys ikäihmisten palveluasumisesta. Hankinnan kohde huomioon ottaen asiassa saattaisi sinänsä olla perusteita neljää vuotta pidempään puitejärjestelyyn, mutta hankintayksikkö ei ollut tuonut esiin erityisiä syitä, joiden vuoksi puitejärjestely olisi välttämättä tehtävä neljää vuotta pidempänä.

Toinen yleinen kuntien kilpailutuksiin kohdistuva kritiikki 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.

Pienten palvelujen tuottajien mahdollisuuksiin osallistua ja pärjätä asumispalvelujen tarjouskilpailussa vaikuttaa tapa, miten hankintayksikkö toteuttaa palvelujen kilpailutuksen. Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet. Jos markkinoilla olevilla tuottajilla katsotaan olevan joko laadullisia eroja tai vaihtelua hinnassa, hankinta on tarkoituksenmukaista hajauttaa. Hankintalaki antaa useita mahdollisuuksia pienten yritysten mukaan ottamiseen asumispalvelujen tarjouskilpailuissa. Tarjouspyyntö voi mahdollistaa hankinnan pilkkomisen osatarjouksiin, jolloin pienten palvelujen tuottajien osallistumismahdollisuudet kasvavat olennaisesti. Hankintalaki ei salli tarkoituksellista pilkkomista siten, että suositaan esimerkiksi tiettyjä yrityksiä tai paikallisia toimijoita. Pienet palvelujen tuottajat voivat jättää konsortiona yhteisen tarjouksen tarjouskilpailuun, sillä yhteistyö ei ole kiellettyä. Hankintalaki antaa mahdollisuuden alihankinnan käytölle. Yksi palvelujen tuottaja voi toimia ns. isäntäyrityksenä ja käyttää muita palvelujen tuottajia alihankkijoina.⁷⁸ Pienten toimijoiden menestymismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa voidaan edistää myös noudattamalla kohtuullisuutta palveluntuottajille asetettavissa soveltuvuusedellytyksissä, palvelulle asetettavissa vaatimuksissa ja muissa hankinnan ehtoissa sekä ennen kaikkea helpottamalla tarjousten laatimisvaihetta.

ARAN investointiavustusten kilpailuvaikutukset

ARAN myöntämällä investointiavustuksilla tuetaan erityisryhmille sopivien kohtuuhintaisten palveluasuntojen rakentamista ja peruskorjaamista. Avustuksilla kompensoidaan erityisryhmäasunnoissa tarvittavista erityisistä tila- ja varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia. ARAN myöntämän tuen kohdistuminen asukkaalle pyritään varmistamaan tuen myöntämisedellytyksiin ja käyttöön liittyvillä ehdoilla, yleishyödyllisyyssäännöksillä sekä kiinteistöön kohdistuvilla käyttö- ja luovutusrajoituksilla. ARAN myöntämällä tuilla ei tueta asunnoissa tarjottavien palvelujen tuotantoa.

Julkisessa keskustelussa esiintyy väite siitä, että ARAN tukea erityisryhmien palvelutalo- ja asuntorakentamiseen saaneet tahot olisivat kuntien julkisten hankintojen kilpailutuksissa paremmassa asemassa kuin yksityisellä rahoituksella toimitilansa rakentaneet yritykset. Hoivapalveluyritysten väitetään käyttävän ARAN investointiavustuksia kilpailukeinona saadakseen kuntien palvelusopimuksia. Taustalla vaikuttanee ajatus siitä, että ARA-rahoitteisessa asumispalvelukohteessa toimiva palvelujen tuottaja saisi kasvatettua asumispalvelujen myyntiä ja liiketoimintaansa laadukkaiden tilojen vuoksi.⁷⁹

Väitteen tekee mielenkiintoiseksi se, että kuntien palveluasumishankintojen tarjousten valintakriteerinä voivat olla hankintalain mukaan joko kokonaistaloudellinen edullisuus (hinta-laatu-arviointi) tai halvin hinta.⁸⁰ Asunnon vuokra kyllä liittyy syntyviin kokonaiskustannuksiin, mutta asunnon vuokran maksaa asukas. Asunnon vuokraa ei yleensä huomioida tarjousten vertailussa, koska sen huomioiminen asettaisi palveluntuottajat eriarvoiseen asemaan. Tällaiseen tilanteeseen päädyttäisiin tapauksissa, joissa osa palve-

78 Keskuskauppakamari muistuttaa raportissaan (2014), että hankintalaki mahdollistaa alihankinnan käytön.

79 Ks. Eskola 2012.

80 Lithin (2012a) mukaan julkisissa hankinnoissa kilpaillaan usein ainoastaan hinnalla ja laadulliset tekijät saavat liian vähän painoarvoa päätöksenteossa.

lujen tuottajista tuottaa palvelut ARA-tukea saaneissa tiloissa⁸¹ ja osa palvelujen tuottajista vapaarahoitteisissa tiloissa. ARA:n palveluasumiskohteeseen myöntämiä tukia ei ole mahdollista käyttää asumispalveluista perittävien hintojen subventiona. Vapaarahoitteisessa palvelutalossa palveluhintojen subventointi ylisuurilla vuokrilla sen sijaan voi olla mahdollista. Kuntien palveluasumishankintojen kilpailutuksissa on kuitenkin syytä tiedostaa se, että asumispalvelujen hintaan ja laatuun perustuvien kilpailutuskriteerien rinnalla niin vuokran suuruus kuin asumispalveluyksikön laatu voivat epävirallisesti vaikuttaa kilpailutuksen lopputulokseen. Tarjouskilpailun voittajaa valittaessa nämä tekijät ovat tiedossa, eikä inhimillisten tekijöiden vaikutusta voida täysin sulkea päätöksenteon ulkopuolelle, kuten ei myöskään lainvastaista tarkoituksellista tietyn palvelujen tuottajan suosimista.

ARA:n myöntämien tukien kilpailuvaikutuksia voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, voisiko kunta hankintayksikkönä vertailla ARA:ta rahoitusta saaneiden ja muiden kohteiden antamia tarjouksia toisistaan erillään. Hallituksen esityksessä (HE 50/2006 vp) julkisia hankintoja koskevaksi laiksi viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO:2003:275), jossa käsiteltiin muun kuin hankintayksikön antaman tuen vaikutusta tarjouskilpailussa. Kyse oli hankinnasta, johon osallistuva palvelujen tuottaja oli saanut toimintaavustusta valtionavustuksena. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että avustus oli saattanut saajansa kilpailevaa palvelujen tuottajaa parempaan asemaan. Ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että avustuksen huomioiminen lisähintana olisi johtanut valtionavun mitätöimiseen tarjousten vertailussa. Valtionavustus oli päätetty valtion tulo- ja menoarvion määrärahalta ja se oli myönnetty valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti. Koska kyse oli lisäksi hankintayksiköstä erilliselle yhteisölle annetusta avustuksesta, tapauksessa ei korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ollut kyse sellaisesta hankintayksikölle koituvasta lisähinnasta, joka olisi tullut huomioida tarjousten vertailussa hankintalain edellyttämällä tavalla.

ARA:n tukikäytäntöön kohdistuvan kritiikin perusteella tukien myöntämisen taustalla vaikuttavan tiukan rakentamisen suunnitteluohjauksen katsotaan nostavan hoivapalvelujen kustannuksia. Kritiikki kohdistuu erityisesti vammaisten asumispalveluihin. ARA:n (2013b) ja kehitysvamma-alan neuvottelukunnan (2010) linjaukset suosivat pieniä asumispalveluyksiköitä kehitysvammaisten asumisessa.⁸² Ympärivuorokautista valvontaa edellyttävässä tehostetussa palveluasumisessa pieni yksikkökoko nostaa palvelujen tuotantokustannuksia. Mitä pienempi yksikkö on kyseessä, sitä kalliimmaksi kolmivuorotyötä tekevän henkilöstön kustannukset asukasta kohti tulevat. Sama pätee asumispalveluyksiköiden rakentamiseen, sillä pienen asumisyksikön rakentaminen suhteessa isoon on kalliimpaa. Ympäristöministeriö tiedostaa, että pienet asumisyksiköt voivat olla suuria yksiköitä kalliimpia, mikä on yksi syy siihen, miksi valtio tukee niiden rakentamista.

Palvelujen tuottajien näkökulmasta ARA-rahoitteisten asuntojen muuntokykyisyys on merkittävä haaste verrattuna vapaarahoitteisiin asuntoihin. Vapaarahoitteisissa kohteissa asukasryhmä voi vaihdella vapaasti sen mukaan, ketkä palveluja kulloinkin tarvitsevat. ARA-kohteissa palvelujen tarjonnan kohteena olevaa erityisryhmää ei voi yhtä vapaasti vaihtaa, sillä eri kohderyhmien maksimiavustusprosentit poikkeavat toisistaan. Mikäli kohde on esimerkiksi saanut kehitysvammaisten avustuksen (maksimiavustusprosentti 50 %), ei kohteeseen lähtökohtaisesti voi vaihtaa asukasryhmäksi mielenterveyskuntoutujia, joiden maksimiavustus on 25 prosenttia. Korkeampia tukia eivät voi hyödyntää alempana tukiluokkaan kuuluvat erityisryhmät. Myös käyttötarkoitussidonnaisuus rajaa erityisryhmien sijoittelua. ARA-tuetussa kohteessa toimiva palveluntuottaja voi tarjota palveluja vain ARA-tukiehtojen mukaisille erityisryhmille. ARA-rahoitteisissa kohteissa ei saa sijoittaa kahta eri erityisryhmää samaan asumispalveluyksikköön.⁸³ Vapaarahoitteisissa sen enempää

81 ARA:n rahoittamissa kohteissa asukkaiden vuokrien määrättyminen on säänneltyä, minkä tarkoituksena on taata erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumiskustannusten kohtuullisuus. Rajoitusten alaisissa ARA-vuokra-asunnoissa vuokrat määritellään omakustannusperiaatteen mukaan. Vuokralaisilta saa perä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen lisäksi kattamaan asuntojen ja niihin liittyvien tilojen rahoitus sekä hyvän kiinteistönpidon mukaiset menot.

82 Omakotitalo- ja rivitaloratkaisuissa asuntojen enimmäismäärä samalla tontilla on 15 asuntoa. Suositus on, että asunnot ryhmitellään pieniksi asuntoryhmiksi. Esimerkiksi 15 asuntoa ryhmitellään kolmeksi viiden asunnon asuntoryhmäksi. Laatuvaihteenä on, että ryhmäkoko säilyy pienenä sekä asuntoryhmä- että ryhmäkotimalleissa. Kerrostaloratkaisuissa suosituksena on maksimissaan 15–20 asuntoa samassa kerrostalossa.

83 Suositusten mukaan nuoria ja aikuisia kehitysvammaisia ei pidä sijoittaa muistihäiriöisille henkilöille tehostettuja palveluja tarjoavaan asumispalveluyksikköön. Valtioneuvosto on tehnyt asiasta periaatepäätöksen 21.1.2010, ja sosiaali- ja terveysministeriö,

kuin kuntien asumispalvelukohteissa ei tällaisia rajoituksia ole. Erityisesti kunnalliselta puolelta löytyy esimerkkejä kahden eri kohderyhmän sijoittamisesta samaan asumispalveluyksikköön.

Edellä mainitun pienen yksikkökoon lisäksi palvelutuotannon hajauttamisen koetaan vaikeuttavan palvelujen tehokasta tuotantoa. Kohtuullisella keskittämisellä palvelutuotantoa kyettäisiin tehostamaan, mikä on noussut tärkeäksi asiaksi kuntien taloudellisen tilanteen haasteiden vuoksi. Myös tältä osin kunnat voivat tuottaa palveluja ARA-tuotannosta poikkeavalla tavalla. Asumispalveluyksiköitä voidaan sijoitella toistensa läheisyyteen ja niissä voidaan hyödyntää yhteistä henkilökuntaa, kuten esimerkiksi Hollolassa sijaitsevilla kehitysvammaisten asumispalveluyksiköissä (Tiilikartano ja Tiilitupa).

Välivuokrausmallin käyttö palveluasumishankinnoissa

Välivuokrauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta vuokraa tilojen omistajalta (voi olla esimerkiksi kunnan oma kiinteistöyhtiö tai yksityinen toimija) palveluasumiseen tarkoitettut tilat. Vuokrasopimus tiloista tehdään arvonlisäverollisena. Kunta vuokraa asumiskäyttöön tarkoitettut tilat valitsemilleen asukkaille. Asukkaan ja kunnan välinen vuokrasopimus tehdään ilman arvonlisäveroa. Kunta vuokraa myös muut kuin asumiseen tarkoitettut tilat tiloihin mahdollisesti tulevalle palveluntuottajalle. Mallin etuna on pidetty rakentamisaikaisten arvonlisäverojen vähentämismahdollisuutta suoraan siten, että arvonlisäveroa vastaava alennus näkyy asukkaiden lopullisessa vuokrassa. Tämä edellyttää, että tilat vuokrataan kunnalle arvonlisäverollisena arvonlisäverolain (1501/1993) 37 ja 38 §:ien mukaiseen sosiaalihuoltotoimintaan. Tällöin tilojen loppukäyttäjäksi tulkitaan kunnan sosiaalihuolto ja kunnalla on oikeus saada palautuksena kustannuksiin sisältyvä arvonlisävero. Välivuokrattavat tilat on usein rakennettu ARAn myöntämällä tuilla, mutta mikään ei estä käyttämästä välivuokrausmallia yksityisellä rahoituksella rakennetuissa kohteissa.

Välivuokrausmallia kritisoidaan siitä, että tilojen omistaja saa perusteetonta kilpailuetua arvonlisäverovähennyksenä. Välivuokrausmallissa kunta tulee kiinteistöön vuokralaiseksi sen rakennusvaiheessa, jotta rakennuttaja voi vähentää rakennuskustannuksiin sisältyvän arvonlisäveron ja kunta vastaavan arvonlisäveron osuuden ns. kuntapalautuksena. Menettelyä kritisoidaan siitä, että se vähentää rakennuttajan kustannuksia, koska tämä pääsee tilanteeseen, jossa se säästyy vuokraan sisältyvältä rakennuskustannusten arvonlisäverolta. Välivuokrausmallin katsotaan hyödyttävän niitä palvelujen tuottajia, jotka omistavat itse tilat, eivätkä ole saaneet vähentää rakentamiseen kohdistunutta arvonlisäveroa toiminnassaan.

Markkinaoikeuden päätöksen (MAO:203/14) mukaan välivuokrausjärjestely on yleisesti käytössä oleva järjestely, jonka ei voida katsoa johtavan epätasapuoliseen tai syrjivään lopputulokseen. Välivuokrauksella ei ole suoranaisia vaikutuksia kilpailutuksen kohteeseen, sillä kilpailutuksen kohteena ovat asukkaille tarjottavat palvelut ja välivuokrauksella voidaan vaikuttaa asukkaiden maksamiin vuokriin, mutta ei palveluntuottajan perimiin maksuihin.

Eskolan (2012) mukaan kilpailun vääristymiseen liittyvät välivuokrauksen epäkohdat eivät varsinaisesti liity arvonlisäverollisiin/arvonlisäverottomiin hintoihin. Hankintalain mukaisesti hinnat on tarjouskilpailuissa ilmoitettava arvonlisäverottomina. Pääsääntöisesti vuokraa ei edes huomioida asumispalvelujen tarjouskilpailuissa, joten vääristymistä ei tältä osin voi olla kyse. Väite välivuokrausmallin hyödyntämisestä saatavasta perusteettomasta kilpailuedusta näyttää näin perustuvan virheellisiin tulkintoihin. Sikäli kun välivuokrausmallin hyödyntämiseen liittyy ongelmia, liittyvät ne kuntien hankintalainsäädännön lainvastaiseen soveltamiseen mm. perusteettoman suorahankinnan teettämisenä tai mahdollisesti välivuokrattavien kiinteistöjen valintaan. Kiinteistönomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta kuntien tulisi linjata kiinteistöstrategiassaan se, miten välivuokrattavat tilat valitaan, jottei välivuokrausmallin hyödyntäminen vaikuttaisi sattu-manvaraiselta toiminnalta.⁸⁴

ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat 16.11.2010 antaneet asiasta yhteisen kuntakirjeen. Sama kannanotto sisältyy ARAn suunnitteluoppaaseen (2013b). (Ks. Valvira 2012b.)

84 Eskola (2012) esitti ARAn toimintaa analysoivassa selvityksessään, että kunnilla tulisi olla kiinteistöstrategia. Jotta kiinteistöstrategia tukisi muita erityisryhmien palveluasumiseen kohdistuvia strategioita ja palvelujen järjestämistä, tulisi siinä määri-

Ympäristöministeriö on neuvonut ARAA suosittelemaan välivuokrausmenettelyä kunnille, koska sen katsotaan johtavan tasapuolisempaan lopputulokseen eri toimijoiden kannalta. Jos kunta järjestää palveluasumisen siten, että se välivuokraa palveluasunnot rakennuttajayhteisöltä ja kilpailuttaa hankintalain mukaisessa menettelyssä tiloihin tulevan palveluntuottajan, voivat tähän tarjouskilpailuun osallistua kaikki palveluntuottajat, myös ne pienet toimijat, jotka eivät halua rakennuttaa itse palveluasuntoja tai tehdä yhteistyötä rakennuttavan ja ARAn tukea saavan yleishyödyllisen yhteisön kanssa.

Välivuokrausmalli on pienemmille toimijoille joustavampi toimintatapa. Välivuokrausmalliin ei liity sitä riskiä, että uudessa kilpailutuksessa tietyn palveluntuottajan hävitessä tarjouskilpailun sen omistamat palveluasunnot jäisivät tyhjilleen. Jos kunta kilpailuttaa palveluasumistuotannon yhtenä kokonaisuutena siten, että tarjouskilpailun perusteella valittava palveluntuottaja vastaa asiakkaiden hoivan lisäksi asuntojen ja palvelutilojen järjestämisestä, palveluntuottajan on hankittava käyttöönsä myös palveluasunnot ja -tilat. Tämä on varsinkin pienten palvelujen tuottajien kannalta vaativampi tilanne, jos niillä ei ennestään ole tai ne eivät halua hankkia palveluasuntoja omistukseensa. Näistä syistä valtion viranomaiset ovat ehdottaneet kunnille välivuokrausmallin laajempaa käyttöä palveluasumishankinnoissa.

