

Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia

Työryhmäraportti 14.12.2010

Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia

Työryhmäraportti 14.12.2010



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 1 | 2011
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2011

ISBN 978-952-11-3834-8 (nid.)
ISBN 978-952-11-3835-5 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)



YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti 16.3.2010 työryhmän selvittämään palveluasumisen rahoitusta tilojen rakentamisen, perusparantamisen ja hankinnan kannalta sekä tekemään ehdotuksia siihen liittyvän julkisen rahoituksen periaatteiksi sekä rahoittajien yhteistyön lisäämiseksi. Työryhmän toimikausi oli 17.3.2010–14.12.2010.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää valtion tukeman palveluasumisen, mukaan luettuna hoivakodit ja dementia-ryhmäkodit, investointirahoituksen rahoituslähteitä ja -periaatteita, erityisesti yhteis- ja palvelutilojen kannalta. Työryhmän tuli tehdä ehdotuksia rahoituksen yhteensovittamiseksi ottamalla huomioon kilpailuun ja julkisiin hankintoihin liittyvät näkökulmat. Edelleen työryhmän tuli tehdä ehdotuksia palvelutalojen laatu- ja kustannusohjauksen yhteensovittamisesta ja rahoittajien yhteistyöstä.

Puheenjohtajana toimi asuntoneuvos Raija Hynynen ympäristöministeriöstä ja jäseninä olivat hallitussihteeri Heli Huuhka ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Päivi Voutilainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehitysjohtaja Ulla-Maija Laiho työ- ja elinkeinoministeriöstä, ylitarkastaja Juuso Kalliokoski maa- ja metsätalousministeriöstä, rakennuttamisjohtaja Martti Polvinen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA), tutkimuspäällikkö Arttu Juuti Kilpailuvirastosta 16.8.2010 asti ja erikoistutkija Liisa Vuorio 17.8.2010 lähtien, ylitarkastaja Tuulikki Forssén Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira), erityisasiantuntija Eevaliisa Virnes Suomen Kuntaliitosta ja elinkeinopoliittinen asiamies Aino Närkki Sosiaalialan Työnantajat ry:stä. Työryhmän sihteerinä olivat kehittämisarkkitehti Sampo Vallius ARasta ja 15.6.2010 alkaen hallitussihteeri Ville Koponen ympäristöministeriöstä.

Työryhmän ehdotuksista järjestettiin kuulemistilaisuus ympäristöministeriössä 29.11.2010. Kuulemistilaisuuteen osallistuivat hankepäällikkö Vesa Sauramo Helsingin kaupungilta, palvelupäällikkö Ismo Rautiainen ja palvelupäällikkö Anna-Liisa Korhonen Vantaan kaupungilta, projektijohtaja Mari Patronen Tampereen kaupungilta, sosiaalijohtaja Marja-Leena Meriläinen Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymästä, talousjohtaja Harri Lindqvist Varsinais-Suomen erityishuolto- ja kuntayhtymästä, toimialapäällikkö Riitta Kettunen Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, tarkastaja Samuel Haataja Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, liiketoimintapäällikkö Sirkka-Liisa Kovettu Finnvera Oy:stä, riskienhallintapäällikkö Harri Biström Valtiokonttorista, kiinteistöpäällikkö Veikko Luhtanen Raha-automaattiyhdistyksestä, toiminnanjohtaja Marja-Liisa Kunnas Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitosta, korjausneuvonnan päällikkö Jukka Laakso Vanhustyön Keskusliitosta, toimitusjohtaja Risto Hämäläinen Invalidiliiton Asumispalvelut Oy:stä, toimitusjohtaja Markku Virkamäki Kehitysvammaisten Palvelusäätiöstä, toimitusjohtaja Marja Kokko Tyvene Oy:stä, toimitusjohtaja Kristiina Hautakangas Mainio Vire Oy:stä, toimitusjohtaja Keijo Ullakko Lakea Oy:stä ja asiantuntija Jussi Tanninen Evli Property Investments Oy:stä.

Työryhmän työ on ollut hyvin haastavaa, koska käytännöt palveluasumisen järjestämisessä ja kuntien palveluhankinnoissa vaihtelevat huomattavasti ja niissä on ilmennyt monia ongelmia. Työryhmä pääsi pitkälle näiden kysymysten ratkaisemisessa, mutta pitää silti tärkeänä, että palveluasumisen järjestämistä koskevaa selvitys- ja muuta yhteistyötä jatketaan lähitulevaisuudessa.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa ympäristöministeriölle ehdotuksensa palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksista.

Helsingissä 14. joulukuuta 2010

Raija Hynynen

Heli Huuhka

Päivi Voutilainen

Ulla-Maija Laiho

Juuso Kalliokoski

Martti Polvinen

Liisa Vuorio

Tuulikki Forssén

Eevaliisa Virnes

Aino Närkki

Ville Koponen

Sampo Vallius

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
1 Lähtökohdat	7
2 Palveluasumisen nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät	9
2.1 Palveluasumisen sisältö ja käsitteet	9
2.2 Nykytilanne	10
2.2.1 Ikääntyneet.....	12
2.2.2 Kehitysvammaiset.....	12
2.2.3 Muu vammaisten palveluasuminen	13
2.2.4 Mielenterveyskuntoutujat	13
2.2.5 Asunnottomat	14
2.3 Tulevaisuuden näkymät.....	14
2.3.1 Ikääntyneet.....	15
2.3.2 Kehitysvammaiset.....	16
2.3.3 Mielenterveyskuntoutujat	17
2.3.4 Asunnottomat	18
2.4 Palveluasumisen luvat ja valvonta.....	18
3 Julkinen tuki ja rahoitus	20
3.1 Palveluasumisen tukeminen ja EU:n valtiontukisääntely	20
3.2 ARAn erityisryhmien asumisen investointiavustus.....	22
3.3 RAY:n avustukset asumiseen.....	24
3.4 Maa- ja metsätalousministeriön tuet sosiaalialan yritystoimintaan	26
3.5 Työ- ja elinkeinoministeriön tuet sosiaali- ja terveysalan toimitiloihin	28
3.6 Finnveran rahoitus asumispalveluja tarjoaville yrityksille	29
4 Julkiset hankinnat ja rahoittajien käytännöt palveluasumisessa	30
4.1 Julkiset hankinnat palveluasumisessa	30
4.1.1 Kilpailupolitiikka ja kielletyt kilpailunrajoitukset.....	30
4.1.2 Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankintamenettelyt	30
4.1.3 Hankintaprosessi kunnan näkökulmasta	34
4.2 Palveluseteli.....	36
4.2.1 Palveluseteli vaihtoehtoisena sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapana	36
4.2.2 Palveluseteli vanhusten palveluasumisen järjestämisessä Helsingissä	38
4.3 Rahoittajien käytännöt rahoituksen myöntämisessä	39
4.3.1 ARA.....	39
4.3.2 Maa- ja metsätalousministeriö	40
4.3.3 Finnvera	40