Puitejärjestelyyn perustuvat palveluasumishankinnat

Kunta voi toteuttaa palveluasumista koskevan hankinnan joko yhden palveluntuottajan mallina tai puitejärjestelyinä, jolloin palvelujen tuottajiksi valitaan useimmiten kaikki hyväksyttävän tarjouksen tehneet palveluntuottajat. Asumispalveluja koskevat tarjouskilpailut järjestetään pääsääntöisesti puitejärjestelyinä. Sisällöllisesti puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintayksikön ja yhden tai useamman palvelujen tuottajan välistä sopimusta, jolla vahvistetaan tietyn ajan kuluessa tehtäviin hankintoihin sovellettavat hinnat, määrät sekä muut ehdot.

Erityisryhmien asumispalveluja ostetaan usein puitejärjestelyllä sitä mukaa, kun palvelujen tarvetta sopimuskauden aikana ilmenee. Hankintayksikkö varaa itselleen oikeuden joko ostaa tai olla ostamatta palveluja puitejärjestelyyn osallistuvilta palvelujen tuottajilta. Pääsääntöisesti puitejärjestelyt kilpailutetaan siten, ettei hankintayksikkönä oleva kunta sitoudu määräastoihin. Tällaista joustovaraa tarvitaan sekä ostettavien määrien takia että palvelujen erityisyyden vuoksi, jotta palvelujen järjestämisvelvollisuus toteutuisi. Vaatimus kattavien palvelujen järjestämisestä edellyttää samalla suurta tai melko suurta sopimuspalveluntuottajien joukkoa, jotka kaikki ovat riippuvaisia toteutuvasta asiakasmäärästä. Ostaja ei yleensä voi taata etukäteen yhdellekään palveluntuottajalle tiettyä säännöllistä asiakasmäärää. Palveluntuottajalla tulee olla palvelunantamisen edellytykset koko sopimuskauden ajan olemassa eli ”palveluvalmiina”.

”Palveluvalmiuden” määrittelyyn on haettu ratkaisua markkinaoikeudesta. Palveluasumista koskeviin kuntien kilpailutuksiin on osallistunut sellaisia palvelujen tuottajia, joilla ei vielä kilpailutusvaiheessa ole ollut palvelujen tuotannossa tarvittavia tiloja käytössään. Markkinaoikeuden ratkaisujen (ks. esim. MAO:573/11, MAO:203/14) mukaan oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei palvelujen tuottajalta voida edellyttää, että sillä jo tarjouksentekohetkellä täytyisi olla käytettävissään palvelun tuottamisessa tarvittavat resurssit. Puitejärjestelyinä tehtävässä hankinnassa merkityksellistä on, että palvelujen tuottaja on hankintayksikölle luotettavalla todennäköisyydellä osoittanut, että sillä on sopimuksen täyttämisen alkaessa edellytykset palvelujen tuottamiseen. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on voinut lähtökohtaisesti luottaa tarjouksissa annettuihin tietoihin. Asian käsittelyssä ei ole tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella hankintayksikön olisi tullut asettaa kyseenalaiseksi tarjouksissa ilmoitetut tiedot. Hankintayksikön menettely ei ole ollut omiaan johtamaan palvelujen tuottajien epätasapuoliseen kohteluun hankintamenettelyssä.⁸⁵

tellä kunnan rooli hoivakiinteistöjen omistajana. Edelleen kunnan tulisi kiinteistöstrategiassaan linjata, tuotetaanko palvelut näissä tiloissa kokonaan tai osittain itse sekä mikä on kunnan rooli ja toimintatapa kiinteistöjen hallinnassa. Eli toimiiko kunta välivuokraajana, missä laajuudessa ja millä tavoin. Kiinteistöstrategiassa tulisi tehdä linjaukset tontin luovutuksista ja olemassa olevien tilojen käytöstä. Olennaista on ottaa kantaa mm. olemassa oleviin tiloihin tehtäviin peruskorjauksiin.

85 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan linjauksen mukaan hankintalain edellyttämät kilpailutukset on voitava toteuttaa valtiontuella rakennetuissa kiinteistöissä niiden valmistumisesta lähtien (ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2012).

Kunnilla on pääsääntöisesti kaksi tapaa, joilla ne kilpailuttavat palveluasumisen. Kunnat voivat kilpailuttaa palveluasumisen yhtenä kokonaisuutena, jolloin tarjouskilpailun perusteella valittavan palveluntuottajan on vastattava asiakkaiden hoivan lisäksi asuntojen ja niihin liittyvien palvelutilojen järjestämisestä. Toinen vaihtoehto on, että kunta kilpailuttaa vain hoivapalvelut ja valittu palveluntuottaja tarjoaa niitä kunnan, kunnan yhtiön tai yksityisen toimijan omistamassa palvelutalossa, jossa kunta voi olla välivuokraajana. Valtaosassa kilpailutuksia kunnat etsivät kokonaisratkaisua asumispalvelujen tuottamiseen ja edellyttävät, että palveluntuottaja kykenee järjestämään niin tilat kuin asumista tukevat palvelut. Tällainen toimintamalli luo edellytykset kiinteistön omistajan ja palvelujen tuottajan välisille sidoksille, olivat kyseessä ARA-rahoitteiset tai vapaarahoitteiset palveluntuotannossa käytettävät tilat.

Puitejärjestelyissä palveluntuottajan tulisi osata hinnoitella tuotteensa niin, että sillä voidaan kattaa syntyvät kustannukset, vaikka asiakasvirtaa ei koko ajan olisikaan. Suurille palvelujen tuottajille puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat eivät ole niin ongelmallisia, koska palveluja voidaan tarjota päällekkäin useammalle asiakkaalle, jos markkinatilanne on sellainen, että kukaan ei osta tarjouksen mukaista täyttä määrää. Toisaalta tällöin voi syntyä tilanteita, joissa palvelua ei voida tilaajalle tuottaa, mikä voi johtaa sakkomaksuihin tms. sopimukseen sisällytettyihin sanktioihin. Käytännössä sakkomaksujen mahdollisuus hyvin toimivilla markkinoilla näkyy hintatasossa. Tarjoushinnan pitäisi olla kilpailukykyinen, koska se on tietyllä painoarvolla aina yksi ratkaiseva palveluntuottajan valintaperuste hankinnassa. Palveluntuottajakenttä on monenkirjavia ja myös tarjous- ja hinnoitteluosaaminen vaihtelee. Tällöin on mahdollista, että voitannut tarjous on hinnoiteltu liian matalaksi.

Palvelusetelin hyödyntäminen erityisryhmien asumispalveluissa

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009, jäljempänä palvelusetelilaki) astui voimaan elokuussa 2009. Lain tarkoituksena on lisätä asiakkaan valinnanmahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä. Nykyään palvelusetelien käyttöala koskee kaikkia sosiaali- ja terveyspalveluja lukuun ottamatta kiireellistä hoitoa ja tahdosta riippumatonta hoitoa.

Palvelusetelillä hankittavat asumispalvelut muodostavat vaihtoehdon kunnan tuottamille tai ostopalveluina hankkimille erityisryhmien asumispalveluille. Kunnilla on näin merkittävä rooli erityisryhmien asumispalvelujen tuotantoa koskevan kilpailun ilmenemisessä: kilpailuttavatko kunnat itse palvelujen tuottajat vai siirtävätkö ne kilpailuttamisen palvelujen käyttäjille. Palveluseteliä käytettäessä asiakkaalla on suurempi rooli kuin kunnan järjestämissä palveluissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapana palvelusetelissä on keskeisessä asemassa asiakkaan valinnanvapaus.⁸⁶ Palveluasumisessa valinnanvapaus tarkoittaa asukkaan mahdollisuutta valita haluamansa asumispalveluyksikkö.

Kunnilla on merkittävä strateginen rooli myös palvelusetelin hyödyntämisessä, sillä ne päättävät niin palvelusetelin käyttöön ottamisesta kuin siitä, mihin palveluihin seteli annetaan. Kunta hyväksyy ne palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen palveluseteliä voidaan käyttää.⁸⁷ Kunta voi joko hyväksyä kaikki hyväksymisedellytykset täyttävät palveluntuottajat tai rajoittaa palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla palveluntuottajat hankintalain mukaisesti esimerkiksi laadullisilla perusteilla. Palveluntuottajien hyväksymiselle asetetut lakisääteiset vaatimukset edellyttävät, että palveluntuottaja on merkitty ennakkoperintäresteriin, palveluntuottaja täyttää kyseiselle toiminnalle yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) asetetut vaatimukset, palvelun-

86 Yksittäisellä asiakkaalla ei ole subjektiivista oikeutta vaatia palveluseteliä tietyn palvelun järjestämistavaksi. Vaikka kunta olisi päättänyt palvelusetelin käyttöön otosta, asiakas voi aina kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin hänet on ohjattava kunnan muilla tavoin järjestämän palveluasumisen käyttäjäksi.

87 Kunnan on pidettävä luetteloa hyväksymistään palvelujen tuottajista. Tiedot palveluntuottajista, näiden tuottamista palveluista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla Internetissä ja muulla soveltuvalla tavalla. Palveluntuottajan hyväksyminen tulee peruuttaa, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty. Hyväksyminen on peruuttava myös palveluntuottajan sitä pyytäessä.

tuottajalla on potilasvahinkolain (585/1986) mukainen vakuutus tai muu vastuuvakuutus ja palveluntuottajan tuottamat palvelut ovat vähintään vastaavien kunnallisten palvelujen tasoisia.⁸⁸

Kuntien välillä on eroja palvelusetelitoiminnan järjestämisessä ja toteuttamisessa. Erityisryhmien asumispalveluissa palveluseteliä ei vielä hyödynnetä yhtä laajalti kuin muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kaikki suuret kaupungit ovat ottaneet palvelusetelin käyttöön asumispalveluissa. Lukuisista palvelusetelikokeiluista saadut myönteiset kokemukset osoittavat mahdollisuuden säästöihin, mikä auttaa palvelusetelin käyttöönottoa.⁸⁹

Taulukko 5. Kuntien ja kuntayhtymien palvelusetelimenot vuonna 2012.

(Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto)

	Kunnat milj. €	Kuntayhtymät milj. €	Yhteensä milj. €
Kotihoidon palvelusetelimenot	10,7	0,9	11,6
Palveluasumisen palvelusetelimenot	22,7	3,9	26,5
Terveystieteiden palvelusetelimenot	6,3	2,6	8,8
Muut palvelusetelimenot	29,4	3,3	32,7
Palvelusetelimenot yhteensä	69,0	10,7	79,7

Palveluseteliä pidetään hyvänä ennen kaikkea asiakkaiden valinnanvapauden vuoksi. Asiakkaat voivat painottaa palvelujen tuottajan valinnassa eri tekijöitä omien mieltymystensä mukaisesti. Palvelusetelin käyttöönotto edellyttää asiakkaan todellista valinnanmahdollisuutta. Palvelusetelillä ei voi rakentaa pelkästään yhden tuottajan varaan.

Palveluja tarvitsevan henkilön valinnanvapaus auttaa palvelujen tuottajien välistä kilpailua ja laadukkaiden palvelujen tuottamista, sillä laadullisesti kyseenalaisten palvelujen tuottajat karsiutuvat pois palvelujen tuotannosta. Palvelusetelin käyttöönotto houkuttelee markkinoille uusia yrittäjiä, sillä markkinoille tulon kynnyks on palveluseteliä käytettäessä lähtökohtaisesti matalampi kuin hankintalain mukaisissa menettelyissä. Palvelusetelin käyttäminen parantaa pienten toimijoiden mahdollisuutta palvelujen tuottamiseen. Palvelusetelijärjestelmässä pienet toimijat pääsevät heti mukaan toimintaan toisin kuin kilpailutusjärjestelmässä, missä uusien toimijoiden on odotettava uusia kilpailutuksia.⁹⁰ Palveluseteli saattaa myös hidastaa asumispalvelujen tuotannon keskittymistä suuriin palvelujen tuottajiin toisin kuin kilpailutukset, joissa pienet palvelujen tuottajat eivät välttämättä kykene kilpailemaan tasavertaisesti suurten toimijoiden rinnalla.

Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että kunnat arastelevat palvelusetelin käyttöönottoa erityisryhmien asumispalveluissa. Perusteluksi nähdään kuntien riittämätön tuotteistamis- ja kustannuslaskentaosaaminen, sillä yksityiskohtaisten kustannusten selvittäminen on edellytys palvelusetelin arvon määrittämiselle. Palvelujen tuotteistaminen puolestaan on lähtökohta kustannusten laskemiselle. Paitsi että kustannusten selvittäminen nähdään edellytykseksi palvelusetelin käyttöönottamiselle ja arvon määrittämiselle, on kustannusten selvittäminen edellytys ostopalvelujen tehokkaaksi kilpailuttamiseksi. Asiakaslähtöisyyden merkityksen korostuminen ja valinnanvapauden lisääntyminen asettavat paineita muuttamaan hinnoittelua läpinäkyvämmäksi kilpailtaessa yksityisen sektorin kanssa.⁹¹ Haastatteluissa huomautettiin palvelusetelin käyt-

88 Lakisääteisten kriteerien ohella kunta voi asettaa palveluntuottajille omia hyväksymiskriteerejään, jotka voivat liittyä esimerkiksi asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään, laatuun tai kunnan oloihin. Näiden vaatimusten on oltava palveluntuottajia syrjimättömiä ja niiden tulee perustua puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että hyväksymiskriteerien on sisällettävä kaikki ne asiat, jotka sisältyvät tarjouspyyntöön ja ostopalvelusopimukseen hankintalain mukaisia menettelyjä käytettäessä. Jos halutaan estää palvelutuotannon kustannusten valuminen esimerkiksi maksettavaan vuokraan, on tätä koskevien määräysten sisällyttävä hyväksymiskriteereihin. Kunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota hyväksymiskriteerien asettamiseen. Kun palvelujen järjestämistapana käytetään palveluseteliä, ei kunnan ja palveluntuottajan välille muodostu varsinaista sopimussuhdetta, vaan hankittavan palvelun määrittely tapahtuu hyväksymiskriteereillä.

89 Jyväskylän kaupunki on edelläkävijä palvelusetelin käyttöönotossa.

90 Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2014a.

91 Leppänen ym. 2011.

töönottamisesta aiheutuviin kustannuksiin liittyvänä näkökulmana, että myös erityisryhmien asumispalvelujen kilpailuttamisesta aiheutuu hallinnollisia kustannuksia.

Palvelusetelin käyttöönottamiseen ARA-rahoitteisissa asumispalveluissa liittyy haasteita. Kunnan sosiaali- ja terveystoimen tulee ARAn avustushakemuksen puoltamiseksi antaa lausunto, jossa arvioidaan mm. erityisryhmän asumisen tarvetta ja tilojen tarvetta sekä olemassa olevia palvelutaloja ja niiden käyttöastetta. Näissä asioissa ei erityisesti ole huomioitu, miten niitä tulisi arvioida, kun kunta on ottanut tai ottamassa käyttöön palvelusetelin. Erityisen tärkeää olisi miettiä, miten asiakkaan valinnanvapaus pystytään varmistamaan. Asumispalvelupaikkoja, huomioiden myös muut kuin ARA-rahoitteiset kohteet, tulisi olla sen verran, että asiakkaalla olisi todellinen valinnanmahdollisuus, mutta tiloja ei rakennettaisi yli tarpeen. Nykytilanteessa kysynnän ja tarjonnan epäsuhta erityisesti ikääntyneiden tarvitsemissa palveluissa rajoittaa merkittävästi palveluja tarvitsevien henkilöiden valinnanmahdollisuuksia.

Palveluseteliin sisältyvä asiakkaan valinnanvapaus voi muodostua ongelmalliseksi ARA-rahoitteisissa asunnoissa, joissa asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Hakijoita verrataan keskenään asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella ja asunnot vuokrataan asuntoa eniten tarvitseville. Etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisemmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Vaikka tuloaraja ei enää ole, tuloarvostelu ei ole poistunut. Hakijoiden tulot kuuluvat edelleen asukasvalintaperusteisiin tasavertaisena tekijänä asunnontarpeen sekä varallisuuden kanssa ja tulot on huomioitava hakijoita etusijajärjestykseen asetettaessa. Hakijan saama myönteinen palvelusetelipäätös ei poista velvollisuutta asukasvalintakriteereiden noudattamiseen. Sosiaalihuoltolainsäädännön perusteella henkilö voi saada kunnan järjestämistä kuuluvia asumispalveluja tuloistaan ja varallisuudestaan riippumatta. Sosiaalihuoltolainsäädännöstä johtuva oikeus saada asumispalveluja ei yksinään riitä ARAn myöntämällä investointiavustuksella ja korkotukilainalla rakennetun asunnon asukasvalintaperusteeksi, vaan ARA-rahoitteisten palveluasuntojen asukasvalinnat on tehtävä ARAn tukia koskevan lainsäädännön perusteella. Käytännössä sellaisen henkilön, jonka varallisuus on riittävä hänen tarvettaan vastaavan asunnon ja huolenpidon hankkimiseen, valinnanvapaus palvelusetelin hyödyntämiseen kohdistuu vapaarahoitteisiin palvelutaloihin.⁹² Tulevaisuudessa ikääntyneiden varallisuus ja eläkkeet kasvavat. Tämän seurauksena ARA joutuu tarkistamaan asukasvalintojen perustana olevia tuloarajoja. Mikäli näin ei toimita, ohjautuu entistä useampi palvelusetelin saaneista henkilöistä vapaarahoitteisiin palvelutaloihin.

Kuntien kilpailutusten myötävaikutus palveluasumismarkkinoiden keskittymiseen

Sosiaalialan palveluyritysten toiminta oli pienimuotoista vielä 1990-luvun puolivälissä, ja tämän lisäksi se keskittyi harvoille toimialoille ja maantieteellisille alueille. Vanhustenhuollon sekä mielenterveys- ja päihdehuollon aloille yritykset tulivat vasta 1990-luvun aikana. Ratkaisevasti kehitykseen vaikutti sekä vuoden 1993 alusta voimaan tullut valtioneosuusuudistus että vuosikymmenen alkupuoliskolla suomalaista yhteiskuntaa ravistellut taloudellinen lama. Palvelutuotannon järjestämistä vastuun erottaminen tuottamistavasta sekä laskennallisiin yksikkökustannuksiin perustuvaan tukijärjestelmään siirtyminen mahdollistivat uusien toimintatapojen kehittämisen, kokeilemisen ja hyödyntämisen. Vuosituhannen vaihteessa yrityksiä toimi jo lähes kaikilla sosiaalipalvelualueilla.⁹³

Viime vuosikymmenen lopulla markkinoille ilmestyivät ulkomaalaistaustaiset suuret terveys- ja hoiva-alan yritykset, jotka ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan kuntien palveluasumisen markkinoilla. Kunnat eivät ole kyenneet lisäämään palvelutuotantoaan kysyntää vastaavaksi, minkä seurauksena palvelutuotantoa on ulkoistettu. Kuntien sosiaalipalvelujen tarjouskilpailuja ovat lisänneet palvelutarpeiden lisääntyminen, kuntien taloudellisen aseman kiristyminen sekä kasvanut tietoisuus hankintalain velvoitteista.

Erityisryhmien asumispalvelut ovat yksi nopeimmin kasvavia yksityisiä palvelualueita. Sosiaalipalvelualueella on 2000-luvulla ollut havaittavissa keskittymistä toimialaa kuvaavana kehitystrendinä. Vaikka sosiaali- ja ter-

92 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2014b.

93 Työ- ja elinkeinoministeriö 2012.

veyspalvelut on pienyritysvaltainen toimiala, ovat pienet yritykset Laihon ja Lithin (2011) mukaan menettäneet osuuttaan sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstöstä ja liikevaihdosta, ja tuotanto on siirtymässä keskisuuriin ja suuriin yrityksiin. Erityisesti suuret kansainväliset yritykset ovat laajentaneet toimintaansa niin uusia toimintayksiköitä perustamalla kuin yritysostoilla.⁹⁴ Suomen kasvavat asumispalvelumarkkinat kiinnostavat myös ulkomaisia pääomasijoittajia. Työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty useita selvityksiä, joissa tarkastellaan mm. yritystoiminnan keskittymistä erityisryhmien palveluasumisessa.⁹⁵

Yritysten luontaisten kasvutavoitteiden lisäksi kunnat muodostavat kilpailutuksillaan suuria toimijoita suosivia rakenteita. HYVÄ 2009–2011 -hankkeen toimintaa ja tuloksia kuvaavassa raportissa alan yritysten keskittymiskehitys nähdään luonnollisena seurauksena siitä, että asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa ympärivuorokautisten palvelujen tuottaminen vaatii määrättyä yrityskokoa ja riittävän suurta asiakaspohjaa ollakseen taloudellisesti kannattavaa. Yrityksen riittävän suuri koko on edellytys palvelutuotannon jatkuvuuden, henkilöstön saatavuuden ja muiden hoivapalvelujen laadullisten kilpailutekijöiden takaamiseksi.⁹⁶ Myös julkisten hankintojen kilpailuskriteerit suosivat suuria toimijoita. Julkisissa hankinnoissa on painotettu uusia toimintatapoja enemmän olemassa olevaa osaamista ja laadullista kehitystasoa, palvelujen tuottajan taloudellisia ja henkilöstövoimavaroja, aikaisempaa kokemusta sekä toimitusvarmuutta. Uudet palveluinnovaatiot ovat nuorten yritysten vahvuuksia, mutta voimavarojen ja aikaisempien referenssien puute voivat estää pääsyn julkisten hankintojen toimittajiksi.⁹⁷

Hankintalainsäädäntö pyrkii varmistamaan julkisyhteisöjen hankintamenettelyjen avoimuuden ja syrjimättömyyden, muttei kerro, millä ehdoilla palveluja tulisi hankkia. Perinteisten hankinnoissa painotettujen hinta-laatu-kriteerien rinnalla voidaan huomioida sosiaaliset näkökohdat, mikä tarkoittaa sitä, että julkisyhteisöt huomioivat hankintojensa vaikutukset laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Sosiaalisesti kestävä palveluasumishankinnat esimerkiksi voivat luoda sosiaali- ja terveystoimen kokonaistehtävien kannalta säästöjä, kun huomioidaan pelkän asumispalvelujen hankintahinnan ohella hankinnasta syntyneet yhteiskunnalliset hyödyt, kuten hoitajien työkyvyn paraneminen.⁹⁸

Niin ikään ARAn vammaisten asuntokohteita koskevat ohjeet suosivat suuria palvelujen tuottajia. ARAn suunnitteluohjeissa määritellään vammaisten palveluasumiskohteiden asuntojen määräksi 15 asuntoa.⁹⁹ Niin asumispalvelujen tuottajat kuin palvelutalojen rakennuttajat kritisoiivat tällaista yksikkökokoja liian pieneksi. Palvelujen tuottaminen kustannustehokkaasti 15 asunnon yksikössä katsotaan pienelle toimijalle haastavaksi, kun kyseessä on tehostettu palveluasuminen. Palvelujen tuotantotoiminnan näkökulmasta suurempi yksikkökoko mahdollistaisi taloudellisesti kannattavamman toiminnan.¹⁰⁰ Suurempi toimija selviytyy pienen yksikön pyörittämisestä, kun se voi tuottaa samanaikaisesti palveluja useammassa yksikössä.¹⁰¹

94 Palvelujen tuottajien tarpeeksi suuri lukumäärä ja monimuotoisuus luovat edellytyksiä kilpailun syntymiselle, joskaan ei ole olemassa selkeää rajaa, milloin keskittyminen muuttuu ongelmaksi.

95 Ks. esim. Lith 2012b, 2013a, 2013b.

96 Ks. Laiho 2011.

97 Ks. Lith 2012a.

98 Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.

99 ARAn ohjeistuksen taustalla ovat YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (artikla 19, eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä), Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma sekä Euroopan unionin perusoikeusasiakirja (artiklat 20, 21 ja 26), kuten myös valtioneuvoston periaatepäätökset 21.1.2010 ja 8.11.2012. (Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2012b.) Ikääntyneiden palveluasumiskohteille ei ole määritelty maksimikokoa vaan ARA on rahoittanut yli 200 asukkaan yksiköitä. Voidaankin kysyä, mikä periaatteellinen ero tehostettua palveluasumista tarvitsevien huonokuntoisten/muistisairaiden ikääntyneiden ja vammaisten välillä on. Johtuuko erilainen lähestymistapa ikääntyneiden ja vammaisten asuntokohteiden rakentamiseen vammaisjärjestöjen voimakkaasta edunvalvonnasta? Entä kun ikääntyneiden järjestöt päättävät pyrkiä samaan? Vai vaikuttaako taustalla asukkaiden nopeampi vaihtuvuus luonnollisen poistuman kautta ikääntyneiden asumispalveluyksiköissä verrattuna vammaisten kohteisiin, joissa asukkaat saattavat asua vuosikymmeniä?

100 Yksityisellä rahoituksella kyetään rakentamaan suurempia asumispalveluyksiköitä, kuten kehitysvammaisten tilapäishoitoa ja tuettua palveluasumista tarjoava 35-paikkainen Sofiakylä Nokialla. Yksityisellä rahoituksella toteutettavien kohteiden sijoittelu voi myös poiketa ARAn ohjeistuksesta. Sofiakylä esimerkiksi sijaitsee Pitkämäen sairaala-alueella.

101 Palveluasumiskohteiden asuntomäärän kasvattaminen ei ole ainoa vaihtoehto tehokkuuden lisäämiseksi, sillä ratkaisuja voidaan etsiä teknologian hyödyntämisestä. Uudet asumista tukevat tekniset ratkaisut tuottaisivat samaan aikaan uutta liiketoimintaa.

Pienten palvelujen tuottajien riittämätön liiketoimintaosaaminen nähdään yhdeksi markkinoiden keskittymistä auttavaksi tekijäksi. Hoivapalveluyrittäjät ovat oman alansa ammattilaisia, mutta yritystoiminnassa tarvittavassa juridisessa ja taloudellisessa osaamisessa on kehittämistä. Palvelujen tuottajat eivät kokonaisuudessaan välttämättä hallitse julkisten asumispalveluhankintojen liiketoimintakokonaisuutta. Pienillä yrittäjillä on hankaluuksia pärjätä kuntien kilpailutuksissa, koska niiltä puuttuu erityisesti hankintalainsäädännön osaamista.

Kuntien luomilla ns. näennäismarkkinoilla palvelujen tuotantoa sekä tilaajan ja tuottajan suhteita ohjataan sopimuksilla. Hankintalainsäädännön rinnalla sopimusosaamiseen liittyvät puutteet hankaloittavat pienten palvelujen tuottajien kilpailuasemaa. Palveluasumisen järjestämiseen yhdistyvän ns. epäsymmetrisen liiketoimintainformaation hallitsemisen ongelma asettaa vaatimuksia sopimusten laatimiselle. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa esitettiin suurten palvelujen tuottajien markkinoilla menestymistä edistävänä tekijänä niiden kyky laatia liiketoimintansa näkökulmasta tuottoisat sopimusehdot.

Erityisryhmien palveluasumisen tuottamisessa on mukana erilaisia toimijoita, joilla on erilaiset intressit sekä ennen kaikkea resurssit. Joidenkin yritysten parempi kilpailukyky johtuu siitä, että ne tekevät muita palvelujen tuottajia enemmän selvityksiä ja markkinakartoituksia, harjoittavat aktiivista yhteydenpitoa erityisryhmien asumispalvelujen järjestämisestä vastaaviin tahoihin sekä pyrkivät ennakoimaan palvelujen tarpeen kehittymistä tulevaisuudessa. Suuret yritykset ovat pienyrittäjiä aktiivisempia tällaisissa asioissa, eikä tällöin ole kyse markkinoiden toimivuuden puutteesta vaan palveluntuottajan tavasta toimia. On perusteetonta kritisoida suuria toimijoita siitä, että ne panostavat niin hallinnolliseen ja juridiseen osaamiseen kuin markkina-analyysiin, jotka luovat niille paremmat edellytykset kilpailutuksissa pärjäämiseen.¹⁰²

Pienet palvelujen tuottajat eivät pärjää kilpailutuksissa välttämättä myöskään hinnan puolesta, sillä ne eivät pysty samassa määrin kompensoimaan esimerkiksi kannattamattomia osia tuotannostaan muilla toiminoilla, kuten suuret yritykset, jolla on monia sopimuksia ja asiakkaita ja siten mahdollisuus alistua yhdessä sopimuksessa tavanomaista epäedullisempiin ehtoihin. Pienet palvelujen tuottajat ovat esittäneet väitteen, että suuret toimijat ovat kilpailutuksen ehtoihin nähden alihintaisilla tarjouksilla vallanneet palveluja. Hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset voidaan hankintalain mukaisesti hylätä, jos hankinnassa voidaan todeta, ettei alihintaan tarjottu palvelu ole vaaditun mukaista. Tässäkin tapauksessa tarvitaan hyvää hankintaosaamista, informaatiota ja vertailutietoa todellisista kustannuksista, jotta tarjousten hintatasoa voidaan arvioida.

Kuntien kilpailutuksissa häviäminen ei ole ainoa syy siihen, miksi suuret hoivapalveluyritykset ovat viime vuosina ostaneet aktiivisesti pieniä perheyrittäjiä pois markkinoilta. Pienten yritysten myynnin taustalla on usein omistajan vaihdostilanne yrittäjän ikääntymisen seurauksena. Uuden yrittäjän löytäminen ei ole ongelmatonta, sillä uusi yrittäjä joutuu hankkimaan uudet luvat palvelujen tuottamiseen. Muuttuneet lupaehdot saattavat merkitä huomattavia investointeja, jotta tilat vastaavat nykyistä lainsäädäntöä. Suurella hoivapalveluyrityksellä on pientä toimijaa paremmat tiedolliset ja taloudelliset resurssit näiden muutosten toteuttamiseen. Epätietoisuus palvelujen tuotantoon kohdistuvien muutosten myötä haettavien lupien saamisesta vaikuttaa kielteisesti pitkään alalla olleiden palvelujen tuottajien motivaatioon kehittää toimintaansa.

Yrityskauppoihin johtaa myös se, ettei pienellä yrittäjällä ole tarvittavia resursseja toiminnan kehittämiseen. Hoivapalvelusektorille kaivattaisiin ehdottomasti lisää pienten palveluyritysten kasvua tukevia pääomasijoittajia, jotka tukisivat alan kasvuyrittäjyyttä. Pääomasijoittajia ei pitäisi nähdä kielteisenä asiana, sillä erityisryhmien asumispalveluissa tulisi panostaa riskinottovalmiuden ja -kyvyn kehittämiseen. Asumispalvelumarkkinoiden ongelmana on kuitenkin riskirahoitusmarkkinoiden kehittymättömyys.¹⁰³

102 Julkisissa hankintakilpailuissa kaikkia asumispalvelujen tuottajia on kohdeltava tasa-arvoisesti yrityskoon tai omistajuuden vaikuttamatta asiaan.

103 Esimerkiksi Korona Invest Oy on suomalainen pääomasijoittaja, joka etsii sijoituskohteikseen hyvän kasvupotentiaalin omaavia suomalaisia palveluyrityksiä. Palvelurahasto I Ky on palveluyritysten rahoittamiseen erikoistunut pääomarahasto. Rahasto tekee sijoituksia palveluyrityksiin, joilla on näyttöä osaamisesta ja mahdollisuus kannattavaan kasvuun. Sijoituskohteiksi etsitään yksi-

Suurten toimijoiden markkinaosuuden kasvu lisää pienten yritysten paineita rakentaa verkostoja tai muita yhteistyömuotoja kilpailutuksessa pärjätäkseen. Uudenlaiset pienten toimijoiden keskinäiset yhteistyömallit ovat toistaiseksi harvinaisia, sillä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni pienten yrittäjien vähäinen kiinnostus ryhtyä yhteistyöhön muiden alan yritysten kanssa. Sikäli kun pienten toimijoiden välisiä yhteistyömuotoja on syntynyt, korostuvat niiden toiminnassa innovatiiviset omistumallit, jotka tarjoavat hoivapalveluyrittäjälle paitsi helpomman tavan käynnistää palvelutoiminta myös mahdollisuuden keskittyä hoivatyöhön. Hyvinvointiliiketoimintainnovaatioiden rinnalla yhteenliittymien toiminnassa korostuu yhteiskunnallisen vastuullisuuden korostaminen. Taloudellisen voiton jakaminen osakkeenomistajille ei ole ensisijainen päämäärä vaan yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen, mikä voidaan nähdä eräänlaisena vastareaktiona suomalaisilla hoivapalvelumarkkinoilla toimiville ulkomaisten pääomasijoittajien omistamille suurille ulkomaisille yrityksille.

Yhteiskunnallisen elementin korostaminen toimii myös kilpailuvalttina arvolutuneilla hoivapalvelumarkkinoilla ja antaa mahdollisuuden uudenlaisten laadullisten kriteerien määrittämiseen mm. Yhteiskunnallinen yritys -merkin käyttöoikeuden myötä. Merkki on suunnattu yrityksille, jotka pyrkivät liiketoiminnallaan ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia sekä edistämään yhteiskunnallisia tavoitteita. Merkin saaneet yritykset käyttävät pääosan voitostaan toiminta-ajatuksensa mukaisen yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen. Liiketoimintamallia kuvaavat yrityksen toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Yhteiskunnallisen vastuullisuuden hyödyntämistä kuvastaa esimerkiksi HoviKoti, joka sai toukokuussa 2012 Yhteiskunnallinen yritys -merkin käyttöoikeuden. HoviKoti-konseptin alla toimivat hoivayritykset ovat HoviKodin ja paikallisen yrittäjän yhteisomistuksessa, paikallisen yrittäjän johtamia ja toimivat paikallistaloutta hyödyntäen. Yrityksen toimintakonsepti mahdollistaa suomalaisten vastuullisesti toimivien hoivayrittäjien toimintaa ja luo niille kasvun edellytyksiä.¹⁰⁴

Palveluasumisen tuotantoa ja valvontaa ohjaavien säännösten määräytyminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi keväällä 2014 selvityksen Viranomaiskäytännön yhtenäisyys ja kilpailun edistäminen.¹⁰⁵ Tämä luvun kirjoittamisessa on huomioitu erityisesti edellä mainitun selvityksen tulokset. Nyt käsillä olevaa selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa toistui aikaisemmassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä ilmenneet palveluasumisen toimintaan ja valvontaan kohdistuvat epäkohdat.

Palveluasumista ohjaavien säännösten monitulkintaisuus

Erityisryhmien palveluasumista koskeva lainsäädäntö on pitkälti puitelainsäädäntöä. Yksityiskohtaisemmat lakien soveltamisohjeet sisältyvät Valviran laatimiin toimialakohtaisiin valvontaohjelmiin.¹⁰⁶ Säännösten monitulkintaiset soveltamiskäytännöt ovat johtaneet siihen, että kuntien palveluasumishankintojen kilpailutuksissa hävinneet palvelujen tuottajat ovat valittaneet markkinaoikeuteen ja etsineet sen antamista päätöksistä lakien soveltamislinjauksia. Markkinaoikeuden rooliksi on muodostunut erityisryhmien asumispalveluja koskevat lainsäädännön tulkitseminen ja selkeyttäminen. Myös lainsäätäjät ovat huomanneet sosiaalialan lainsäädännön tulkintaisuuden. Yksityisistä sosiaalipalveluista säädetyn lain (922/2011) laatimisen lähtökohtana on ollut, että lain rakenne, kirjoitusasu ja terminologia olisivat aikaisempaa selkeämmät ja johdonmukaisemmat.¹⁰⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) on vammaispalveluja käsittelevässä tuloksellisuustarkastuskertomuksessa kiinnittänyt huomiota vammaispalvelujen ohjauksen ongelmiin, jotka

tyisen, julkisen ja kolmannen sektorin yrityksiä, jotka tarvitsevat sekä pääomaa että liikkeenjohdon osaamista kasvupotentiaalinsa hyödyntämiseen. Palvelurahasto on 4.5.2011 toimintansa aloittanut teknisiiin ja asiantuntijapalveluihin, tietohallinto- ja etäpalveluihin, liiketoimintojen yhtiöittämissiiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin sijoittava pääomarahasto, johon Korona Invest on kerännyt 16 sijoittajalta 40 miljoonan euron sijoitussumukset.