5	Palveluasumiseen liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita	41
5.1	Palvelumarkkinoiden erityispiirteet ja toimivuus.....	41
5.2	Rahoittajien yhteistyö ja viranomaismääräykset	42
5.3	Kuntien palveluasumishankinnat	43
5.4	Yhdistyspohjaisten palvelutalojen taloudelliset ongelmat	47
6	Työryhmän ehdotukset	49
6.1	Ehdotusten reunaehdoja	49
6.2	Työryhmän ehdotukset perusteluineen	49
	 Liite. Selvitys tehostetun palveluasumisen rakennusinvestoinneista vuosina 2007–2009.....	53
	 Kuvailulehti	61
	Presentationsblad.....	62

1 Lähtökohdat

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan erityisryhmien asumisen investointiavustusten myöntämistä jatketaan painopisteen ollessa vanhus-ten asumisessa ja selvitetään asuntorahaston tukien käyttöalueen laajentamista palveluasumisessa. Valtioneuvosto teki 14.2.2008 periaatepäätöksen valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi, jossa sovittiin, että ”Ympäristöministeriö laatii vuonna 2009 selvityksen tukien käyttöalueen laajentamisesta palveluasumisessa. Selvityksessä kartoitetaan ilman tukia tapahtuva palveluasuntotarjonta ja arvioidaan valtion tukien tarkoituksenmukaiset rajaukset yhteistyössä Kilpailuviraston kanssa. Valtion tukea ei osoiteta tarjontaan, jolla on edellytykset toteutua ilman valtion tukia. Valtion tuet säilytetään investointitukina.”

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) myöntää investointiavustuksia erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi uudisrakennettavia, perusparannettavia ja hankittavia vuokrataloja tai vuokra-asuntoja varten. Huonokuntoisten ja muistisairaiden vanhus-ten sekä vammaisten asuntohankkeet ovat tavallisesti palveluasumishankkeita. Avustuksen saannin edellytyksenä on, että kohde saa ARAlta myös korkotukilainapäätöksen.

Lisäksi palveluasumista rahoittavat työ- ja elinkeinoministeriö rakenerahasto-ohjelmien sekä maa- ja metsätalousministeriö Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 kautta. Viimeksi mainitussa kohteena ovat maaseudulla sijaitsevat pienet yritykset. Myös Finnvera Oyj myöntää lainoja ja takauksia asumispalveluita tuottavien yritysten investointien rahoittamiseen. Nämä rahoitusmekanismit ovat ehdoiltaan erilaisia, ja myös niihin liittyvät laatu- ja kustannusohjeet eroavat toisistaan.

Viime aikoina on muutamissa eri ministeriöiden työryhmissä kiinnitetty huomiota palveluasumiseen liittyviin kysymyksiin. Työryhmissä on käsitelty palveluasumisen järjestämistä, palvelurakenteen muutosta vanhuspalveluissa ja yritystoiminnan edistämistä palveluasumisen tuottamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön Ikähoiva-työryhmä valmisteli ehdotukset ikäihmisten ympärivuorokautisen hoiva- ja hoitopalvelujen rakenteiden ja sisällön kehittämiseksi. Työssä käsiteltiin palveluasumiseen ja laitoshoidon liittyviä kysymyksiä, ja tehtiin muun muassa ehdotuksia laitoshoidon korvaavista avohuollon palveluratkaisuista, joihin asumisjärjestelyt oleellisesti liittyvät.

Työ- ja elinkeinoministeriön Hyvinvointihankkeen tavoitteena on turvata osaavan työvoiman saanti hyvinvointialalla, kehittää yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytyksiä sekä parantaa tuottavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä selvitti myös mahdollisuudet kehittää yhteismitalliset, kuluttajan valinnan mahdollisuutta varmistavat periaatteet erityisesti asumisen sisältäviin sosiaali- ja terveysalan palveluihin. Tähän liittyvät palvelutalojen palvelut ja niiden hinnoittelu.

Hallitusohjelmassa ja asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ympäristöministeriö asetti tämän työryhmän selvittämään palveluasumisen rahoitusta. Työryhmän työ keskittyi palvelutalorakennusten julkiseen

rahoittamiseen, lähinnä avustusten kautta. Työ koski palveluasumisen uusia rakennusinvestointeja ja olemassa olevien rakennusten peruskorjauksia ja laajennuksia. Sen sijaan palveluasumisen palvelujen rahoittaminen ja järjestäminen ei kuulunut työryhmän tarkastelun piiriin muuten kuin siltä osin kuin sillä on liittymäkohtia rakennusten toteuttamiseen.

Työryhmän työ painottui niin sanottuun tehostettuun palveluasumiseen eli ympärivuorokautisiin asumispalveluihin, mutta myös muuta palveluasumista sivuttiin. Eri kohderyhmien osalta tarkasteltiin ikääntyneille, kehitysvammaisille, mielenterveyskuntoutujille, päihdekuntoutujille ja asunnottomille tarkoitettua palveluasumista. Tässä raportissa tarkoitetaan yksityisillä palveluntuottajilla sekä yrityksiä että järjestöjä. Julkisella tuella tarkoitetaan lähinnä avustuksen kaltaisia suoria tukia.

Työryhmätyön yhteydessä tehtiin selvitys tehostetun palveluasumisen rakennusinvestoinneista vuosina 2007–2009. Selvityksen aineisto kerättiin yksityisille palvelutaloja omistaville yhteisöille kohdistetulla kyselyllä. Selvityksen laati ARAn korkeakouluharjoittelija Jenni Leväniemi, ja se on tämän raportin liitteenä.

2 Palveluasumisen nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät

2.1

Palveluasumisen sisältö ja käsitteet

Palveluasuminen sisältää aina sekä asunnon että asumiseen liittyvät palvelut. Asunnostaan ja siihen liittyvistä kustannuksista vastaa asukas. Asunto voi olla vuokra- tai omistusasunto. Palveluasumista voidaan järjestää palvelutaloissa, ryhmäkodeissa tai asumisryhmissä. Asukkaalla on käytössä oma asunto, joka soveltuu hänen tarpeisiinsa, tai ainakin oma huone ja kylpyhuone esimerkiksi muistisairaille tarkoitettussa ryhmäkodissa. Asumista tukevat palvelut voidaan toteuttaa monimuotoisesti ja yksilöllisesti. Tarjottavia palveluja voivat olla esimerkiksi hoito- ja hoivapalvelut, ateriapalvelu, henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät palvelut, erilaiset turvapalvelut sekä muut tukipalvelut. Palveluasuntoja ylläpitävät kunnat, järjestöt ja yritykset.