104 www.hovikoti.fi.

105 Mäkeläinen & Määttä 2014.

106 Nykyiset valvontaohjelmat päättyvät vuoden 2014 lopussa.

107 HE 302/2010 vp.

liittyvät epäyhtenäiseen ja osittain vanhentuneeseen säädöspohjaan sekä toisaalta valtion keskushallinnon informaatio-ohjauksen puutteisiin.

Lainsäädännön lisäksi ns. pehmeä sääntely, kuten ei-sitovat suositukset ja ohjeet, lisääntyy jatkuvasti. Soft law -tyyppiset normit ovat yleisiä mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lukuisiin ohjeisiin ja suosituksiin perehtyminen voi etenkin pienempien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta olla raskasta, koska pienillä toimijoilla on harvoin tukenaan tulkinnassa ohjeistavia hallinto-osastoja suurten toimijoiden tapaan.¹⁰⁸

Ns. normikeskustelu palveluasumisessa on ollut viime aikoina aktiivista. Tässä selvityksessä on tullut esiin se, että näkemys ja ymmärrys lakien, asetusten, ohjauskirjeiden, suositusten, ohjeiden jne. juridisesta velvoitavuudesta saa epäselvyyksiä aiheuttavia ilmenemismuotoja niin viranomaisten kuin asumispalvelujen tuottajien toiminnassa. Esimerkiksi ympäristöministeriön ohjauskirjeet tai kuntaliiton ohjeet eivät ole juridisesti sitovia, vaikka niihin sellaisia tulkintoja kohdistuu. Erityisryhmiä koskevat säännöt¹⁰⁹ menevät niin julkisessa keskustelussa kuin mediassa sekaisin.¹¹⁰ Oosin ym. (2014) selvityksessä tulee esiin, että suuri osa kunnista ja ARA-tuen hakijoista käsittelee kaikkia erityisryhmien asumiseen liittyviä ohjeita yhtenä ohjeistusvyöhytinä erottelematta, mikä taho ne on antanut. Tällainen toimintatapa on omiaan tuottamaan epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiä, mikä vaikuttaa kielteisesti palvelujen tuotantoon ja kilpailuolosuhteisiin.

Epäselvyyksiä näyttää ilmenevän myös eri toimijoiden toimivaltuuksista, mistä ARAan kohdistuvat odotukset tarjoavat esimerkin. Valtiontuella rakennettujen asumispalveluyksiköiden yhteydessä ilmenee palvelujen tuotantoon liittyviä ongelmia. ARA:n toimivalta rajoittuu tilojen rakentamiseen liittyvien investointirahoitushakemusten käsittelyyn. Se ei voi ottaa kantaa investoijan ja palveluntuottajan väliseen suhteeseen muilta osin kuin, että ne ovat kaksi erillistä oikeushenkilöä. ARA ei myöskään voi puuttua kunnan toimivaltaan kuuluviin palveluhankintoihin.

Erityisryhmien palveluasumisen tuotannossa valvonnassa ongelmia aiheuttavat myös vinoutuneet asenteet ja tunnepohjainen suhtautuminen. Selvitystä varten tehtyjen haastattelujen perusteella asenteellinen suhtautuminen ilmenee yksityisen palvelutoiminnan tiukempana valvontana. Perusteluksi tällaiselle toiminnalle esitetään, että yksityistä palvelutoimintaa epäillään taloudellisen voiton tavoittelusta asukkaille tuotettavien palvelujen laadun kustannuksella. Yksityisten palvelujen tuottajat kritisoiivat valvontaviranomaisia myös siitä, että ne soveltavat valvontatoiminnassaan säännöksiä tiukimman mahdollisen tulkinnan mukaan, vaikka kyse on sitomattomasta ohjeistuksesta. Valvontasäännösten ankarasta soveltamisesta seuraa byrokratiaa, mikä kasvattaa palvelujen tuottajalle aiheutuvia kustannuksia. Erityisesti pienet toimijat kokevat hallinnollisen taakan raskaana.¹¹¹

108 Mäkeläinen & Määttä 2014.

109 ARA-rahoitteisissa kohteissa ikääntyneiden ja vammaisten asumispalvelujen järjestämistä koskevat säännöt poikkeavat toisistaan. Vammaisten asumisyksiköiden maksimikoko on rajattu 15 asuntoon, mutta ikääntyneillä ei tällaista rajausta ole. Tämän ansiosta ikääntyneille voidaan rakentaa yli 200 asunnon kohteita, kuten Lahdessa sijaitseva Palvelukeskus Onnelanpolku. Ikääntyneiden ja vammaisten asumisyksiköt eivät voi olla vierekkäin, kun taas ARA:n rahoituksen ulkopuolelle jäävät ikääntyneille tarkoitetut seniori- ja palvelutalot voivat olla vierekkäin. Myös ARA-rahoitteinen vammaisten yksikkö ja vapaarahoitteinen senioritalo voivat olla vierekkäin.

110 Esimerkiksi Rakennuslehden (21.3.2014) artikkelissa ”Kilpailuvirasto selvittää hoivarakentamisen tuki- ja normiongelmia” ei tarkenneta, mille kohderyhmälle tarkoitetuista palveluasunnoista tekstissä puhutaan. Artikkelissa viitataan kehitysvammaisten asuntokohteisiin, mutta artikkelin voi katsoa virheellisesti kohdistuvan myös ikääntyneiden asumiskohteiden rakentamiseen.

111 Toinen, ei valvontaan yhdistyvä, esimerkki vinoutuneesta ja tunnepohjaisesta suhtautumisesta liittyy suuriin mahdollisesti pääomasijoittajien omistamiin palvelujen tuottajiin. Julkisessa keskustelussa suurten yritysten toimintaa on kritisoitu kyseenalaisista kilpailukeinoista sekä epäeettisestä toiminnasta voittojen ulkomaille siirtämisessä. Asumispalvelujen tuottajat kokevat kilpailun edistämisen tärkeäksi tavoitteeksi. Tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun lähtökohdista kilpailun edistämisen konkreettiset toimenpiteet eivät periaatteellisesti voi kohdistua vain pieniin kotimaisiin yrityksiin, vaikka niiden toiminta nähtäisiin esimerkiksi eniten ja eettisenä. Kokonaan toisen näkökulman muodostaa se, että pienet yritykset tarvitsevat keskitetysti organisoitua taloudellista ja tiedollista tukea toimintaedellytystensä kehittämiseen siinä, missä suuret yritykset kykenevät huolehtimaan toimintansa kehittämistä itsenäisesti.

Erityisryhmien palveluasumisen erilaiset tarkastelunäkökulmat tuottavat palveluasumistoimintaa ohjaavien säännösten monitulkintaisuutta. Ympäristöministeriö lähestyy palveluasumista rakentamisen ja yksilöllisen sekä tarpeenmukaisen asumisen näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmaa ohjaavat elinkeinotoiminnan kehittämisen lähtökohdat. Asumispalvelujen tuotantoa tarkastellaan kannattavan liiketoiminnan ehdoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmaa ohjaavat asiakkaiden palvelutarpeet. Näkökulmien yhteensovittaminen ei ole ongelmatonta. Selvityksessä on noussut esiin esimerkkinä tällaisesta tilanteesta se, että työ- ja elinkeinoministeriön edustajien näkökulmasta 15 asunnon asumispalveluyksikkö tulkitaan liian pieneksi palvelujen tehokkaan ja taloudellisen tuottamisen näkökulmasta. Ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmista suuret asumiskeskittymät eivät vastaa kehitysvammaisten asu- misohjelman tavoitteita. Palveluasuntotuotantoa ja sille asetettavia laatuvaatimuksia ei voida tarkastella pel- kästään kustannuskysymyksenä, vaan kyse on myös erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden elämänlaadusta ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta.¹¹² Erilaiset tarkastelukulmat tuottavat tulkintoja siitä, mikä voidaan katsoa oikeanlaiseksi ja mikä vääränlaiseksi menettelytavaksi. Tilannetta sekoittaa edelleen se, että viranomaisten sekä yksityisten palveluntuottajien erilaisten toimintakulttuurien yhdistäminen monimuotoiseen sääntelyyn aiheuttaa omanlaisiaan ongelmia. Valvontasäännösten nopea uusiutuvuus sekä niiden erilaiset soveltamis- käytännöt havainnollistavat näitä ongelmia.

Valvontasäännösten nopea uusiutuvuus

Erityisryhmien palveluasumisen toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja valvontasäännösten on seurattava aikaa. Palveluasumista koskevan sääntelyn nopeaksi kritisoitu uusiutuvuus on johtanut siihen, että mark- kinoilla toimii erilaisten kriteerien perusteella hyväksytyjä yrityksiä, joiden toimitila- ja henkilöstövaati- mukset poikkeavat toisistaan. Uusien ja vanhojen asumispalvelujen tuottajien lähtökohtaisesti eriarvoinen asema ilmenee kuntien kilpailutuksissa, joihin voi osallistua eritasoisia palvelujen tuottajia siitä näkökul- masta, minkälaisen valvontasäännösten aikana ne ovat aloittaneet toimintansa. Kilpailu- ja kuluttajaviras- tossa tehdyssä viranomaiskäytännön yhtenäisyyttä koskeneessa selvityksessä¹¹³ yhdenvertaisuutta vähentä- väksi tekijäksi nimetään erot valtakunnallisten ja alueellisten toimilupien välillä. Valviran myöntämissä val- takunnallisissa luvissa kriteerit ovat korkeammat, koska luvat ovat uudempia. Sen sijaan paikallisten toimi- joiden luvat saattavat olla kymmenen vuotta sitten hankittuja ja niissä palvelujen tuotannon vaatimustaso poikkeaa uudempien lupien vaatimustasosta.

Uusimpia määräyksiä sovelletaan vanhoihin yksiköihin myös silloin, kun toiminnassa tapahtuu jokin olen- nainen muutos. Palvelujen tuotannossa keskeinen ongelma on, että olennaisen muutoksen määritelmä on epäselvä ja sitä tulkitaan eri tavoin eri viranomaisissa.¹¹⁴ Tieto uusien määräyksien soveltamisesta ei kannusta asumispalvelujen tuottajia olennaisen muutoksen ilmoittamiseen viranomaisille, minkä myötä voimas- saoleva sääntely toimii esteenä ja hidasteena uusille asumispalvelutoiminnan innovaatioille ja toiminnan uudistuksille.

Uusimpia määräyksiä sovelletaan vanhoihin yksiköihin niin ikään silloin, kun niille haetaan uutta toimi- lupaa mm. yrityskaupan jälkeen. Tämän seurauksena olemassa olevan liiketoiminnan ostaminen on riskial- tista, koska uuteen toimijaan sovelletaan uusimpia säännöksiä. Ostava yritys joutuu hankkimaan uudet luvat ostamalleen yritykselle, sillä valvonnan näkökulmasta toiminta aloitetaan alusta. Uusi toimilupa voi muuttaa esimerkiksi tilavaatimuksia ja aiheuttaa tältä osin ylimääräisiä kustannuksia, joiden huomioimiseen valvon-

112 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) on kiinnittänyt huomiota laitoshoidon purkamisen riskeihin, joista merkittävin on palveluasumisratkaisujen uuslaitostuminen. Tämä voi tarkoittaa pahimmillaan sitä, että pienestä ja toimivasta laitoshuollon yksiköstä siirretään asukkaita suureen laitospäivätoimivaan avohuollon yksikköön. Riskinä nähdään myös ns. sekayksiköt, joissa erityyppisiä asukkaita sijoitetaan samoihin yksiköihin.

113 Mäkeläinen & Määttä 2014.

114 Lupaviranomaisen tulisi tapauskohtaisesti arvioida, milloin on kysymys toiminnan olennaisesta muuttamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vastuuhenkilön vaihtuminen ei ole luvan hakemista vaativa olennainen muutos. Sen sijaan uusiin toimitiloihin siirtymistä, henkilöstön määrän huomattavaa lisäystä tai vähennystä, henkilöstörakenteen muuttamista sekä yri- tismuodon muuttamista voidaan pitää luvan hakemista edellyttävänä toiminnan olennaisena muuttamisena. Myös toiminnan laajentaminen perustamalla uusia toimintayksiköitä edellyttäisi aina luvan hakemista. Ks. lähemmin HE 302/2010 vp.

taviranomaiset eivät kiinnitä palvelujen tuottajien näkemyksen mukaan riittävästi huomiota. Koko osakekannan myynnissä vanha lupa sen sijaan säilyy.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 30.9.2013 Valvira oli hylännyt Attendo Oy:n (jäljempänä Attendo) hakemuksen yksityisten ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen. Attendo oli jatkanut Kainuun maakunta -kuntayhtymän vastuulla ollutta toimintaa jo sellaisenaan olemassa olleissa tiloissa. Attendo oli hakenut sille aiemmin myönnetyn luvan muuttamista siten, että sen uudet toimintayksiköt hyväksytään, kuten ne olivat hyväksytyt Kainuun maakunta -kuntayhtymällekin. Kainuun maakunta -kuntayhtymälle oli myönnetty lupa 18 asiakaspaikkaa sisältävään Palvelukoti Koivurantaan sekä 23 asiakaspaikkaa sisältävään Puolangan hoivaosastoon. Puolangalle on ollut valmistumassa vuonna 2014 uusi sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistö, johon toiminta on ollut tarkoitus siirtää. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan Valviralla on ollut perusteita katsoa, etteivät tilat lähtökohtaisesti täytä luvan saamisen edellytyksiä. Asiassa on kuitenkin tullut ottaa huomioon, että kyse on toiminnan jatkamisesta jo aiemmin käytössä olleessa hoivakodissa. Jo aiemmin hoivakodissa asuneiden henkilöiden asuminen on turvattava myös toiminnan siirtyessä toiselta palveluntuottajalta Attendolle. Hallinto-oikeus on katsonut, ettei Valvira ole voinut hylätä hakemusta varaamatta Attendolle riittävää siirtymäaikaa, jonka aikana asiakkaille voidaan järjestää heidän tarpeidensa mukainen asumispaikka. Hallinto-oikeus on kumonnut Valviran päätöksen ja palauttanut sen Valviralle uudelleen käsiteltäväksi. Toisen toimintayksikön osalta hallinto-oikeus on katsonut, ettei Valviran päätöstä ole ollut tarpeen muuttaa, sillä Valviran päätöksessä Attendolle oli varattu kohtuullinen aika asiakkaiden asumisen uudelleen järjestelyyn.

Etelä-Suomen lääninhallitus on vuonna 2009 myöntänyt Attendo MedOne Hoiva Oy:lle (jäljempänä Attendo) luvan ehdolla, että yhtiö toimittaa siirtymäaikaan mennessä suunnitelman siitä, miten asukaspaikat sovitetaan vastaamaan toimitiloja ja asettanut samalla tarkat asukasmäärät, joiden toteutuminen tuli osoittaa suunnitelmassa. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO:2013:73) kumonnut Etelä-Suomen lääninhallituksen Attendolle myöntämässä luvassa asettaman velvoitteen suunnitelman sovittamisesta ehdottomiin, tarkkoihin asukasmääriin. Lääninhallituksen päätöksessä on myös ristiriitaisesti todettu, että suunnitelman lähtökohtana on, että silloisia asukkaita ei siirretä vastoin heidän tahtoaan asumaan muualle. Lääninhallituksen päätös on siten ongelmallinen, että lääninhallitus on asettanut ehdottomat asukaspaikkamäärät suunnitelman velvoitteeksi. Näin ollen korkein hallinto-oikeus on kumonnut lääninhallitukseen sisältyvän velvoitteen suunnitelman sovittamisesta täsmällisiin, sitoviin asukasmääriin, mutta jättänyt velvollisuuden suunnitelman laatimiseen muilta osin voimaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lääninhallitus ei ole vielä tuossa vaiheessa voinut asettaa asukaspaikkojen määrille sellaisia vähentämistavoitteita, jotka on tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi. Asiassa on otettava huomioon, että yhtiö voisi suunnitelmassa esittää perusteltuja syitä, mikäli se edelleen katsoo, että monet huoneista tulisi säilyttää kahden hengen käytössä.

Erityisryhmien palveluasuntojen rakennuttajien ja kiinteistösijoittajien näkökulmasta tempoileva viranomaistoiminta lisää rahoitettuihin kohteisiin liittyvää epävarmuutta. Muuttuvat säännöt sekä erot valtakunnallisten ja alueellisten toimilupien välillä johtavat vanhojen ja uusien palvelujen tuottajien epätasa-arvoiseen asemaan kuntien kilpailutuksissa.

Valvontasäännösten vaihtelevat soveltamiskäytännöt

Valvontasäännösten vaihteleviin soveltamiskäytäntöihin liittyvät ongelmat kohdistuvat niin valvontaviranomaisten toisistaan poikkeaviin toimintatapoihin kuin yksityisen ja julkisen sektorin erilaiseen kohteluun. Selvityksessä on käynyt ilmi, että valvontaviranomaiset soveltavat ja tulkitsevat erityisryhmien asumispalveluja koskevia valvontaohjelmia eri tavoin. Aluehallintovirastojen toimintaa kritisoidaan yhtenäisen linjan puuttumisesta. Alueellisten soveltamiserojen lisäksi viranomaiskäytännössä on eroja yksittäisten virkamiesten välillä siinä määrin, että haastatteluissa puhuttiin satiirisesti ”päivän ohjeista”. Asiaa käsittelevän virkamiestä näkemykset saattavat vaikuttaa esimerkiksi valvontaohjelmien soveltamiseen. Valvontaviranomaisten näkökulmasta täysin samanlaisia tapauksia ei tule käsittelyyn, minkä vuoksi identtisten päätösten tekeminen ei ole mahdollista. Erityisryhmien palveluasumista koskevaan rakentamiseen sekä asumispalvelujen tuottamiseen

yhdistyvässä valvontatoiminnassa huomioidaan viime kädessä asiakkaan oikeuksien toteutuminen sekä tarpeenmukaisten palvelujen saaminen. Valvontaviranomaisten käsittelyyn tulevan tapauksen käsittelyssä sovelletaan useita lakeja. Päätöksiä tekevät virkamiehet saattavat painottaa näitä eri tavoin, mikä vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön. Erityisryhmien palveluasumiseen kohdistuvassa valvontatoiminnassa pyritään periaatteellisella tasolla yhdenmukaisiin valvontakäytäntöihin. Aluehallintovirastojen rooli itsenäisinä toimijoina suhteessa Valviraan vaikeuttaa yhdenmukaista päätöstoimintaa.

Edellä mainittujen eroavaisuuksien lisäksi eroja löytyy eri erityisryhmiin kohdistuvan lupa- ja valvontatoiminnan soveltamiskäytännöistä. Paitsi aikaisemmissa selvityksissä myös tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa nousivat esiin kokemukset siitä, että vammaisia koskevia säännöksiä sovelletaan tiukemmin kuin ikääntyneitä koskevia valvontasäännöksiä.

Julkisen sektorin erityisryhmien palveluasumisen järjestämivastuuseen liittyy kansalaisille tarjottavien palvelujen laadunvalvonta. Selvityksessä on ilmennyt yksityisen ja julkisen sektorin palveluntuottajien erilainen kohtelu. Valvonnan koetaan kohdistuvan pääasiassa yksityisen sektorin luvanvaraisiin toimijoihin. Kirjoittamattomana periaatteena yksityisten toimijoiden valvonnassa vaikuttaa olevan oletus yritystoiminnan harjoittamisesta palvelujen laadun ja asiakkaiden hyvinvoinnin kustannuksella. Tällainen ajattelumalli ei luo kestäviä perusteita kannattavalle liiketoiminnalle.¹¹⁵ Yksityiseltä toimijalta edellytetään esimerkiksi toiminnan aloittamiseksi ja jatkamiseksi seikkoja, joita julkisen sektorin omilta palvelutuotantoyksiköiltä ei edellytetä. Esimerkiksi vaatimus korkeammasta henkilöstömäärästä suhteessa hoidettaviin aiheuttaa lisäkustannuksia yksityiselle toimijalle ja antaa kilpailuedun sille julkiselle toimijalle, jonka ei tarvitse täyttää kyseistä vaatimusta. Tämä heikentää yksityisten yritysten mahdollisuuksia tuottaa palveluja samoin säännöin, ja aiheuttaa hämmennystä sektorilta toiselle siirtyvälle henkilöstölle.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 11.6.2014 Attendo Oy (jäljempänä Attendo) on vaatinut, että hallinto-oikeuden on vahvistettava Takkunurmen toimintayksikön asiakaspaikkojen määräksi Attendon muutoslupahakemuksen mukaisesti 18, henkilöstömitoitukseksi 0,52 työntekijää ja 1,5 hoiva-avustajaa asukasta kohden. Kun otetaan huomioon toimintayksikköjen asiakkaiden terveydentilasta ja toimintakyvystä saatu selvitys, hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että Valvira on voinut asiakasturvallisuuden varmistamiseksi edellyttää 0,6 hoito- ja hoivatyöntekijää asukasta kohden ja rajoittaa hoiva-avustajien määrää enintään 1,0 työntekijää asukasta kohden. Hallinto-oikeus on myös katsonut, että Valvira on voinut myöntää luvan Takkunurmentupa-toimintayksikölle ainoastaan 16:een asiakaspaikkaan.

Oikeus- ja hallintokäytännössä on lähdetty siitä, että yksityisyyden suojan kannalta on tavoiteltavaa noudattaa periaatetta, jonka mukaan jokaisella asumispalveluja tarjoavassa toimintayksikössä asuvalla henkilöllä on käytettävissään oma huone saniteettitiloineen. On kuitenkin myös pidettävä hyväksyttävänä, että tästä voidaan yksittäistapauksissa poiketa asiakkaaseen liittyvistä perustelluista syistä. Hallinto-oikeus katsoo, että Attendo ei ole esittänyt sellaisia Takkunurmentuvan asiakaskuntaan liittyviä erityisiä syitä, joiden johdosta kahden hengen huoneiden määrää olisi arvioitava toisin kuin Valvira on arvioinut. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan se, että johonkin suositukseen on kirjattu uusien ja peruskorjattavien rakennusten minimivaatimuksia, ei ole este vaatia samoja asioita myös muissa tilanteissa. On myös huomattava, että käsitykset sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksista ja heidän hoitonsa vähimmäisvaatimuksista ovat kehittyneet aikojen kuluessa. Näin ollen aikaisempiin toimintatapoihin vetoaminen ei osoita eriarvoista kohtelua.

Lisäksi Valvira on muutoslupaa myöntäessään asettanut Attendolle lisäehdon, että yöhoito tulee järjestää toimintayksikköjen omana työnä. Attendo on esittänyt hallinto-oikeudelle vaatimuksen, ettei yöhoidon järjestämistavasta tule esittää lisävaatimuksia. Palveluntuottajan toimintavapautta ei tule rajoittaa lupaehdoilla enempää kuin on välttämätöntä asiakasturvallisuuden varmistamiseksi. Palveluntuottajalle ei näin ollen voida asettaa lupaehtoa, jonka mukaan yöhoito on järjestettävä oman henkilökunnan työnä, ainoastaan sillä

115 Sinervon ym. (2010) yksityistä ja kunnallista palveluasumista käsittelevän tutkimuksen mukaan yksityisen sektorin tiukempi valvonta vaikuttanee siihen, että henkilöstömäärä on yksityisellä sektorilla paremmalla tasolla kuin kunnallisissa asumispalveluyksiköissä.

perusteella, että yöhoito on kyseessä olevien toimintayksikköjen vakituista ja säännönmukaista toimintaa. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut, että asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, joiden vuoksi olisi perusteltua arvioida, että yöhoidon järjestäminen muutoin kun oman henkilökunnan työnä sinänsä vaarantaisi asiakasturvallisuutta. Näin ollen hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen kyseisestä yöhoitoa koskevasta lupaehdosta ja palauttaa asian Valviralle ensi asteena uudelleen käsiteltäväksi sen arvioimiseksi, edellyttääkö asiakasturvallisuuden varmistaminen toimintayksiköissä joka tapauksessa määräyksen hoitohenkilökunnan määrästä yöaikaan.

Valvontasäännösten nopean uusiutuvuuden tapaan palvelujen tuottamisen näkökulmasta vaihtelevat valvontakäytännöt saattavat kannustaa pitäytymiseen nykyisissä toimintatavoissa ja tätä kautta estää alan palveluinnovaatioiden kehittymistä. Kuntien ja hoivakotien asukkaiden kannalta epäjohtonmukaiset käytännöt vaikuttavat saatavissa oleviin palveluihin.

Sosiaali- ja terveyspoliittinen ministerityöryhmä on kiinnittänyt huomiota erityisryhmien palveluasumista koskevien valvontasäännösten vaihteleviin soveltamiskäytäntöihin maan eri osissa. Ministerityöryhmä pitää tärkeänä valvonnan roolin ja tulkintojen yhdenmukaistumista niin asumispalvelujen käyttäjien ja asukkaiden kuin palveluntuottajien yhdenvertaisuuden kannalta.¹¹⁶

Valvontasäännösten vaihteleviin soveltamiskäytäntöihin liittyen tässä selvityksessä korostuu kuntien ongelmallinen asema useassa roolissa palveluasumisen näkökulmasta. Kuntien samanaikainen rooli niin palvelujen järjestäjänä, tuottajana kuin valvojana ei saa varauksetonta vastaanottoa yksityisiltä toimijoilta. Useassa roolissa toimimisella katsotaan olevan yhteys mm. siihen, minkälaisia erityisryhmien palveluasumisen ostopalvelupäätöksiä kunta tekee ja minkälaisia vaatimuksia kunta asettaa palvelujen tuotannolle.

Rakentamista koskevien valvontasäännösten ongelmallinen soveltaminen

Valviran valvontaohjelmissa määritellään asumispalvelutoiminnan vähimmäisedellytykset toimialakohtaisesti. Selvityksessä on käynyt ilmi, että suunnitelmallisen ohjauksen ja valvonnan työkaluina käytettävien valvontaohjelmien perusteina on käytetty sosiaali- ja terveysministeriön suositusten lisäksi ARAn suunnitteluohjeita, jotka koskevat henkilökohtaisilta asunnoilta vaadittavaa/suosittelavaa tasoa.¹¹⁷ Valvontaohjelmat eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta aluehallintovirastot noudattavat niitä lähes poikkeuksetta. Näin Valvira ja aluehallintovirastot soveltavat esimerkiksi vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisiin asumispalveluihin sekä mielenterveys- ja päihdehuollon ympärivuorokautisiin asumispalveluihin kohdistuvissa valtakunnallisissa valvontaohjelmissa ARAn rakentamista koskevia ohjeita myös sellaiseen palveluasuntorakentamiseen, mitä ei rahoiteta valtiontuella.¹¹⁸

Valvontaviranomaiset perustelevat tällaista toimintaa yhdenmukaisilla valvontasäännöksillä. Valvira ja aluehallintovirastot noudattavat valvontaohjelmien periaatteita palveluasumisen ohjauksessa, lupahallinnossa, tarkastuskäynneillä sekä ratkaistessaan kanteluita ja muita valvonta-asioita. Näin ratkaisukäytännöt, ohjaus sekä valvonta pyritään yhdenmukaistamaan koko maassa, vaikka edellisen luvun perusteella tällainen yhdenmukaistaminen voidaan kyseenalaistaa.

Erityisryhmien asumispalvelujen tuottamista ohjaavien säännösten yksittäiset taustat unohtuvat kokonaisuuden näkökulmasta ja toiminnan yksityiskohtaisesta sääntelystä syytetään ARAA. Valvontaviranomaisten toiminnan seurauksena ARAn sääntöjä tulkitaan käytännön tasolla liian velvoittavina sääntöinä.¹¹⁹ ARAlla ei

116 Sosiaali- ja terveysministeriö 2013c.

117 Ks. Valvira 2012a, 2012b.

118 Nykyisiin valvontaohjelmiin pohjautuvat ongelmat poistunevat vuoden 2014 lopussa valvontaohjelmien päättyessä.

119 Rakentamista koskevien ohjeiden lisäksi muuhunkin ARAn informaatioon kohdistuu vääränlaisia tulkintoja. Oosin ym. (2014) selvityksestä käy ilmi, miten muutamat ARAn avustusten hakijoista kommentoivat ARAn kiinnittävän huomiota henkilöstömitoitukseen, vaikka tämän ei pitäisi olla ARAn tehtävä. Havainto kertoo siitä, että toimijat ovat tulkinneet ARAn palveluasumisen oppaassa olevia henkilöstön määrää koskevia näkökulmia ohjeiksi.

ole lainsäädännöllistä oikeutta ohjata asuntopuunnittelua. Valtion tukeman asuntopuunnittelun suunnitteluohjeet kumottiin Asuntopuunnittelun lopettamisen yhteydessä. Rakentamismääräyskokoelmaan sisältyneet ARA-tuotannon erityisnormit kumottiin vuoden 2010 alusta.¹²⁰ Erityisryhmien palveluasuntojen rakentamisessa on noudatettava Suomen rakentamismääräyskokoelmaan sisältyviä normeja. ARA:n laatimat Palveluasumisen opas (2013a) ja Suunnitteluopas (2013b) eivät sisällä rakentamismääräyskokoelman päälle tulevia lisänormeja, vaan oppaissa ohjeistetaan avustushakijoita siitä, minkälaisien kohteiden rakentamiseen ja peruskorjaamiseen ARA myöntää tukea.¹²¹ Investointiavustuksiin liittyvät ARA:n ohjeet eivät koske kaikkea palveluasuntojen rakentamista, ainoastaan sellaisia kohteita, joille halutaan saada valtiontukea. Koska ARA saa vuosittain kaksinkertaisen määrän avustushakemuksia käytettävissä olevaan avustusvaltuuteen nähden, on sen asetettava selkeät kriteerit sille, minkälaiset hankkeet asetetaan etusijalle avustuksia jaettaessa.¹²²

ARA:n rakentamista koskevien sääntöjen soveltamisesta muuhun kuin valtion tukemaan rakentamiseen on palvelujen tuottajien esittämän kritiikin mukaan seurannut se, että erityisryhmien palveluasumista koskevien laatusuosituksen koetaan nousseen perusteettoman korkeiksi. Tiukka sääntely nostaa rakentamisen kustannuksia. Erityisryhmien tarpeisiin vastaavia esteettömiä ja turvallisia asuntoja voidaan rakentaa yleisiin esteettömän asunnon kriteereihin perustuen. Vaikka palveluasumisesta ei ole omia rakentamismääräyksiä, ovat rakentamismääräyskokoelman määräyksistä esimerkiksi G1 asuntopuunnittelu, F1 esteetön rakennus, E1 rakennusten paloturvallisuus, F2 rakennusten käyttöturvallisuus keskeisiä palvelutalojen suunnittelussa ja rakentamisessa. Rakennetun ympäristön ja rakennusten esteettömyyttä ja käyttöturvallisuutta koskevat määräykset perustuvat maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin ja koskevat rakentamista rahoitusmuodosta riippumatta.

Rakentamista koskevien valvontasääntöjen ongelmalliseen soveltamiseen liittyy myös se käytännön valvontatoimintaan liittyvä piirre, että palveluasumiskohteen tulee olla valmis lupaa haettaessa. Kiinteistön rakennuttaja joutuu tekemään tarvittavat investoinnit ennen luvan myöntämistä. Tähän sisältyy riski luvan saamiseen sisältyvien muutosten tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston viranomaiskäytännön yhtenäisyyttä käsittelevässä selvityksessä¹²³ todetaan, että Valvira myöntää myös ehdollisia lupia toisin kuin aluehallintovirastot. Tällöin lupa myönnetään ennen kuin kaikkien kriteereiden täyttymisestä on varmistuttu. Kilpailuneutraliteetin kannalta on kyseenalaista, että lupamenettely alueellisissa ja valtakunnallisissa luvissa on tässä suhteessa erilainen.

Selvityksessä tulee kautta linjan esiin kritiikki 15 asukkaan mallia kohtaan vammaisten asumispalveluyksiköiden rakentamisessa. ARAssa ongelmalliseksi koetaan se, että rakentamisessa on jumiuduttu 15 asukkaan yksikkökokoon. Luvusta on tullut minimi ja maksimi, vaikka rakennettavien asumispalveluyksiköiden koossa olisi harkinnanvaraa. Käytännössä ongelmat ilmenevät esimerkiksi siten, että investointirahoitusta haetaan tehostettuja asumispalveluja tarjoavalle yksikölle, joka on mitoitettu 15 henkilölle, vaikka todellinen tarve olisi seitsemälle henkilölle. Kaikkien paikkojen täyttäminen johtaa siihen, että tiloihin sijoitetaan pahimmillaan sellaisia henkilöitä, jotka voisivat asua kevyemmin tuetussa asumispalveluyksikössä. Tällöin vaarana on näiden henkilöiden laitostuminen, mikä ei palvele erityisryhmien tarpeisiin vastaavaa asuntopuunnittelua.

120 Ympäristöministeriön asetus valtion tukemaa asuntopuunnittelua koskevista määräyksistä ja ohjeista annetun ympäristöministeriön päätöksen kumoamisesta 142/2010.

121 ARA:n suunnitteluoppaassa (2013b) määritellään keskeisiä tavoitteita valtion tukemien asuntojen suunnittelulle. Oppaassa kuvataan niin rakennuspaikkaa kuin tilojen käytettävyyttä koskevia suunnitteluohjeita.

122 ARA:n nykyistä valtiontukien myöntämiskäytäntöä voidaan kritisoida siitä, että ylikysyntätilanteessa suunnittelua ja rakentamista koskevien kriteerien osuus korostuu avustusten saajien määrittelyssä. Rahoituksen myöntämisen kriteereinä avustusten ylikysyntätilanteessa voitaisiin painottaa kunnassa valitsevaa rahoitustuen tarvetta ja asumispalvelukohteiden rakentamisen kiireellisyyttä. Kunnilta vaadittavan sosiaali- ja terveystoimen lausunnon rooli korostuisi hakuprosessissa nykyistä mallia enemmän. Tämä ei kuitenkaan estäisi valtiontuella rakennettavien asumispalvelukohteiden rakentamisen ohjeistamista.

123 Mäkeläinen & Määttä 2014.

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET EPÄTARKOITUKSEN- MUKAISTEN SIDOSTEN PURKAMISEKSI

Palveluasumisessa yritysten ja järjestöjen tuottamien palvelujen yhteenlaskettu osuus on noin puolet kuntien osuuden vähentyessä asteittain. Kuntien asumispalveluostot ovat suurin yksittäinen sosiaalipalveluhankinta ja ovat vuositasolla lähes 900 miljoonaa euroa. Kansallisten palvelurakennelinjausten seurauksena hankintojen määrän voi arvioida kasvavan voimakkaasti painopisteen siirtyessä laitoshoidosta palveluin tuotettuun asumiseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että markkinoiden kehittämisen puitteet mahdollistavat tuottavuutta ja laatua parantavat innovaatiot palvelujen järjestäjän, tuottajan ja loppukäyttäjän kannalta sekä luovat elinkeinopoliittisesti mielekkäät edellytykset alan yritystoiminnalle ja sen kehittymiselle.

Tässä luvussa esitetään erityisryhmien palveluasumisen kilpailun edistämisen kannalta olennaisia ongelma-kohtia ja näiden ratkaisemisen edellytyksiä edellisessä luvussa kuvattuihin seikkoihin pohjautuen. Lisäksi otetaan kantaa siihen, minkä tahon tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ongelma-kohtien poistamiseksi. Myös aikaisemmissa selvityksissä on esitetty lukuisia toimenpide-ehdotuksia erityisryhmien palveluasumisen kilpailuongelmien poistamiseksi. Selvitysten analysointi osoittaa niin tulosten kuin toimenpide-ehdotusten kylläntymisen. Raportista toiseen selvitysten tekijät ehdottavat ja suosittavat lähes samoja toimenpiteitä kilpailuongelmien korjaamiseksi. Poliittisilla päättäjillä, virkamiehillä sekä muilla toimijoilla on näin käytännön ohjeet kilpailuongelmien poistamiseksi tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseen.