Palveluasumisessa asiakkaan asuminen perustuu aina asunnon hallintasuhteeseen (vuokra- tai omistussuhde). Vuokra-asumisessa asukkaalla on asumisestaan palvelutalossa asuinhuoneiston vuokrauksesta annetuin lain (481/1995, jäljempänä huoneenvuokralaki) mukainen vuokrasopimus. Jos asukas ei kykene itse tekemään vuokrasopimusta, sen tekee hänen edunvalvojansa. Vuokralainen ja vuokranantaja voivat sopia monista vuokrasopimuksen ehtoista haluamallaan tavalla. He voivat sopia muun muassa vuokran suuruudesta, vuokran tarkistamisesta, huoneiston kunnosta ja kunnossapidosta sekä vuokrasuhteen kestosta. Vuokrasopimus on syytä tehdä kirjallisesti. Jos vuokrasopimusta ei ole tehty kirjallisesti, sen katsotaan olevan voimassa toistaiseksi. Toistaiseksi voimassa oleva sopimus päättyy, kun jompikumpi osapuolista on irtisanonut sen ja irtisanomisaika on päättynyt. Vuokrasopimus on yksityisoikeudellinen sopimussuhde, jota koskevat kuluttaja- ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet.

Ikääntyneiden, kehitysvammaisten, vammaispalvelujen ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut on lainsäädännössä määritelty eri tavoin, ja käytetyt käsitteet ovat toisistaan poikkeavia. Seuraavassa on kuvattu käsitteiden sisältöä.

Vanhustenhuollon käsitteet

Palveluasuminen

Palveluasuminen sisältää sekä asumisen että siihen liittyvät palvelut. Tällaisia palveluja voivat olla esimerkiksi kodinhoitoapu ja hygieniapalvelut. Osa yksiköistä on palvelutaloja, joissa asiakkaalla on oma huoneisto, ja osa esimerkiksi ryhmäkoteja, joissa asiakkaalla on kylpyhuoneella varustettu huone.

Tavallinen palveluasuminen

Tavallisessa ikääntyneiden palveluasumisessa henkilökunta on paikalla vain päivällä.

Tehostettu palveluasuminen

Tehostetun palveluasumisen yksiköitä ovat ikääntyneille tarkoitettut palveluasumisyksiköt, joissa henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden. Ne eroavat vanhainkodeista siinä, että Kela on hyväksynyt ne avohoidon yksiköiksi ja asiakas maksaa erikseen asumisesta ja käyttämistään palveluista ja voi saada asumiseensa Kelan myöntämää eläkkeensaajan asumistukea.

Laitoshoito

Laitoshoitoon kuuluu hoito vanhainkodissa ja terveyskeskussairaalassa.

Kehitysvammahuollon käsitteet

Autettu asuminen (tehostettu palveluasuminen)

Autettua asumista on asuminen kehitysvammaisille tarkoitettussa ryhmäkodissa, jossa on ympärivuorokautinen henkilökunta.

Ohjattu asuminen (palveluasuminen)

Ohjattua asumista on asuminen kehitysvammaisille tarkoitettussa ryhmäkodissa, jossa henkilökunta on paikalla vain osan vuorokautta.

Tuettu asuminen

Tuettua asumista on asuminen vuokra- tai omistusasunnossa varsin itsenäisesti, kuitenkin niin, että asukkaiden tukena on tukihenkilö muutaman tunnin viikossa.

2.2

Nykytilanne

Ikääntyneiden palveluasuminen muodostaa yli puolet sosiaalihuollon asumispalveluista. Vuoden 2009 lopussa sen piirissä oli yli 32 000 asiakasta, vaikka laitoshoitoon lukeutuva vanhainkotiasuminen jääkin sen ulkopuolelle. Kehitysvammaisten asumispalvelut, muut vammaisten asumispalvelut ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut tarjoavat asumista noin 18 000 asiakkaalle.

Taulukko 1. Erityisryhmien avohuollon asumispalvelut vuoden 2009 lopussa.

a) Paikkojen ja kohteiden lukumäärä		Paikkojen lkm	Kohteiden lkm
Vanhustenhuolto	vanhainkodit (laitoshoito)	17 118	420
	tehostettu palveluasuminen	25 684	1 336
	tavallinen palveluasuminen	6 856	521
Kehitysvammaisten asumispalvelut	autettu asuminen (ympäri- ja vuorokautinen)	5 554	652
	ohjattu asuminen	2 066	360
	tuettu asuminen	911	171
Muut vammaisten asumispalvelut	ympäri- ja vuorokautinen henkilökunta	1 931	120
	ei-ympäri- ja vuorokautinen	715	
Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut	ympäri- ja vuorokautinen henkilökunta	3 641	262
	ei-ympäri- ja vuorokautinen	3 519	329
Päihdehuollon asumispalvelut (asiakkaita vuoden aikana)		4 414	
b) Paikkojen lukumäärä tuottamistavan mukaan		Kuntien paikkojen lkm	Yksityisten paikkojen lkm *)
Vanhustenhuolto	vanhainkodit (laitoshoito)	14 827	2 291
	tehostettu palveluasuminen	12 123	13 561
	tavallinen palveluasuminen	3 122	3 734
Kehitysvammaisten asumispalvelut	autettu asuminen (ympäri- ja vuorokautinen)	2 996	2 558
	ohjattu asuminen	1 695	371
	tuettu asuminen	693	218
Muut vammaisten asumispalvelut	ympäri- ja vuorokautinen henkilökunta	151	1 780
	ei-ympäri- ja vuorokautinen	247	468
Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut	ympäri- ja vuorokautinen henkilökunta	146	3 495
	ei-ympäri- ja vuorokautinen	542	2 977

*) Yksityiset paikat sisältävät sekä järjestöjen että yritysten tuottamat palvelut.

Lähde: Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri, THL.

Taulukko 2. Eri palveluntuottajien osuudet asumispalveluista vuonna 2008.

	Kunnat ja kuntayhtymät (%)	Järjestöt (%)	Yritykset (%)	Yksityinen yhteensä (%)
Vanhainkotien hoitopäivät koko vuonna	88,2	10,0	1,7	11,8
Ikäntyneiden palveluasumisen asiakkaat 31.12.	44,4	36,1	19,5	55,6
Ikäntyneiden tehostetun palveluasumisen asiakkaat 31.12.	38,9	37,8	23,3	61,1
Vammaisten ryhmämuotoisten asumispalvelujen asiakkaat 31.12.	52,3	21,1	26,5	47,7
Henkilökunta läsnä myös yöllä	42,4	24,4	33,1	57,6
Henkilökunta ei läsnä yöllä	87,4	9,5	3,1	12,6
Psykiatrian asumispalvelujen asiakkaat 31.12.	10,5	20,7	68,9	89,5
Päihdehuollon asumispalvelujen asumispäivät koko vuonna	32,2	65,7	2,2	67,8

Lähde: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. THL.

2.2.1

Ikääntyneet

Ikääntyneille tarkoitettujen sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelujen rakenne on muuttunut kuluvan vuosikymmenen aikana. Tehostettua palveluasumista saaneiden asiakkaiden määrä ja osuus on jatkuvasti kasvanut. Samaan aikaan vanhainkotien ja tavallisen palveluasumisen asiakasmäärät ovat pienentyneet.

Vuoden 2009 lopussa vanhainkodeissa ja tehostetun palveluasumisen yksiköissä oli yhteensä 42 802 asiakasta. Asiakkaiden keski-ikä oli 83 vuotta. Naisia vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen asiakkaista oli 72,5 prosenttia. Vuoden 2008 lopussa terveyskeskusten vuodeosastoilla oli yli 8 800 yli 75-vuotiasta henkilöä. Tämän lisäksi niin sanottua tavallista palveluasumista, jossa henkilökuntaa on paikalla vain päivisin, oli tarjolla lähes 7 000 henkilölle.

Ikääntyneiden asumisessa on viime aikoina painotettu kotona asumista eli asumista tavallisissa asunnoissa. Kotipalvelujen ja -hoidon avulla huonokuntoisetkin ikääntyneet pystyvät selviytymään tavallisissa asunnoissa. Ongelmina ovat asunkannan esteellisyys, esimerkiksi hissien puute kerrostaloissa, ja osittain myös asuntojen varustetason puutteet. Suomessa on noin 18 700 vähintään kolmikerroksista taloa, joissa ei ole hissiä¹. Koska taloissa on keskimäärin 2–3 porrasta, hissi puuttuu kolmikerroksisista tai korkeammista taloista yhteensä noin 42 700 porrashuoneesta. Näissä on yli 413 000 asuntoa, joissa on 100 000 yli 65-vuotiasta asukasta.

Senioritalot ovat kasvava liiketoiminta-alue maassamme. Ne ovat tavallisia kerrostaloja, mutta asukkaiden ikäraja on määritelty siten, että yhden asuntoon muuttavista tulee olla tietyn ikärajan ylittänyt, monesti 55 vuotta täyttänyt. Taloja koskevat samat esteettömyysmääräykset kuin muutakin uudisrakentamista, mutta ikäihmisten tarpeet pyritään ottamaan paremmin huomioon suunnittelussa. Asunnot varustetaan teknisillä turvalaitteilla tai niitä varaudutaan lisäämään asukkaan tarpeiden mukaisesti. Yhteistilat ja palvelutilat senioritaloissa ovat vähäisiä. Yleensä tarjolla on ateriapalveluja. Talot sijaitsevat palvelujen lähetyvillä, monesti palvelutalon tai päiväkeskuksen vieressä. Yhteisöllisiä ikääntyneiden asumisratkaisuja on vielä vähän.

2.2.2

Kehitysvammaiset

Kehitysvammaisia oli laitoshoidossa vuoden 2009 lopussa 2 035 henkilöä, joista 1 899 henkilöä pitkäaikaispaikalla. Erilaisten asumispalveluiden piirissä oli kehitysvammaisia noin 8 500 henkilöä, perhehoidossa yli 1 000 henkilöä ja omaisten luona asui noin 12 500 henkilöä.

YK hyväksyi vuonna 2006 vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Sen mukaan vammaisilla ihmisillä tulee olla oikeus valita missä ja kenen kanssa he asuvat. Heillä tulee olla saatavissa erilaisia koti- ja asumispalveluja sekä riittävästi tukipalveluja ja henkilökohtaista apua. Niiden avulla tuetaan vammaisten elämistä lähiyhteisössä. Koko väestölle tarkoitettujen palvelujen ja järjestelyjen tulee olla vammaisten saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa.

¹ Pekka, T., Pelvas, P. & Peltonen, J.: Asuinkerrostalojen hissittömyys. Katsaus hissitutkimuksiin sekä hissitilanteen rekisterikartoitus, kartta- ja paikkatietoesityksiä väestötietojärjestelmään perustuen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1/2008. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, Helsinki 2008. <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=22215&lan=fi>. [Viitattu 13.12.2010]

Myös Suomen vammaispoliittisen ohjelman VAMPO 2010–2015 yhtenä tavoitteena on vammaisten itsenäisen asumisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden lisääminen. Kehitysvammaisten kohdalla tämä tarkoittaa asumisen järjestämistä avoimuudessa ja laitoshoidon merkittävää vähentämistä.

2.2.3

Muu vammaisten palveluasuminen

Palveluasumista järjestetään vaikeavammaiselle henkilölle, joka tarvitsee arkielämässään apua säännöllisesti vuorokauden eri aikoina. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaista palveluasumista järjestetään sellaiselle vaikeavammaiselle henkilölle, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee jatkuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen päivittäisistä toiminnoista. Palveluasumiseen kuuluu asunto ja sellaiset asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä itsenäiselle suoriutumiselle. Palveluasumista voidaan järjestää palvelutalossa, ryhmä- tai hajautettuna asumisena. Vaikeavammaiselle palveluasumista voidaan järjestää myös kotiin. Vammaisten ihmisten asumispalveluja koskeva suositus tukee kuntia vammaisten henkilöiden asumisen ja asumispalvelujen kehittämisessä².

2.2.4

Mielenterveyskuntoutajat

Psykiatrian asumispalveluissa oli vuoden 2009 lopussa yli 7 100 asiakasta. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat joko tuottamalla palvelut itse tai ostamalla palvelut julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Pääasiallinen palvelujen järjestämistapa on ostopalvelujen käyttö. Kunnat tuottavat palveluja vähäisessä määrin myös kuntayhtymässä tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Valviran toimipalveluluokittelun mukaan asumisyksiköiden/kuntoutuskotien lukumäärä vuonna 2009 oli 570 kappaletta, joista yksityisiä oli 497 kappaletta. Salon ja Kallisen selvityksen³ mukaan monet yksiköt ovat tasoltaan heikkoja, sillä niissä on edelleen jonkin verran yhteishuoneita tai yhden hengen huoneessa ei ole omaa kylpyhuonetta. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluiden laadun kehittämiseen on kiinnitetty huomiota esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön mielenterveyskuntoutujien asumista ja kuntouttavia palveluja koskevassa kehittämissuosituksessa⁴.

Mielenterveyskuntoutujien asumista selvitetään parhaillaan ympäristöministeriön ja Asumispalvelusäätiö ASPAn hankkeessa, joka valmistuu huhtikuussa 2011. Hankkeessa kerättyjen tietojen mukaan mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen lisäksi muita ratkaisuja ovat tällä hetkellä tavallinen vuokra- tai omistusasunto, tukiasunto sekä asuminen sukulaisten luona tai vanhusten palvelutaloissa. Psykiatrisesta sairaalasta muutetaan muun muassa asumisyksiköihin tai siirrytään terveyskeskukseen vuodeosastoille (psykogeeriatriset potilaat) tai toiseen laitokseen.

2 Yksilölliset palvelut, toimivat asunnot ja esteetön ympäristö. Vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1066353#fi. [Viitattu 13.12.2010]

3 Salo, M. & Kallinen, M.: Yhteisasumisesta yhteiskuntaan? Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelujen tila ja tulevaisuus. Mielenterveyden keskusliitto, Pori 2007.