Päätöksenteon ja toiminnan läpinäkyvyyden parantaminen

Palveluasumisen toimintakokonaisuus muodostuu erilaisista markkinoista ja toimijoista ja onnistuneeseen lopputulokseen pääseminen edellyttää näiden saumatonta yhteistyötä. Palvelujen rahoittajien, järjestäjien ja tuottajien erilaiset toimintakulttuurit johtavat tarpeettomasti ongelmiin. Tarvittava tieto ei siirry sitä tarvitseville tahoille asianmukaisesti, minkä lisäksi päätösten tekotavoista syntyy epäselvyyksiä. Päätöksenteon ja toiminnan läpinäkyvyyden parantaminen auttaisi toimivien kilpailuolosuhteiden rakentumista ja vähentäisi vääriin luuloihin ja informaation puutteeseen perustuvia ongelmia. Avoimuus auttaisi myös puolueellisten mielikuvien ja asenteiden torjumisessa.

Vastaava taho: ARA, kunnat, valvontaviranomaiset

Hoivapalvelualan yritysten liiketoimintaosaamisen kehittäminen

Erityisryhmien asumispalvelujen tarjoaminen on haastava toimintakenttä. Varsinaiseen ydintehtävään kohdistuvan osaamisen rinnalla palvelujen tuottaminen edellyttää alan toimijoilta tietoa niin palvelumarkkinoiden rakenteesta kuin liiketoiminnasta. Erityisryhmien asumispalvelujen tarjoaminen kuntien järjestämien kilpailutusten kautta korostaa hankintalainsäädännön osaamista. Yritystoiminnan sääntelyyn ja valvontaan kohdistuvien säädösten muuttuminen asettaa palvelujen tuottajille vaatimuksia muutosten seuraamiseen ja kouluttautumiseen. Erityisesti pienten hoivapalveluyritysten yrittäjyyteen kohdistuvaa osaamista tulisi tukea ja luoda sen kehittämiseksi ja ylläpidolle toimivat edellytykset.

Vastaava taho: työ- ja elinkeinoministeriö, hoivapalvelualan yrittäjien etujärjestöt

Uusien yhteistyömallien luominen pienille alan yrityksille

Erityisryhmien asumispalveluille on ominaista tuotannon keskittyminen entistä suurempiin yrityksiin. Suomen pienillä asumispalvelujen markkinoilla julkisissa hankinnoissa tulisi mahdollistaa pienten palvelujen tuottajien kilpailukyky tarjouskilpailuissa. Kuntien tapa soveltaa hankintalainsäädäntöä ja kilpailuttaa tarvittavat palvelut luo suuria toimijoita suosivan palveluasumisen institutionaalisen ympäristön. Kuntien palveluasumisen kilpailutukset perustuvat niin suuriin volyymeihin, etteivät pienet toimijat saa suuriin toi-

mijoihin verrattuna tasa-arvoista mahdollisuutta tarjouksen tekemiseen. Pienten palvelujen tuottajien toimintamahdollisuuksien parantamiseksi tulisi luoda uudenlaisia yhteistoimintamalleja. Pienten palvelujen tuottajien osaamista ja verkostoitumista palvelurenkaiksi tulisi edistää kehittämishankkeiden suuntaamisella ja ottamalla niissä kehittämiskohteeksi osaamisen kasvattaminen esimerkiksi yhteistarjoustensa teossa.

Vastaava taho: työ- ja elinkeinoministeriö, Tekes, hoivapalvelualan yrittäjien etujärjestöt

Kuntien hankintaosaamisen kehittäminen

Kunnilla on keskeinen asema erityisryhmien palveluasumiseen kohdistuvien tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luomisessa sekä niiden toimivuuden mahdollistamisessa. Onnistunut asumispalvelujen kilpailuttaminen edellyttää hyvää markkinoiden tuntemusta, sopimusosaamista, palvelujen sisällön ja laatutekijöiden yksityiskohtaista analysointia sekä riittävää toteutuksen seurantaa ja valvontaa. Selvityksen perusteella monet epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua rajoittavia sidoksia muodostavista menettelyistä johtuvat siitä, että kuntien hankintaosaaminen on puutteellista eikä kunnissa ole ymmärretty palvelujen tuottajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimusta.

Vastaava taho: työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Kuntaliitto, kunnat

Kuntien palveluasumiseen kohdistuvan strategisen osaamisen kehittäminen

Kuntien palveluasumisen järjestämiseen liittyvien strategioiden yhteys alueen elinkeinopolitiikkaan on heikko. Selvityksessä paljastuu ongelmia niin kuntien kaavoitukseen kuin palveluasumisen järjestämiseen kohdistuvissa strategisissa linjauksissa. Erityisryhmien palveluasumisen järjestäminen on pitkäjänteistä toimintaa. Pitkään toimintaulottuvuuteen perustuva avoin ja johdonmukainen suunnittelu tuottaa elinkeinopoliittisesti perusteltuja päätöksiä hankintaratkaisujen lähtökohdiksi. Lyhytjänteisesti, ilman perusteellista harkintaa tehdyt päätökset kasvattavat kustannuksia ja johtavat epätarkoituksenmukaisten kilpailua rajoittavien sidosten syntymiseen. Toimivan kilpailun näkökulmasta on tärkeää, että markkinoilla toimivat asumispalvelujen tuottajat tietävät kuntien strategiset valinnat ja voivat kehittää toimintaansa pitkäjänteisesti.

Vastaava taho: Suomen Kuntaliitto, kunnat


Palvelusetelin hyödyntämisedellytysten parantaminen

Kansalaisten valinnanvapautta pyritään lisäämään julkisen sektorin tarjoamissa palveluissa eri tavoin. Kunnallinen palveluseteli on asiakkaan valintaa korostava asumispalvelujen järjestämistapa. Palvelusetelin käyttö on alkanut lisääntyä sosiaalihuollon asumispalveluissa. ARA:n rahoituksella rakennetuissa taloissa palvelusetelin hyödyntäminen saattaa olla ongelmallista asukasvalintaperusteisiin sisältyvien tulo rajoitusten vuoksi. Palveluseteliin sisältyvien asiakaslähtöisten elementtien hyödyntämiseksi tulisi huolehtia palvelusetelin hyödyntämismahdollisuuksista myös ARA-rahoitteisissa asumispalvelukohteissa. Palvelusetelin käyttöönoton edistämiseksi tulisi vahvistaa kuntien tuotteistamis- ja kustannuslaskentaosaamista. Kunnille tulisi kehittää konkreettinen laskentatyökalu, joka mahdollistaisi erityisryhmien asumispalvelujen hinnoittelun sekä palvelusetelin laajemman käyttöönoton.

Vastaava taho: ARA, Suomen Kuntaliitto

Palveluasumisen valvontasäännösten sovellettavuuden yhtenäistäminen

Selvityksessä tulee esiin erityisryhmien asumispalveluja koskevan sääntelyn nopeahko muuttuminen ja valvontaviranomaisesta riippuva erilainen soveltaminen. Nimenomaan soveltamisnäkökulmasta epävarmoiksi koettavilla valvontasäännöksillä on kielteinen vaikutus alan toimijoiden väliseen kilpailuun. Monimutkainen ja vaihtelevasti sovellettava erityisryhmien asumispalvelujen tuottamista koskeva sääntely edistää epätarkoi-



tuksenmukaisten sidosten syntymistä. Nykyisen erityisryhmien palveluasumista koskevan sääntelyn määrä edellyttää toiminnanharjoittajalta sellaista hallinnollista asiantuntemusta, mitä löytyy lähinnä suuremmilta palveluntuottajilta.

Valvontasäännösten perustana käytettävää informaatiota tulisi myös pohtia. ARA on keskeisessä asemassa erityisryhmien palveluasuntojen rakentamisen rahoituksen tukemisessa. Silti sen toimintaan kohdistuvien säännösten soveltamista muihin alan toimijoihin tulisi harkita uudelleen. Esteettömien ja turvallisten asuntojen rakentamisen perustaksi löytyy ohjeita myös muualta kuin ARA:n säännöistä.

Vastaava taho: valvontaviranomaiset

Julkisiin ja yksityisiin asumispalvelujen tuottajiin kohdistuvien valvontakäytäntöjen yhdenmukaistaminen

Kilpailuneutraliteetin toteutumisen näkökulmasta tasa-arvoiset lähtökohdat asumispalvelujen tuottajiin kohdistuville valvontakäytännöille ovat ratkaisevassa asemassa. Selvityksessä on noussut esiin, että nykytilanteessa yksityisen sektorin toimijoita valvotaan julkisen sektorin toimijoita aktiivisemmin. Asumispalveluja tarvitsevat henkilöt eivät ole yksityisellä sektorilla huonokuntoisempia ja vaativampia asiakkaita kuin julkisen sektorin toimipaikoissa. Yksityisillä palveluntuottajilla ei ole varaa huonolaatuiseen palveluun. Yksityisiin toimijoihin kohdistuvan kriittisemmän valvonnan taustalla vaikuttavista asenteellisista eriarvoisuutta ylläpitävistä ja luovista toimintatavoista pitäisi päästä eroon, jotta päästäisiin tilanteeseen, missä julkiset ja yksityiset palvelujen tuottajat ovat säännösten ja valvonnan suhteen keskenään tasavertaisessa asemassa.

Vastaava taho: valvontaviranomaiset

PALVELUASUMISEN KILPAILUOLOSUHTEISIIN VAIKUTTAVAT LAKIMUUTOKSET JA KUNTAKOKEILUT

Yhteiskunnalliset toimenpiteet vaikuttavat erityisryhmien palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin. Poliittisilla päätöksillä voidaan tukea yksityisten palvelujen tuotantoa ja tasapuolisia kilpailuolosuhteita tai vahvistaa kunnallisten toimijoiden asemaa. Hankintadirektiivi uudistus sekä kuntalain kokonaisuudistus vaikuttavat erityisryhmien asumispalvelujen tuotantoon ja kilpailuolosuhteisiin. Sote-uudistuksen mukanaan tuomat uudet toimintamallit vaikuttavat keskeisesti palveluasumisen järjestämiseen ja tuottamiseen. Valtiovarainministeriön kuntakokeilut kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tueksi muokkaavat asumispalvelujen ja niihin kohdistuvan valvonnan toimintamalleja.

Hankintadirektiivi uudistuksen vaikutus palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin

Uusi hankintadirektiivi (2014/24/EU)¹²⁴ uudistaa kokonaan julkisia hankintoja koskevan sääntelyn oikeus- suojakeinoja lukuun ottamatta. Sosiaali- ja terveyspalvelut ja siten myös palveluasuminen tulevat ensimmäistä kertaa EU-kilpailutukseen. Direktiivi jättää kuitenkin sosiaali- ja terveyspalveluihin kansallista liikkumavaraa, sillä direktiiviä sovelletaan ainoastaan sosiaali- ja terveyshankintoihin, joiden arvo ylittää 750 000 euroa¹²⁵. Kuten aiemassakin direktiivissä säädettiin, direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviin sosiaali- ja terveysalan hankintoihin tulee soveltaa EU-oikeuden peruseriaatteita, avoimuutta ja yhdenvertaisuutta, jos kyseisiin sopimuksiin liittyy rajat ylittävä intressi. Lisäksi edellä mainitun kynnysarvon alittaviin erityisryhmiin, johon siis sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat, sovelletaan kevyempiä hankintamenettelyjä. Kuntien palveluasumishankinnat ovat kuitenkin pääsääntöisesti miljoonia tai kymmeniä miljoonia euroja, joten uusi hankintadirektiivi tulee vaikuttamaan niihin olennaisesti.

Hankintadirektiivin kokonaisuudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja joustavoittaa sääntelyä. Muun muassa Kuntaliitto on kritisoinut direktiivi uudistusta, sillä uudistus ei käytännössä näytä tuovan olennaista helpotusta hankintayksiköiden tai tarjoajien arkeen.¹²⁶ Useat tahot ovat kritisoineet jo direktiivin ehdotusvaihetta monimutkaisuudesta ja epäselvyydestä, eikä ehdotusten käsittely Euroopan neuvostossa ja parlamentissa ole tuonut selkeyttä tai loogisuutta sääntelyyn.

Direktiivin johdanto-osan mukaan uuden sääntelyn tavoitteena on kannustaa hankintaviranomaisia valitsemaan perusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja. Jäsenvaltiot voivat säätää, että hankintaviranomaiset eivät saa käyttää pelkästään hintaa tai kustannuksia hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena, tai rajoittaa niiden käytön tiettyihin hankintaviranomaisten ryhmiin tai tiettyntyyppisiin hankintasopimuksiin. Direktiivi antaa siten mahdollisuuden säätää laadun huomioon otetuksi pakolliseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisessa. Direktiivin 67 artiklan 2 kohdan mukaan hankintaviranomaisen määrittely kokonaistaloudellisesta edullisimmasta tarjouksesta voi perustua parhaaseen hinta-laatusuhteeseen, joka on arvioitava kyseisen hankinnan kohteeseen liittyvien perusteiden mukaan laadulliset, ympäristöön liittyvät ja/tai sosiaaliset näkökohdat mukaan lukien.

Uusi hankintadirektiivi parantaa pk-yritysten osallistumisedellytyksiä tarjouskilpailuihin. Artikla 46 luo hankintayksiköille vahvan paineen jakaa suuret hankinnat osiin, jotta pienillä toimijoilla olisi paremmat mahdollisuudet osallistua sekä kilpailutuksiin että palvelutuotantoon. Kuntaliiton mukaan velvoite ei välttämättä ratkaise ongelmaa. Kuntaliiton mukaan uusi velvoite on myös ristiriidassa julkisten hankintojen toisen perustavoitteen, tehokkaan verovarojen käytön kanssa, sillä hankintakokonaisuuksien osittaminen todennäköisesti nostaa kuluja.¹²⁷

124 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusmenettelyjen yhteensovittamisesta.

125 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, 46 artikla.

126 Hulkko 2012.

127 Hulkko 2012.

Hankintamenettelyn valintaperusteet ovat usein käytännössä niin korkeita (esim. liikevaihtoa koskevat vaatimukset ja vaadittujen referenssisopimusten määrä), että pk-yritysten on käytännössä mahdotonta täyttää niitä. Uudessa direktiivissä liikevaihtovaatimuksen kattoa on laskettu siten, että hankintayksiköt voivat vaatia tarjoajayrityksen liikevaihdoksi enintään kolme kertaa hankinnan arvon. Lisäksi uusien yritysten markkinoille tuloa on helpotettu direktiivi uudistuksessa artiklassa 77. Hankintayksiköt voisivat tietyissä hankinnoissaan määrätyn edellytyksin suunnata kilpailun uusille sosiaali- ja terveystalouden yhteiskunnallisille yrityksille. Direktiivi tähtää sekä hankintayksikön että palvelujen tuottajan hallinnollisen taakan keventymiseen, sillä ainoastaan tarjouskilpailun voittajalta tai ratkaisuvaiheeseen hyväksytyiltä palvelujen tuottajilta pyydetään selvitykset soveltuvuudesta tarjouskilpailuun. Kuntaliiton lakimies Katariina Hulkko on kritisoinut menettelysäännösten olevan kokonaisuutena edelleen raskaita sekä hankintayksikölle että palvelujen tuottajalle.

Uudessa direktiivissä mahdollistetaan uusi hankintamenettely, innovaatiokumppanuus, joka on neuvottelumenettelyyn pohjautuva menettely sellaisten tuotteiden kehittämiseen ja hankintaan, joita ei markkinoilla vielä löydy. Uusi artikla mahdollistaa erityiset pitkäaikaiset innovaatiokumppanuudet uusien, innovatiivisten tuotteiden, palveluiden tai rakennusurakoiden kehittämiseksi ja myöhempää ostamista varten, sillä varauksella, että tällaiset innovatiiviset tuotteet/palvelut/rakennusurakat vastaavat sovitun suoritusasteen tai kustannuksia, tarvitsematta erillistä hankintamenettelyä ostamista varten. Lisäksi direktiivissä on muutettu neuvottelumenettelyä vapaammin käytettäväksi ja sen käyttöalaa on laajennettu, mutta toisaalta neuvottelumenettelyn vapautta on kavennettu. Artikloissa 40 ja 41 säädetään myös, ettei tarjoajien osallistuminen hankinnan valmisteluun saa luoda kilpailuetua.

Direktiivissä annetaan jäsenvaltiolle kaksi vuotta aikaa saattaa niiden määräykset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioille annetaan melko laajasti harkintavaltia pohtia, minkälaiset yksityiskohtaiset säännökset otetaan käyttöön hankintamenettelyissä. Näiden sääntöjen tulee kuitenkin noudattaa edellä mainittuja avoimuuden ja syrjimättömyyden primääriperiaatteita. Suomen oma hankintalaki määräytyy pitkälti EU-direktiivien mukaan, monia muutoksia on siis luvassa suomalaisiin käytäntöihin. Työ- ja elinkeinoministeriö on marraskuussa 2013 käynnistänyt julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen, joka tullaan valmistelemaan EU:n julkisten hankintojen direktiivi uudistusten pohjalta. Sitä varten on asetettu kaksi työryhmää, joiden määräaika päättyy huhtikuun 2015 lopussa.

Kuntalakiuudistuksen vaikutus palveluasumisen kilpailuolosuhteisiin

Kuntauudistuksen yksi tärkeistä osa-alueista on kuntalain kokonaisuudistus. Lakiesitys on tarkoitettu antamaan eduskunnan käsiteltäväksi alkusyksystä 2014 ja uuden kuntalain tulla voimaan vuoden 2015 alusta.¹²⁸ Kuntien hallintoon ja johtamiseen on haettu ratkaisuja, jotka vastaisivat paitsi tämän päivän, myös tulevaisuuden kuntien ja kuntalaisten tarpeisiin. Uudessa kuntalaissa on otettava huomioon mm. uusista kunnallishallinnon rakenteista sekä kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä aiheutuvat muutostarpeet. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta sekä vahvistamaan erityisesti johtamista, taloutta, markkinoilla toimimista ja demokratiaa koskevia säädöksiä. Suomen palveluasumismarkkinoiden kilpailuolosuhteiden kannalta uudistuksessa on positiivista se, että ehdotettu tavoite ottaa huomioon kunnan mahdollisuudet luoda yritystoiminnalle suotuisa toimintaympäristö. Lisäksi pyritään estämään kunnan toiminnan kilpailua vääristävä vaikutus.