4 Asumista ja kuntoutusta. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskeva kehittämissuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:13. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2007. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1064653#fi. [Viitattu 13.12.2010]

2.2.5

Asunnottomat

Pitkäaikaisasunnottomilla tarkoitetaan niitä asunnottomia, joiden asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai joilla asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana. Suomessa oli vuoden 2009 marraskuussa noin 8 000 yksinäistä asunnotonta henkilöä, asunnottomien perheiden määrä oli noin 350. Asunnottomuus keskittyy pääkaupunkiseudulle ja erityisesti Helsinkiin. On arvioitu, että noin kolmasosa asunnottomista eli noin 2 500 henkilöä on pitkäaikaisasunnottomia, ja heistä noin 2 000 elää pääkaupunkiseudulla.

Ympäristöministeriön pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2008–2011 on osa hallituksen asuntopoliittista toimenpideohjelmaa. Sen tavoitteina on puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2011 mennessä ja tehostaa toimenpiteitä asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi.

Ohjelman määrällinen tavoite, 1 250 uutta asuntoa tai tukiasuntopaikkaa pitkäaikaisasunnottomille, on ylittymässä. Tämän hetken arvion mukaan vuoden 2011 loppuun mennessä uusia palveluasuntoja ja tukiasuntoja on 1 600. Tämän on mahdollistanut ARAn erityisryhmien investointiavustus ja korkotukilainoitus. Ohjelmaa käynnistettäessä investointiavustusta arvioitiin tarvittavan noin 20 miljoonaa euroa vuodessa asunnottomien asuntokohteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämä Kaste-ohjelman rahoitus on puolestaan mahdollistanut riittävän tukihenkilöstön palkkaamisen.

Ohjelman yhtenä tavoitteena on muuttaa asunnottomien asuntolat tuetun asumisen yksiköiksi, joihin tehdään huoneenvuokralain mukainen vuokrasopimus ja räätelöidään annettava tuki. Tavoite on, että asunnottomat asuvat ensisijaisesti normaalissa asuntokannassa vuokra- tai omistusasunnoissa, jonne sosiaalivirasto järjestää osaltaan palveluja ja tuen. Lisäksi kaikkein vaikeimmin asutettavien asuntoloista luovutaan ja ne korvataan huoneenvuokralain mukaisella pysyvällä asumisella ja yksilöllisellä tuella.

2.3

Tulevaisuuden näkymät

Tulevaisuudessa palveluasumisen tarpeita on eniten ikääntyneillä, etenkin muistisairauksien takia. Kaksi muuta ryhmää, joilla on selkeästi palveluasuntojen tarvetta, ovat kehitysvammaiset ja mielenterveyskuntoutujat. Sekä ikääntyneiden että kehitysvammaisten kohdalla on menossa palvelurakenteen muutos laitoshoidosta avo- huoltoon, ja tästä aiheutuu suoraan palveluasuntojen tarvetta. Vanhainkotien ja vanhojen palvelutalojen peruskorjaustarve yhtä lailla kuin mielenterveyskuntoutujien asumisyksiköiden laatutason nosto luovat painetta peruskorjauksen rahoittamiseen.

Vireillä oleva kotikuntalain (201/1994) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) muutos⁵ siten, että laitoshoidossa ja palveluasumisessa olevalla asiakkaalla on oikeus muuttaa, tulee aiheuttamaan alueellisia kysynnän muutoksia palveluasumiseen. Samaan ai-

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 101/2010 vp).

kaan sosiaalihuollossa tulee korostumaan asiakkaan itsemäärääminen ja oma valinta. Monen kunnan, etenkin pienten ja vanhusvoittoisten, resurssit ovat kuitenkin varsin rajalliset tarpeiden kasvaessa.

2.3.1

Ikääntyneet

Ikäihmisten asumisen osalta tulevaisuus on haasteellinen. Ennusteiden mukaan yli 75-vuotiaiden osuus tulee kaksinkertaistumaan vuoteen 2030 mennessä. Vanhimpien ikäryhmien osuuden muutoksessa on paikallisia ja maakunnallisia eroja, ja vaikein tilanne tulee olemaan erityisesti nykyisissä muuttotappiokunnissa. Palvelujen järjestämisen ohella asuntokannan korjaamisen edistäminen esteettömäksi, toimivaksi ja turvallisiksi onkin yksi julkisen vallan keskeisistä tehtävistä vanhuspolitiikassa.

Ikärakenteen muutos on merkittävä ympärivuorokautisen hoivan ja hoidon tarpeeseen vaikuttava tekijä, sillä varsinkin muistisairauksien ja liikuntaelinsairauksien määrä tulee kasvamaan. On arvioitu, että vähintään keskivaikeasti dementoituneita henkilöitä tulee olemaan vuoteen 2015 mennessä 114 000 ja vuoteen 2020 mennessä jo yli 131 000.

Taulukko 3. 65 vuotta täyttäneiden ja vähintään keskivaikeasti dementoituneiden ihmisten arvioitu määrä vuosina 2009, 2015 ja 2020.

	2009	2009d*	2015	2015d*	2020	2020d*
65–74 v.	483 935	19 357	647 907	25 916	719 024	28 761
75–84 v.	318 622	35 048	346 015	38 062	406 582	44 724
85+ v.	108 925	38 124	144 186	50 465	164 537	57 588
Yhteensä	911 482	92 530	1 138 108	144 443	1 290 143	131 073

* Sarakkeissa 2009d, 2015d ja 2020d on vähintään keskivaikeasti dementoituneiden ihmisten määrä.

Lähde: Tilastokeskus, väestöennustetaulukot; Viramo P. & Sulkava R.: Muistihäiriöiden ja dementiaan epidemiologiaa. Julk. Erkinjuntti T., Alhainen K., Rinne J. & Soininen H. (toim.): Muistihäiriöt ja dementia. Kustannus Oy Duodecim 2006, s. 23–39.

Ympärivuorokautisen hoidon asiakkaat tarvitsevatkin apua pääsääntöisesti muistisairauksien aiheuttamien toimintakyvyn vajeiden vuoksi ja tulevat hoitoon keskimäärin 82–83-vuoden iässä. Muita ympärivuorokautisen hoidon tarvetta aiheuttavia tekijöitä ovat aivohalvaus, masennusoireet ja lonkkamurtumat. Palveluasumisen tarvetta luovat jossakin määrin myös yksin asuminen, asuin- ja elinympäristön esteellisyys sekä sosiaalisten verkostojen toimimattomuus.

Palvelujen kysynnän kannalta vanhimpiin ikäluokkiin kuuluvien määrän kasvu on tärkeä tekijä, vaikka ikääntyneiden määrän kasvu ei suoraan heijastukaan palvelutarpeiden kasvuun. Suurin osa ikääntyneistä asuu kotona hyvin korkeaan ikään asti. Toiminnanvajeita ja avun tarvetta on luonnollisesti eniten kaikkein vanhimpiin ikäluokkiin kuuluvilla ihmisillä.

Sosiaali- ja terveysministeriön Ikähoiva-työryhmä valmisti ehdotuksia ikäihmisten ympärivuorokautisten hoiva-/hoitopalvelujen rakenteiden ja sisällön kehittämiseksi. Työryhmä ehdotti, että pitkäaikaishoidon laitospaikoista pääsääntöisesti luovutaan ja ne korvataan ikäihmisten tarpeita ja toiveita vastaavilla asumisen ja ympärivuorokautisen hoidon ratkaisulla (tehostettu palveluasuminen).

Työryhmä korosti seuraavaa:

- Laitospaikkoja ei vähennetä ilman, että samanaikaisesti kehitetään toimintakykyä, hyvinvointia ja terveyttä edistävää toimintaa ja palveluiden, kotihoidon ja kuntoutuksen yhdistäviä asumisvaihtoehtoja.
- Laitoshoidon korvaamiseksi ei tule kehittää uusia laitosmaisia ratkaisuja.
- Lisätään asukkaiden ja heidän omaistensa mahdollisuutta vaikuttaa palveluprosessiin ja ehkäistään asukkaan siirtelyä paikasta toiseen.

Työryhmä visioi, että että vuoden 2015 jälkeen kunnissa on palvelualueita, jotka on suunniteltu ikääntyvän väestön tarpeisiin. Näillä alueilla on tavallisia asuntoja, senioritaloja, asumisyhteisöjä ja palvelutaloja. Palvelualue tarjoaa tässä asuinympäristössä asuville ikääntyneille toimintakykyä ja hyvinvointia edistävää toimintaa. Alueella on tarjolla erilaisia koti- ja ympärivuorokautisen hoidon välimaastoon sijoituvia palveluja kuten päivätoimintaa ja lyhytaikaishoitoa, joilla tuetaan kotona asuvien ja omaistaan hoitavien ikäihmisten toimintakykyä ja hyvinvointia. Toiminta sisältää esimerkiksi liikunta- ja harrastusmahdollisuuksia sekä muita yhteisöllisyyttä edistäviä aktiviteetteja. Palvelualueen toteuttamisessa on nykyisten ja tulevien palvelutalojen yhteistilojen hyödyntäminen järkevää siten, että asuinalueen muutkin asukkaat voivat käyttää tiloissa tuotettavia palveluja. Esitetyn kaltaisia palvelualueita on jo Hollannissa ja Tanskassa. Työryhmä myös ehdotti, että sotaveteraanien ja -invalidien hoidosta vapautuvia resursseja ja tiloja pyrittäisiin mahdollisimman hyvin käyttämään hyväksi osana palvelurakennemuutosta.

Lisäksi työryhmä ehdotti esimerkiksi seuraavia toimenpiteitä palvelurakennemuutoksen tavoitteiden tueksi:

- Laaditaan valtakunnallinen ikääntyneiden asumisen kehittämissuunnitelma.
- Kunnat kehittävät ikääntyneiden asumista pitkäjännitteisesti osana asumis- ja ikääntymispoliittisia tai muita sellaisia strategioitaan.
- Kunnat tekevät palveluasumista tarjoavien rakennusten määrällisen ja laadullisen arvioinnin.
- Tuetaan asumista koskevaa ennakointia, kuten asuinolojen ja korjaustarpeen arviointia ja asumista helpottavan teknologian käyttöönottoa.

Työryhmä ehdotti myös, että kuntien palvelustrategiat tulee uudistaa ottamaan huomioon ympärivuorokautisen hoidon kehittämissuunnitelmat. Kuntia kehoitetaan hyödyntämään palvelumarkkinoita tehokkaasti käyttämällä ostopalveluita sekä kehittämään omaa palveluntarjontaansa. Palvelusetelin käyttöönoton edistäminen kunnissa nähtiin myös osana asiakkaan valinnanvapauden toteuttamista.

2.3.2

Kehitysvammaiset

Valtioneuvosto teki 21.1.2010 periaatepäätöksen ohjelmaksi kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi vuosina 2010–2015. Ohjelman tavoitteena on laitoshoidon merkittävä vähentäminen siten, että noin 1 500 pitkäaikaisesta laitoshoidosta muuttavalle henkilölle tuotetaan asunto. Lisäksi lapsuudenkodista muuttaville noin 2 100 henkilölle tarjotaan asunto. Ohjelmakaudella siis rakennetaan yhteensä 3 600 uutta asuntoa, joista noin 600 vuosittain.

Tavoitteeseen pääsemiseksi ohjelmakauden aikana tulee ARAn erityisryhmien investointiavustuksella tuottaa vuosittain 470 uutta asuntoa ja lisäksi tukea vähintään 60 asunnon peruskorjaamista. Tähän tarkoitukseen varataan noin 30 miljoonaa euroa vuodessa. Raha-automaattiyhdistys (RAY) varautuu osoittamaan investointiavustusta enintään 4,9 miljoonaa euroa vuodessa järjestöjen tukiasuntojen rakentamisen rahoittamiseen. Tällä rahoituksella voidaan hankkia tai rakentaa noin 130 tukiasuntoa vuodessa.

Kehitysvammaisten asuntokohteet sijaitsevat muun asuntokannan seassa, ja lisäksi kehitysvammaisen henkilön oikeus valita asuinpaikkansa ja -ratkaisunsa turvataan. ARAn johdolla kehitetään yhteistyössä alan muiden toimijoiden kanssa asumisratkaisuja kehitysvammaisten henkilöiden erilaisiin tarpeisiin, kuten autismin kirjoon kuuluville ja vaikeasti kehitysvammaisille henkilöille.

Maamme 15 erityishuoltoapiiristä tai vastaavaa kuntayhtymää ovat laatineet yhdessä alueen kuntien ja muiden toimijoiden kanssa alueellisen suunnitelman vuosien 2010–2015 kehitysvammaisten asumisen ohjelman toimeenpanosta ja sen edellyttämästä asunto- ja palvelutarjonnasta. Kahdesta erityishuoltoapiiristä puuttui kuitenkin yksityiskohtaisempi hankesuunnitelma. Asuntohankesuunnitelmissa korostuu ryhmäasuminen (ryhmäkodit, asuntoryhmät) kaikilla alueilla. Uusia ryhmäasuntoaikoja uudistuotannossa valmistuisi yli 1 800. Hankesuunnitelmat painottuvat vuosiin 2011–2012 ja onkin ilmeistä, että asuntoja valmistuu loppuvuosina enemmän kuin edellä mainituissa suunnitelmissa on tällä hetkellä arvioitu. Asuntohankkeissa on otettu huomioon myös erilaisten kehitysvammaisten henkilöiden tarpeet, kuten autistit, vaikeasti liikuntavammaiset sekä haasteellisesti käyttäytyvät nuoret. Tämän lisäksi tullaan tuottamaan tai hankkimaan erillisiä asuntoja tavallisissa asuintaloissa.

Kehitysvammaisten asumisen ohjelman osana laaditaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja yhteistyössä erityishuoltoapiirien, kuntayhtymien ja Kuntaliiton kanssa koko maan kattava suunnitelma mahdollisesti tarvittavan laitoshoidon järjestämiseksi ohjelmakauden jälkeen.