Kunnan toimintaa ja palveluita tulisi ohjata yhteen sovitettuna kokonaisuutena riippumatta siitä, miten ne järjestetään tai tuotetaan. Esityksessä ehdotetaan, että jokaisessa kunnassa tulee hyväksyä kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia olisi valtuuston keskeisin väline kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteisessä johtamisessa. Sääntöjen myötä erilliset strategiat vähenisivät ja jatkossa kunnissa olisi vain yksi kuntastrategia. Sääntelyn tavoitteena olisi lisätä tietoisesti ennakoivaa otetta kunnan toimintaan ja toimintakenttään sekä parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa. Lisäksi pykälän tavoitteena on liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu

128 Valtiovarainministeriö 2014c.

tiukemmin yhteen. Kuntastrategia ei voi olla pelkkä irrallinen näkemys kunnan tulevaisuudesta, vaan sen tulee perustua realistiseen nykytila-arvioon kunnan tilanteesta niin taloudelliset kuin muutkin tekijät huomioiden. Sen tulee perustua mahdollisimman laajaan näkemykseen kunnan toimintaympäristössä tulevaisuudessa tapahtuvista muutoksista ja niiden vaikutuksista.¹²⁹

Lakisääteinen vaatimus kuntastrategiasta sisältää veloitteen linjata ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteita, jotka koskevat palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Tähän saakka kunnissa on laadittu useita erillisiä palvelustrategioita, mutta niiden sisällössä ja toimintakäytännössä on edelleen kehitettävää. Siten lakisääteinen velvollisuus laatia kuntastrategia on tervetullut vaatimus palveluasumisen kilpailuolosuhteiden piristämiseksi. Laatimalla palveluiden tuottamista ja järjestämistä koskevan suunnitelman kunta antaa elinkeinoelämälle vahvan viestin, että yksityisiä palveluja tarvitaan tulevaisuudessa.¹³⁰ Kuntastrategian tulisi perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksesta kunnan tehtävien toteuttamiseen.

Keskeiset kunnan toimintaympäristön muutokset liittyvät muun muassa EU-kilpailuoikeuden vaatimuksiin. EU:n kilpailuoikeus ei ole kunnissa yleisesti tiedossa, vaikka sitä sovelletaan EU:n ja kansallisissa tuomioistuimissa. Erityisesti hankintalainsäädännön suhde kuntien yhteistoimintaan on koettu kunnissa hankalaksi, ja uudella kuntalailla pyritäänkin selkeyttämään kilpailuneutraliteettikysymyksiä. EU-säännökset rajoittavat osittain kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä omassa organisaatiossaan tai hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa. EU-sääntelyn vaikutusta ei ole otettu tällä hetkellä huomioon kaikilta osin kuntalaissa. Kuntalakiin ehdotetaan uutta hankintadirektiiviä mukailevaa pykälää, jossa säädetään, ettei kuntien yhteistoimintaan sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti, tai jos tehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen. Säännöksen tarkoituksena ei olisi toistaa tai muuttaa asiaa koskevan EU-oikeuskäytännön tai uuden hankintadirektiivin sisältöä, vaan kertoa kunnille informatiivisesti, mitä EU-oikeuden linjauksilla käytännössä tarkoitetaan. Säännöksessä olisi myös viittaus kansalliseen hankintalakiin, jonka mukaan kilpailutusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän kuntien yhteistoiminnan tarkemmista edellytyksistä säädetään julkisissa hankinnoissa annetussa laissa.

Uuden kuntalain luonnoksessa määritellään kunnan omistaman kiinteistön luovutus tai vuokralle antaminen. Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso.¹³¹ Kiinteistön luovutusta tai vuokralle asettamista koskeva sääntely selkiyttäisi mahdollisesti nykyisiä toisistaan poikkeavia ja epä johdonmukaisia menettelytapoja kuntien kiinteistöjen hallinnassa.

Sote-järjestämislain keskeinen sisältö

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudessa toimintamallissa on erotettu palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen toisistaan. Järjestämisvastuu tulee olemaan viidellä sosiaali- ja terveystaloudella ja palvelujen tuottamisvastuu on kunnalla tai kuntayhtymällä. Sote-alueen kuntayhtymä vastaa siitä, että alueen asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Lähtökohtana on lähipalvelujen turvaaminen. Uuden järjestämislain kriteeristöjen mukaisesti palveluja voidaan keskittää vain, mikäli palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja, tai palvelujen tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toteuttaminen edellyttävät keskittämistä.¹³²

129 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 8.5.2014.

130 Valtiovarainministeriö 2013d.

131 Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 8.5.2014.

132 Sote-järjestämislain keskeisistä pykälästä ja jatkotoimenpiteistä päästiin 25.6.2014 ratkaisuun. Eduskunnan käsittelyyn lakiesitys tulee syysistuntokaudella 2014. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014c.)

Sote-alueen tulee laatia järjestämispäätös joka neljäs vuosi. Järjestämispäätöksessä määritellään tuottamisvastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden tehtävät, rahoituksen ja voimavarojen kohdentaminen, palvelurakenne ja periaatteet muualta hankittaville palveluille (ostopalveluille), sote-palvelujen laatu- ja palvelutaso, yhtenäiset käytännöt ja kielellisten oikeuksien toteuttaminen. Järjestämispäätöksessä huomioidaan asukkaiden näkemykset palveluista, minkä lisäksi siinä määritellään periaatteet ja laajuus yksityisten palvelujen ja palvelusetelin käyttöönololle. Tuottamisvastuussa olevat kunnat ja kunta-yhtymät toteuttavat palvelut näiden linjausten mukaisesti.

Tuottamisvastuun edellytykset määritellään uudessa laissa. Tuottamisvastuullisella tulee olla kyky vastata ehkäisevistä, korjaavista, hoitavista, kuntouttavista ja muista sote-palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Nämä tehtävät edellyttävät omaa henkilöstöä ja muita voimavaroja. Sote-alue tekee päätöksen siitä, mitkä kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottamisvastuussa. Ne voivat järjestämispäätöksen mukaisesti edelleen tuottaa palveluja itse tai hankkia palveluja esimerkiksi järjestöiltä, yrityksiltä ja palveluseteliä käyttämällä.

Sote-järjestämislain luonnoksessa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalueen on neuvoteltava sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vuosittain alueen järjestämistä vastuuseen kuuluvien tehtävien ja palveluiden toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysalue vastaa alueellaan tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotannon tulohajautuksesta. Tulohajautuksessa painotetaan toiminnan vaikuttavuutta väestön hyvinvointiin ja terveyteen sekä kustannustehokkuutta. Tulossopimuksessa määritellään lisäksi palvelutuotannolle asetettavat tavoitteet ja niiden toteuttamistapa sekä sovitaan seurannasta, raportoinnista ja tulosten arvioinnista.¹³³ Valvontatehtävän asettaminen palvelujen järjestämisestä vastaavalle sote-alueelle poistaisi yksityisten toimijoiden ongelmalliseksi kokeman kuntien roolin sekä palvelujen tuottajana että valvojana.

Kunnat rahoittavat sote-alueiden toiminnan asukaslukuun perustuvalla maksulla, jossa huomioidaan tarve-tekijät, kuten ikärakenne ja sairastavuus. Sote-alueella voidaan tehdä päätös myös muiden mahdollisten valtionosuustekijöiden huomioimisesta. Sote-alueet rahoittavat palvelujen tuottamisen. Rahoituksen periaatteista neuvotellaan tuottamisvastuussa olevien kanssa, mutta rahoituksessa tulee huomioida palvelujen tarve, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Lopullinen määrittely tehdään järjestämispäätöksessä.

Sote-uudistuksen tehostamispotentiaali perustuu palveluja keskittävään palveluverkon saneeraukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeisinä tavoitteina ovat väestön terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen, yhdenvertaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen koko maassa, sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen vahvistaminen sekä kustannustehokkaan ja vaikuttavan palvelurakenteen toteuttaminen. Uudistuksen keskeisenä keinona nähdään sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollisimman laaja integraatio, jossa perus- ja erikoispalvelu muodostavat ehjän palvelukokonaisuuden. Näin ihmisten palvelutarpeet huomioidaan kokonaisuutena ja heidän lähipalvelunsa varmistetaan koko maassa. Palvelujen hallintoa selkeytetään ja tehostetaan.

Tuleva sote-uudistus on aikaansaanut voimakkaita kannanottoja. Uudistuksen valmisteluprosessia on kritisoitu niin yksityiskohtien salailusta kuin yksityisten palvelujen tuottajien ohittamisesta parlamentaarisen ohjausryhmän toiminnassa. Uudistusta kritisoidaan siitä, että se on luomassa entistä vahvemman kunnallisen palvelutuotannon monopolin. Yksityiselle ja kolmannelle sektorille on jäämässä kuntien alihankkijan rooli ja kunnallisen palvelutuotannon etuoikeuksien nähdään ajavan palveluntuottajien tasavertaisen kohtelun yli. Samaan aikaan uudistus on sulkemassa pois todellisen kilpailun palvelutuotannossa tai ainakin mahdollistaa sen. Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Päivi Sillanaukeen kommentin mukaan lainsäädäntö itsessään ei estä yksityisten ja julkisten toimijoiden tasa-arvoista kilpailua laadulla, vaan yksityisten palvelujen käyttö linjataan sote-alueen järjestämispäätöksessä. Aika tulee näyttämään, suosivatko kunnalliset toimijat jatkossa enemmän vai vähemmän omaa tuotantoaan. Lisäksi Sillanaukeen mukaan myöhemmin tehtävillä rahoituksen ratkaisulla on vielä vaikutusta siihen, miten tasa-arvoiseksi kilpaileminen laadulla yksityisten ja julkisten välillä muodostuu.¹³⁴

133 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 18.8.2014.

134 Helsingin Sanomat 11.7.2014.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan tilaaman arvion mukaan sote-alueet pyrkivät ostamaan palvelut kunnilta kilpailuttamatta, mikä olisi vastoin nykyistä hankintalakia. Ekströmin, Haaviston ja Pohjosen esittämän kritiikin mukaan sote-järjestämislakia valmistelleet työryhmät eivät kerro, millä perusteella kilpailuttamisvelvoite kierrettäisiin.¹³⁵ Todennäköisesti kiertäminen olisi mahdollista uuden hankintadirektiivin yhteistoiminta-artiklan nojalla. Sote-alueen ja tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien välillä kilpailuttamista ei tarvittaisi, jos niiden suhde voitaisiin tulkita direktiivissä tarkoitetuksi kunnallisten toimijoiden väliseksi yhteistoiminnaksi.¹³⁶ Yhteistoiminta-artiklan pohjalla on Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. EVA:n laatiman arvion mukaan hankintadirektiivin yhteistoimintaa koskevat periaatteet eivät kuitenkaan täyttyisi sote-alueen ja kunnan välisissä hankinnoissa, koska palvelua ei suoriteta yhteistoiminnassa.¹³⁷ Sote-valmisteluun keväällä osallistuneen professori Mats Brommelsin mukaan kilpailulain kiertäminen olisi mahdollista uuden hankintadirektiivin nojalla myös siten, että sote-alue tilaajana siirtäisi sopimuksella tuottajavastuun riskeineen palveluntuottajalle.¹³⁸

Sote-uudistus on osa laajempaa kokonaisuutta. Samaan pakettiin kuuluvat kuntalain kokonaisuudistus, kuntien valtionosuusjärjestelmien remontti sekä palvelujen tuottamisen kannalta keskeinen monikanavainen rahoitusmalli, jota pohditaan parlamentaarisessa työryhmässä. Hallitus päätti rakennepoliittisessa ohjelmassaan laatia selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamisen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista asiakkaan asemaan, palvelujen saatavuuteen, etuuksiin, sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään sekä kansantalouteen. Tavoitteena on rahoituksen selkiyttäminen ja osaoptimoinnin mahdollisuuksien vähentäminen. Selvityksessä huomioidaan palvelujen ja etuuksien saatavuus ja oikeudenmukainen kohdentuminen sekä terveydenhuoltolain ja potilasdirektiivin mukainen potilaan valinnanvapaus. Selvityksen on määrä valmistua alkuvuodesta 2015.¹³⁹ Työryhmän pohdinnat ratkaisevat pitkälti sen, missä määrin yksityisille palveluille syntyy kysyntää sote-uudistuksen tulevassa toteutuksessa.

Asumispalvelujen ja valvonnan toimintamallien kehittäminen kuntakokeiluissa

Valtiovarainministeriön kuntakokeilujen tavoitteena on vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää asukkaidensa palveluja, vauhdittaa normien purkua sekä etsiä uusia tuottavampia tapoja järjestää palvelut asiakaslähtöisesti. Taustalla on hallituksen kuntien veloitteiden vähentämisen toimintaohjelma. Tarkoituksena on kokeilla kuntien veloitteita keventäviä säädösmuutoksia ja toimenpiteitä, joilla kunnat voivat asiakaslähtöisesti kehittää palvelurakennettaan. Kunnilla olisi asiakaslähtöisiä poikkihallinnollisia palveluprosesseja tehostamalla mahdollisuus säästää kustannuksiaan tinkimättä palvelujen vaikuttavuudesta. Kuntakokeiluiden on tarkoitus palvella käynnistyviä kuntien yhdistämiselvityksiä.¹⁴⁰ Lisäksi ne voisivat tukea sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämien palvelurakenteiden ja toimintamallien suunnittelua.¹⁴¹

Kokeiluihin on hahmoteltu kuusi toimintamallia, joista yksi on palveluasumisen toimintamalli. Asumispalvelujen toimintamallissa kehitetään vanhusten, vammaisten ja muiden erityisryhmien palveluasumista tarkastelemalla nykyisten suositusten lähtökohtia ja kriteerejä sekä mahdollistetaan kunnille räätälöityjen ja yksilöllisten asumisvaihtoehtojen kokeileminen. Kokeilujen tavoitteena on tukea laitoshoidon purkamista ja erityisryhmien asumispalvelujen asukaslähtöisten ja kustannustehokkaiden ratkaisujen toteuttamista. Kokeilulla haetaan uusia joustavia asumispalvelujen toteuttamistapoja palveluasumisen toiminnallisten verkostojen ja palveluyksiköiden rakentamisen ja saneerausten kautta.¹⁴² Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on lainsäädäntöä, jolla ohjataan asumispalvelujen laatua. Kokeilulaila ei muuteta tässä lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.¹⁴³

135 Ks. esim. Ekström ym. 2014a, 2014b.

136 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, artikla 11.

137 Ks. esim. Ekström ym. 2014a, 2014b.

138 Helsingin Sanomat 25.6.2014.

139 Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b.

140 Valtiovarainministeriö 2014a.

141 Valtiovarainministeriö 2013e.

142 Valtiovarainministeriö 2013b.

143 Hallituksen esitys laiksi kuntien veloitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista

Asumispalvelut nousivat kokeiluja koskevassa esiselvityksessä yhdeksi sellaiseksi kunnallisen toiminnan alueeksi, jossa koettiin kunnille aiheutuvan lisäkustannuksia suositusten ja ohjeiden joustamattomasta soveltamisesta. Uusien toimintamallien tavoitteena on keventää kunnille kustannuspaineita aiheuttavaa viranomaisohjausta. Tämä voi tarkoittaa erilaisten asumispalvelujen ratkaisuja ja tuottamistapoja esimerkiksi joustavin tilaratkaisuin, kaavoituksen keinoin, olemassa olevan asuntokannan hyödyntämisellä, eri palvelumuotojen yhdistämisellä ja resurssien joustavalla yhteiskäytöllä. Olemassa olevan asuntokannan hyödyntäminen hoivarakentamisessa olisi perusteltua jo tässä esityksessä aiemmin lueteltujen näkökohtien vuoksi.

Toinen kuudesta toimintamallista on valvonnan toimintamalli, jossa kehitetään uutta joustavampaa ja asiakaslähtoisempää toimintatapaa. Valvonnan toimintamallissa kuntien omavalvonnan roolia kehitetään ja huomio kiinnitetään palvelujen saatavuuteen, palvelukokemukseen sekä taloudellisuuteen. Kokeilussa erikseen määriteltyjen suositusten ja valvontaohjelmien yksityiskohtaisten ohjeiden korvaamiseksi kehitetään valvontaan uusia puuttumiskriteereitä, joita kokeiluajana sovelletaan kokeilukuntiin. Aluehallintovirastojen valvontamenettelyä kehitetään vuorovaikutteisemmaksi ja joustavammaksi.¹⁴⁴ Vuorovaikutuksen lisääminen edistää tässä selvityksessä aiemmin peräänkuulutettua päätöksenteon ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Lisäksi toimintamallissa kehitetään suositusten ja ohjeiden joustavaa soveltamista kokonaisvaltaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen. Kokeiluajana kokeilukuntiin ei sovelleta mm. Valviran ja Avien valvontaohjelman tiukkoja mitoitusohjeita.¹⁴⁵

Kuntakokeilujen valmistelussa on todettu, että useissa tapauksissa esimerkiksi tiukat henkilöstö- ja tilamitoitukset mukaan lukien muut tarkoin numeraalisesti määritellyt ohjeet eivät yleisesti sisälly lainsäädäntöön tai asetuksiin, vaan suosituksiin ja usein myös Valviran ja aluehallintovirastojen vahvistamiin valvontaohjeisiin ja muihin ohjeisiin. Niitä on noudatettu yhdenvertaisuuden periaatteen toteuttamiseksi kuntakohtaisessa harkinnassa, jolloin niistä on muodostunut normeihin verrattavaa ohjausta kuntiin nähden ja ne ovat sitoneet kuntien liikkumavaraa enemmän kuin säädökset.¹⁴⁶

Valvontaohjeita on laadittu muun muassa vammaisten ja vanhusten ympärivuorokautisista asumispalveluista. Ohjeet ovat suosituksia, mutta niitä noudattamalla on pyritty turvaamaan asiakkaiden ja palveluntuottajien yhdenmukainen kohtelu koko maassa. Kunnalliset toimijat ovat tuoneet esiin suositusten ja ohjeiden tiukan noudattamisen lupa- ja valvontaviranomaisten toiminnassa, vaikka nämä eivät ole sitovia. Tämä rajoittaa kuntien toiminnan tehokasta suunnittelua ja aiheuttaa lisäkustannuksia. Kokeilu koskee sekä kuntien että yksityisten palveluntuottajien toimintaa.¹⁴⁷ Sääntelyn ja valvonnan keventäminen sekä joustavoittaminen on positiivinen tavoite sekä kuntien että pienten palveluntuottajien näkökulmasta, sillä raskas sääntely hankaloittaa erityisesti pienten toimijoiden edellytyksiä menestyä palveluasumismarkkinoiden kilpailussa.