2.3.3

Mielenterveyskuntoutajat

Psykiatristen hoitopaikkojen määrää on esitetty vähennettäväksi vuoteen 2015 mennessä nykyisestä 4 600 paikasta noin 3 000 paikkaan kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman mukaan vahvistamalla ja monipuolistamalla avomuotoisia mielenterveyspalveluja⁶. Laitoshoidon purkamisen lisäksi mielenterveyskuntoutujien asumispalvelujen kysynnän nähdään kasvavan tulevaisuudessa muutoinkin. Kysynnän kasvun taustalla on asiakkaiden elämäntilanteiden ja palvelutarpeiden muuttuminen entistä haastavammiksi. Asumispalvelujen piiriin ennakoitaan tulevan entistä moniongelmaisempia asiakkaita sekä nykyistä enemmän nuoria mielenterveyskuntoutujia. Samaan aikaan väestön ikääntymisen mukanaan tuomat haasteet ja mahdolliset somaattiset sairaudet lisäävät palvelutarpeita myös mielenterveyskuntoutujien kohdalla. Lisäksi olemassa olevien asumisyksiköiden peruskorjaustarve on suuri, muun muassa niiden laadullisen parantamistarpeen takia.

6 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:3. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2009. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1385226#fi. [Viitattu 13.12.2010]

Ympäristöministeriön ja ASPAn käynnissä olevasta mielenterveyskuntoutujien asu-
mista koskevasta selvityksestä käy ilmi, että kuntien vastausten mukaan kiireellisen
asunnontarpeen ilmentävät syyt voidaan jakaa seuraavasti:

1. Ikääntyvät mielenterveyskuntoutajat, jotka tarvitsevat paljon perushoitoa.
Vanhushuollon palvelut ovat täynnä, osa on sijoitettuna terveyskeskusten eri
osastoilla ja akuutilla psykiatrian osastopaikalla.
2. Haasteelliset asiakkaat (päihdedementit ja paljon psyykkistä tukea tarvitse-
vat, joille yhteisöasuminen ei sovi).
3. Hoidosta kieltäytyvät asiakkaat, jotka hyötyisivät tuetusta asumispalvelusta.
4. Nuoret omaisten luona asuvat mielenterveyskuntoutajat, erityisesti ne nuoret,
jotka ovat jääneet lastenhuoltopäätöksen ulkopuolelle.
5. Sopivaa asuntoa odottavat, jotka asuvat muun muassa kehitysvammaisten
yksikössä, omaisten tai tuttavien luona.

Kunnissa on kuitenkin vähän rakentamissuunnitelmia, jotka koskevat uusien asun-
tojen rakentamista mielenterveyskuntoutujille. Kuntien suunnitelmissa asumisrat-
kaisuina ovat tehostettu palveluasuminen, tavallinen palveluasuminen ja tuettu
asuminen.

2.3.4

Asunnottomat

Tavoite pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamisesta näyttää toteutuvan, mutta sen
sijaan yleinen asunnottomuus ei ole kääntynyt laskuun vuokra-asuntotuotannon
vähäisyyden takia. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman jatkokaudesta
vuosille 2012–2015 valmistellaan, ja tavoitteena on pitkäaikaisasunnottomuuden
poistaminen kokonaan. Nykyinen ohjelmakausi muodostaa pohjan asunnottomien
palvelujärjestelmän uudistamiselle.

2.4

Palveluasumisen luvat ja valvonta

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta vastaa Valvira. Se on perustettu
1.1.2009 yhdistämällä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Tervey-
denhuollon oikeusturvakeskus. Valviran toimivaltuudet laajennettiin sosiaalihuol-
toon vuoden 2010 alusta alkaen. Sen tehtävänä on ohjata kuntia ja aluehallinto-
virastoja lainsäädännön toimeenpanossa sekä valvoa lainsäädännön toteutumista.
Tavoitteena on ennen kaikkea, että sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus-, valvonta- ja
lupakäytännöt ovat samanlaiset koko maassa. Tämän lisäksi tavoitteena on parantaa
valvonnan vaikuttavuutta, tehostaa ennakoivaa valvontaa ja edistää toimijoiden
omavalvontaa.

Ohjaus ja valvonta tapahtuvat yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa. Valviran
vastuulla on sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden ja ammattihenkilöiden
toiminnan ohjaus ja valvonta sekä terveydenhuollon kanteluiden käsittely aluehal-
lintovirastojen kanssa tehdyn työnjaon mukaisesti. Valviran ja aluehallintovirastojen
suorittama valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa, ei tarkoituksenmukaisuus-
valvontaa. Valvonnan kohteena on sekä julkinen että yksityinen toiminta. Resurs-
sien niukkuudesta johtuen valvonta on kohdistunut pääasiassa yksityisen sektorin
toimijoihin.

Valvira valvoo palveluasumisen toimintayksiköitä valtakunnallisten valvontasuunnitelmiansa kautta. Näissä suunnitelmissa keskeistä on suunnitelmallisuus, ennaltaehkäisevyys sekä läpinäkyvä, oikein kohdistuva valvonta. Suunnitelmissa kuvataan hyvän toiminnan edellyttämä tavoitetaso ja esitetään keskeiset säädökset ja suositukset. Aluehallintovirastojen kanssa tehtävän kartoituksen perusteella suunnitelmien avulla pyritään tuomaan paikallisesti esiin riskialueet ja kohdistamaan valvontaa niihin.

Valvontakäyntejä toteutetaan priorisoimalla kohteita niiden laadun mukaan. Hyvin toimiviin yksiköihin kohdistetaan valvontaa vähemmän kuin tunnistettuihin riskikohteisiin, jotka paljastuvat muun muassa ilmoitusten ja kantelujen perusteella. Tarkastusoikeuteen sisältyy oikeus suorittaa tarkastus palveluntuottajan toimitiloihin silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on edellä kuvattu perusteltu syy. Tarkastus voidaan suorittaa tarvittaessa ennalta ilmoittamatta ja siinä voidaan käyttää myös ulkopuolisia asiantuntijoita.

Jos Valvira tai aluehallintovirastot havaitsevat puutteita tai laiminlyöntejä palveluntuottajan toiminnassa tai tiloissa, ne voivat antaa määräyksiä puutteiden korjauksesta, epäkohtien poistamisesta tai määrätä toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön lopettamisesta. Tarvittaessa voidaan asettaa myös uhkasakkoja.

Valviralla on vanhusten ympärivuorokautisten hoito- ja hoivapalvelujen valvontasuunnitelma, joka kohdistuu erityisesti palvelutaloihin sekä laitoshoitoon vanhainkodeissa ja terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa. Mielenterveys- ja päihdehuollon ympärivuorokautisista asumispalveluista ja vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisesta hoivasta ja palveluista on valmisteilla omat valvontasuunnitelmat. Suunnitelmissa annetaan suosituksia laadun vähimmäistasosta ja määräyksiä muun muassa henkilökunnan resursoinnista, tilojen mitoituksesta ja tasosta sekä toiminnan asianmukaisesta dokumentoinnista ja asiakirjahallinnasta.