Kokeilukuntien valinta tapahtui helmikuussa 2014. Hallituksen esitys kuntakokeilulaista ja kokeilualueista annetaan eduskunnalle syysistuntokauden alussa vuonna 2014.¹⁴⁸ Lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2015 alusta ja kuntakokeiluja tehdään vuosina 2015–2016.¹⁴⁹ Kokeilu päättyy joulukuussa 2016, jolloin on tarkoitus tehdä mahdolliset esitykset eduskunnalle kokeilusäädösten vakinaistamisesta.¹⁵⁰

kokeiluista. Luonnos 3.6.2014.

144 Hallituksen esitys laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista. Luonnos 3.6.2014.

145 Valtiovarainministeriö 2013c.

146 Hallituksen esitys laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista. Luonnos 3.6.2014.

147 Valtiovarainministeriö 2013b.

148 Valtiovarainministeriö 2014b.

149 Hallituksen esitys laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista. Luonnos 3.6.2014.

150 Valtiovarainministeriö 2013a.

LOPPUSANAT

Ikääntyneiden, vammaisten sekä muiden erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden palveluasumisen tarve kasvaa tulevaisuudessa, sillä yleinen kehityssuuntaus on laitoshoidon vähentäminen. Asumispalveluja tarvitsevat henkilöt halutaan asumaan muiden kansalaisten keskuuteen. Valtion varoista myönnettävällä tuella lisätään erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin vastaavien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa, sillä valtion asuntopolitiikan päätavoite on kohtuuhintaisen asumisen edistäminen.


Samaan aikaan asumispalvelujen kysynnän lisääntyessä erityisryhmien palveluasumisen toimintakokonaisuuteen kohdistuu rakenteellisia muutoksia. Yksityisten rahoittajien kiinnostus hoivakiinteistöjä kohtaan kasvaa, kuten mahdollisesti yksityisten toimijoiden merkitys palvelujen tuottajina.¹⁵¹ Myös tukea asumiseensa tarvitsevien henkilöiden vastuu palvelujen hankinnasta kasvaa, sillä julkisen sektorin varoilla ei kyetä järjestämään palveluja kaikille niitä tarvitseville henkilöille. Asukkaita joudutaan priorisoimaan nykyistä enemmän. Valtiontuella rahoitettuun palveluasumiseen kohdistuu tulevaisuudessa haasteita, kuten rahoituksen riittävyys suhteessa tarvittavien asuntojen määrään sekä ARAn toiminnan kehittäminen sidosryhmien tarpeiden mukaisesti. Yksityisesti rahoitettu asuntotuotanto muodostaa joustavan vaihtoehdon voimakkaasti säännellylle valtion tukemalle erityisryhmien asuntotuotannolle. Rakenteellisten muutosten rinnalla palveluasumisen järjestämiseen ja tuottamiseen yhdistyvään lainsäädäntöön kohdistuu monenlaisia kilpailuolosuhteisiin vaikuttavia muutoksia, joiden vaikutukset konkretisoituvat uudenlaisten toimintamallien vakiintuessa.

Toimivien kilpailuolosuhteiden näkökulmasta erityisryhmien palveluasumisen toimintakokonaisuuteen sisältyvien markkinoiden ja toimijoiden yhteistyön pitäisi sujua ongelmitta. Valtiontuen kohdentumiseen, palveluasumisen järjestämisstrategioihin ja kaavoitukseen, kilpailutuksiin, kuten myös valvontasäännösten monitulkintaisuuteen ja vaihteleviin soveltamiskäytäntöihin, liittyvät epätarkoituksenmukaiset sidokset vievät resursseja pois palvelujen tuotannosta. Valtiontuella rahoitetun palveluasumisen pikkutarkka sääntely sekä viranomaistoiminnan ennustettavuuteen kohdistuva epävarmuus vaikuttavat niin palvelujen tuottajien toimintaan kuin asumispalvelumarkkinoiden rakenteeseen.¹⁵² Byrokratian keventäminen ei automaattisesti merkitse palvelujen laadun heikkenemistä, vaan todennäköisemmin asumispalvelumarkkinoiden kehittymistä innovatiivisempaan suuntaan. Voidaan myös pohtia, minkälainen vaikutus palvelujen tuotantoon olisi yksityiskohtaisemmalla ja selkeämmällä lainsäädännöllä nykyisen puitelainsäädännön sijaan. Lainsäädännön tarkentamisella voitaisiin vähentää asumispalvelujen tuotantoa ohjaavien säännösten monitulkintaisuutta sekä valvontaviranomaisten vaihtelevia tulkintoja.

Selvityksen tulosten perusteella palvelujen kilpailutuksesta vastaavat hankintayksiköt sekä valvontaviranomaiset ovat ratkaisevassa asemassa kilpailuolosuhteiden parantamisessa. Palveluasumiseen liittyvillä strategioilla ja kilpailutuksilla kunnat edistävät toimivien palveluasumismarkkinoiden rakentumista, minkä myötä kunnat pystyvät kilpailuttamaan uusia palvelukokonaisuuksia sekä muodostamaan paremmin kumppanuuksia asumispalvelujen tuottajien kanssa. Valvontaviranomaiset ovat ratkaisevassa asemassa yritystoiminnan käynnistämässä ja uusien toimijoiden hyväksymisessä palveluasumismarkkinoille sekä ennen kaikkea siinä, miten uudet innovaatiot sisällytetään asumispalvelujen tuotantoon. Valvontaviranomaisten rinnalla markkinaoikeudesta on muodostunut monitulkintaisen puitelainsäädännön selkeyttäjä palvelujen tuotantoon liittyvien kilpailuongelmien ratkaisemisessa. Markkinaoikeuden aktiivinen hyödyntäminen on osoitus asumispalvelujen tuottajien harjoittamasta omavalvonnasta palvelujen hankintaprosessiin sisältyvien ongelmien paljastamisessa.

151 Sote-uudistuksen toteuttaminen tulevaisuudessa antaa vastauksen yksityisten palvelujen tuottajien roolin muotoutumiseen uudessa toimintakentässä.

152 Keskuskauppakamari on pitänyt ylisääntelyteemaa vuosia esillä ja peräänkuuluttanut muun muassa yritysvaikutusten arviointia hallituksen esityksissä. Keskuskauppakamarin raportti ylisääntelyn seurauksista sisältää esimerkkejä yritysten kokemasta hallinnollisesta taakasta ja vireillä olevista sääntelytaakkaa lisäävistä säännöksistä ja lakihankkeista. Raportissa ei välittömästi käsitellä palveluasumista, mutta monet esiin nostetuista ongelmista ovat yhteneväisiä palveluasumisen ongelmien kanssa (Keskuskauppakamari 2014).



Kaiken kaikkiaan kilpailuolosuhteisiin liittyvät epätarkoituksenmukaiset sidokset painottavat alan lainsäädännön soveltamisen merkitystä kilpailuongelmien ilmenemisessä. Erityisryhmien palveluasumiseen yhdistyvä lainsäädäntö pyrkii vajavaisuuksistaan huolimatta luomaan edellytykset laadukkaiden palvelujen tuotantoon sekä kilpailun toimivuuteen alan markkinoilla. Ajantasainen lainsäädäntö ei kuitenkaan riitä, jos palveluasumisen järjestämisestä vastuussa olevat hankintayksiköt ja palvelujen tuottajat eivät noudata lakeja siitä syystä, etteivät tunne lainsäädäntöä riittävästi tai soveltavat lakeja ensisijaisesti omien tarkoituksiensa hyödyttämiseksi.

LÄHTEET

Kirjallisuus- ja virallislähteet

Ahonen, Sanna & Verkasalo, Aino & Hakala, Kia (2013) Kolmannen sektorin toimijat kohtuuhintaisten asuntojen tuotannossa. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 14/2013. Helsinki.

Arvonlisäverolaki 1501/1993.

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2010) Muunneltavuus palvelu- ja senioriasumisessa. VVO Palvelutalo Viikin kehityshankeraportti. Raportteja 1/2010. Lahti.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2013a) Palveluasumisen opas. 19.8.2013. Lahti.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2013b) Suunnitteluopas. Keskeisiä tavoitteita valtion tukemien asuntojen suunnittelulle. 19.8.2013. Lahti.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2014a) Investointiavustukset erityisryhmille 2005–2013. Selvitys 1/2014. Lahti.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2014b) Opas arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintoihin. 12.2.2014. Lahti.

Eskola, Saira (2012) Selvitys ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoituksesta ja palveluasumisesta. Ympäristöministeriön raportteja 21/2012. Helsinki.

Ekström, Bo-Erik & Haavisto, Ilkka & Pohjonen, Mika (2014a) Sote on rimanalitus. EVA Arvio 3. 27.6.2014. Helsinki.

Ekström, Bo-Erik & Haavisto, Ilkka & Pohjonen, Mika (2014b) Vuosikymmenen valinta. Näin sote-uudistus pelastetaan. EVA Analyysi 36. 28.5.2014. Helsinki.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusmenettelyjen yhteensovittamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 8.5.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 18.8.2014.

Hallituksen esitys laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista. Luonnos 3.6.2014.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Helsingin Sanomat 25.6.2014. Sote-ratkaisu lähestyy maalia.

Helsingin Sanomat 11.7.2014. ”Kaikki sotesta”.

Hintsala, Susanna & Mietola, Reetta (2013) ”Vain me ja tavallinen kerrostalo”. Yhteiskehittelyllä uusia asumisen ratkaisuja. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 6/2013. Lahti.

Huikko, Katariina (2012) Uudet hankintadirektiivit – ensi tunnelmia. Suomen Kuntaliiton verkkokolumni 3.2.2012. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2012/Sivut/20120202-uudet-hankintadirektiivit-ensi-tunnelmia.aspx> (Viitattu 13.8.2014).

Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta (2010) Laatusuositukset kehitysvammaisten henkilöiden asuntojen rakentamiseen vuosiksi 2010–2017.

Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta (2012) Lausunto ”Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen -oppaaseen”, luonnos 10.5.2012.

Keskuskauppakamari (2014) Ylisääntelyn seuraukset – Pykälämyrsky vaikeuttaa yritysten toimintaa. Helsinki.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2013) Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013. Helsinki.

KTI Finland (2014) The Finnish Property Market 2014. Helsinki.

Laiho, Ulla-Maija (toim.) (2011) HYVÄ 2009–2011. Toiminta ja tulokset. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 8/2011. Helsinki.

Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta 481/1995.

Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi 1281/2004.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystieteiden palveluista 980/2012.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977.

Laki raha-automaattivastuksista 1056/2001.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987.

Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta 604/2001.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011.

Leppänen, Pasi & Servo, Anu & Laakso, Joonatan (2011) Kotihoidon ja tehostetun palveluasumisen kustannukset palvelusetelin perustana. Loppuraportti. Deloitte. Helsinki.

Lith, Pekka (2012a) Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. TEM raportteja 18/2012. Helsinki.

Lith, Pekka (2012b) Palveluasumisen markkinat Suomessa 2010-luvun vaihteessa. Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palvelutuottajista ja yritystoiminnan kehityksestä. TEM raportteja 24/2012. Helsinki.

Lith, Pekka (2013a) Vanhusten ja erityisryhmien yksityisen palveluasumisen kilpailutilanne. Jatkoselvitys toimialan palvelukysynnästä, yrityksistä ja markkinoista 2011–12. TEM raportteja 9/2013. Helsinki.

Lith, Pekka (2013b) Yksityiset sosiaali- ja terveystieteiden palvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa. TEM raportteja 34/2013. Helsinki.

Lundström, Ilona (2011) Kuntien palveluhankintojen murros. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Mäkeläinen, Laura & Määttä, Kalle (2014) Viranomaiskäytännön yhtenäisyys ja kilpailun edistäminen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2014. Helsinki.

Oosi, Olli & Toivanen, Mia & Eskola, Saira (2014) Erityisryhmien investointivastujärjestelmän toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 14. Helsinki.

Peltosalmi, Juha & Hakkarainen, Tyyne & Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (2012) Järjestöbarometri 2012. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. Helsinki.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Rakennuslehti 15.3.2012. Ara on myöntänyt yli 60 miljoonan tuet hoivayrittäjien käyttämille rakennuttajayhtiöille.

Rakennuslehti 21.3.2014. Kilpailuvirasto selvittää hoivarakentamisen tuki- ja normiongelmia.

Sinervo, Timo & Noro, Anja & Tynkkynen, Liina-Kaisa & Sulander, Juhani & Taimio, Heikki & Finne-Soveri, Harriet & Lilja, Reija & Syrjä, Vesa (2010) Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakenteen, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi. Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 34/2010. Helsinki.

Sosiaalialan Työnantajat (2014) Hoiva 2020. Yksityisen hoiva-alan tulevaisuus. Helsinki.

Sosiaalihuoltoasetus 607/1983.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012a) Kansallinen muistiohjelma 2012–2020. Tavoitteena muistiystävällinen Suomi. Raportteja ja muistioita 2012:10. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012b) Laitoksista yksilölliseen asumiseen. Valtakunnallinen suunnitelma palvelujen kehittämiseksi lähiyhteisöön. Raportteja ja muistioita 2012:5. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012c) Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2012:21. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012d) Valtioneuvoston periaatepäätös kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palveluiden turvaamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:15. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013a) Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013b) STM uudistaa vammaislainsäädäntöä ja seuraa kehitysvammaisten asumisohjelman toteutumista. Tiedote 84/2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013c) Yhdenvertaisuutta palveluihin ja palveluasumiseen. Tiedote 177/2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014a) Ministeri Risikko: Palvelusetelin laajempi käyttö tukisi hoivayrittäjyyttä. Tiedote 17/2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014b) Ministeri Risikko: Uusi rahoitusmalli vauhdittamaan sote-uudistusta. Tiedote 2/2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014c) Sote-uudistuksesta on saatu ratkaisu. Tiedote 149/2014.

Suomen Kuntaliitto (2012) Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen. Kuntaliitto. Helsinki.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Syrjänen, Olavi (2012) Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 18. Helsinki.

Tilastokeskus (2012) Väestöennuste 2012–2060. Suomen virallinen tilasto. Helsinki.

Tuloverolaki 1535/1992.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010) Kuluttajanäkökulman toteutuminen palveluasumisessa ja palveluasumisen hintojen vertailtavuuden parantaminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 70/2010. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012) Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti 5/2012. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013) Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat. Verkkoesite.

Valtioneuvosto (2012) Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma vuosille 2012–2015.

Valtioneuvosto (2013) Valtioneuvoston periaatepäätös 18.4.2013. Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelma vuosille 2013–2017.

Valtioneuvosto (2014) Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen kattavasti viidelle alueelle. Valtioneuvoston tiedote 114/2014.

Valtioneuvoston asetus vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (666/2001).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä. Valtiontalouden tarkastusviraston tulokellisuustarkastuskertomukset 221/2011. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2013a) Kuntakokeilut käynnistyvät. Tiedote 216/2013.

Valtiovarainministeriö (2013b) Kuntakokeilut kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tueksi. Muistio 15.11.2013.

Valtiovarainministeriö (2013c) Kuntakokeilut kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tueksi. Muistio 17.12.2013.

Valtiovarainministeriö (2013d) Kuntalain uudistamisen lainsäädäntötarpeet. Taustamuistio kuntalain uudistamisen lainsäädäntötarpeista. 11.6.2013.

Valtiovarainministeriö (2013e) Kuntien haku kuntakokeiluhankkeeseen. Kirje kunnille 17.12.2013.

Valtiovarainministeriö (2014a) Kuntakokeilujen jatkoneuvotteluihin on kutsuttu mukaan 17 kuntaa tai kuntaryhmää. Tiedote 39/2014.

Valtiovarainministeriö (2014b) Kuntakokeilulain valmistelu etenee. VM uutiskirje 21/2014.

Valtiovarainministeriö (2014c) Kuntalaki uudistuu – kuntalainen, kuntajohtaminen ja kuntatalouden tasapaino lain keskiössä. Tiedote 78/2014.

Valvira (2012a) Mielenveys- ja päihdehuollon ympärivuorokautiset asumispalvelut sekä päihdehuollon laitoshoido. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Valvontaohjelmia 5/2012. Helsinki.

Valvira (2012b) Vammaisten henkilöiden ympärivuorokautiset asumispalvelut. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Valvontaohjelmia 6/2012. Helsinki.

Väyrynen, Riikka & Kuronen, Raija (2013) Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2012. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 26/2013. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2010) Yleishyödyllisyssäännösten kehittäminen. Työryhmän raportti 20.1.2010. Ympäristöministeriön raportteja 1/2010. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2011a) Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia. Työryhmäraportti 14.12.2010.
Ympäristöministeriön raportteja 1/2011. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2011b) Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla. Työryhmäraportti. Ympäristöministeriön raportteja 8/2011. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2012) Avustukset erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. Ohjauskirje 4.1.2012.

Ympäristöministeriön asetus valtion tukemaa asuntorakentamista koskevista määräyksistä ja ohjeista annetun ympäristöministeriön päätöksen kumoamisesta 142/2010.

Tuomioistuinratkaisut

Korkein hallinto-oikeus

KHO:2003:275

KHO 2013:73

KHO:2014:43

KHO 2014:55

KHO 2014:80

Helsingin hallinto-oikeus

HAO 30.9.2013 13/0921/6

HAO 11.6.2014 14/0513/6

Markkinaoikeus

MAO:167/11

MAO:516/11

MAO:573/11

MAO:120/13

MAO:343/13

MAO:203/14

MAO:375/14