Valvontasuunnitelmissa annetaan myös ohjeet toimitilojen laadusta ja koosta. Toimintayksiköiden tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle ja muulle huolenpidolle sopivia. Toimintayksiköihin on pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava ympäristö, joka tarjoaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää asukkaan omatoimisuutta ja toimintakykyä. Erityisen tärkeää on asuin- ja yhteistilojen esteettömyys ja riittävän suuri koko asukkaiden toimintakyky ja apuvälineiden tarve huomioon ottaen. Asuintilojen osalta pääsääntönä pidetään sitä, että jokaisella asukkaalla tulee olla oma asunto wc-tiloineen, keittiöineen ja eteisineen. Lisäksi kussakin asunnossa tulisi olla riittävät säilytystilat. Ulkotilojen tulee mahdollistaa päivittäinen ulkoilu ja liikunta.

Palveluntuottajan tulee hakea perustettavalle, ympärivuorokautisia asumispalveluja (tehostettu palveluasuminen) tarjoavalle toimintayksikölle aluehallintoviraston lupa. Lupa on haettava myös silloin, kun toiminta oleellisesti muuttuu. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavat viranomaiset ovat yhdessä Valviran tai aluehallintoviraston kanssa vastuussa toimintayksiköiden jälkikäteisvalvonnasta ja vastaavat, että palveluntuottajat saavat riittävästi ohjausta, neuvontaa ja seurantaa. Kunta vastaa myös osaltaan siitä, että sen yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta. Toimintayksiköillä tulee olla järjestelmä hoidon ja palvelujen laadun seuraamiseksi.

3 Julkinen tuki ja rahoitus

3.1

Palveluasumisen tukeminen ja EU:n valtiontukisääntely

Valtio voi tukea palveluasumista taloudellisesti eri tavoin. Tuki voidaan ensinnäkin myöntää palveluasumista tarjoavan yrityksen toimintaan. Tällöin kyse on perinteisestä yritystuesta, jonka myöntämisen hyväksyttävyyttä säätelevät EU:n valtiontukisäännöt. Toinen vaihtoehto on tukea palveluasumiseen tarkoitettujen asuntojen rakentamista tai peruskorjaamista. Tällainen toiminta luetaan perinteisesti jäsenvaltion harjoittaman asuntopolitiikan alaan. Asuntopolitiikka kuuluu EU:ssa jäsenvaltioiden kansallisen toimivallan piiriin. Kuitenkin myös asuntopoliittiset tuet ovat yhtä lailla valtiontukia, ja siksi niidenkin tulee olla EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia. Valtio tukee palveluasumista epäsuorasti myös Kelan myöntämien yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen kautta. Ne ovat kuitenkin yksityishenkilöille myönnettäviä sosiaalietuuksia, eivätkä ne siten kuulu EU:n valtiontukisääntelyn piiriin.

EU:n valtiontukisääntelyn lähtökohtana on periaatteessa kaikkien julkisen sektorin yrityksille myöntämien tukien kieltäminen. Tietyin edellytyksin jäsenvaltioiden käytössä olevat tukiohjelmat tai yksittäiset tuet voidaan kuitenkin hyväksyä.⁷ Jäsenvaltiot eivät itse voi päättää myöntämiensä valtiontukien EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä, vaan niiden on ilmoitettava kaikista suunnittelemissaan tukiohjelmissa tai tukiohjelmiin kuulumattomista yksittäisistä valtiontuista etukäteen komissiolle ennen näiden tukien kansallista käyttöönottoa. Tämän ennakoilmoituksen perusteella komissio päättää, voidaanko tukea pitää yhteismarkkinoille soveltuvana ja siten hyväksyttävänä. Uudet tukiohjelmat ja tuet voidaan saattaa voimaan ja ottaa käyttöön vasta, kun komissio on hyväksynyt ne. Ilman ennakoilmoitusta myönnetty valtiontuki on laiton, ja se voidaan periä korkoineen takaisin tuen saaneelta yritykseltä.

Komissio on antanut runsaasti säädöksiä, suuntaviivoja ja tiedonantoja, jotka tämentävät valtiontuen hyväksyttävyyden perusteita. Komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta ei tarvita, jos kyseessä on de minimis -tuki tai yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettu tuki. Niin sanotun de minimis -asetuksen⁸ mukaan yritykselle voidaan myöntää valtiontukea enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana ilman, että tällaisesta tuesta tarvitsee tehdä ilmoitusta komissiolle. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen⁹ nojalla hyväksyttäviä tukimuotoja ovat esimerkiksi pienten ja keskisuuren yritysten investointeihin, työllisyyden edistämiseen sekä tutkimus- ja kehitystyöhön kohdistuvat tuet. Näistä tuista riittää komissiolle jälkikäteen tehtävä ilmoitus.

⁷ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 107–109 art.

⁸ Komission asetus (EY) N:o 1998/2006 perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

⁹ Komission asetus (EY) N:o 800/2008 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus).

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Finnvera Oyj:n palveluasumista tarjoaville yrityksille myöntämä rahoitus ja tuet sisältyvät EU:n rakennerahasto-ohjelmien, komission hyväksymien kansallisten tukiohjelmien, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai de minimis -asetuksen soveltamisalaan. Siten kaikki nämä tuet ovat yhteismarkkinoille soveltuvia. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla palveluasumiseen kohdistetut tuet kuuluvat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 tai sen edeltäjän mukaisiin yritystukiin. Kehittämisohjelmaan sisältyvä EU:n rahoitus tulee Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto), ja kansallisesta rahoitusosuudesta vastaavat valtio, kunnat ja yksityiset tahot. EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan myös maaseudun kehittämiseen myönnettäviin yritystukiin, ja ne ovat de minimis -asetuksen mukaisia.

Oman ryhmänsä EU-oikeudellisissa valtiontuissa muodostavat yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvien palvelujen eli niin sanottujen SGEI-palvelujen ("Services of General Economic Interest") tuottamiseen myönnettävät tuet¹⁰. Yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvät palvelut ovat luonteeltaan yleishyödyllisiä ja niitä pidetään yhteiskunnan kannalta niin merkittävänä, että valtion on turvattava niiden saatavuus kaikissa tilanteissa, myös silloin kun markkinoilla ei ole riittävästi palveluntarjoajia. Siksi viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen kyseessä olevaa palvelua koskien. Tällöin yrityksen on tarjottava asianomaista palvelua julkisista varoista suoritettavaa korvausta vastaan.

Kukin jäsenvaltio päättää itse siitä, mitä palveluja se katsoo yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi. 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. Komissio on selvittänyt SGEI-palveluita ja niille maksettavia tukia koskevaa oikeustilaa vuonna 2005 antamallaan sääntökokonaisuudella, niin sanotulla Montin paketilla¹¹, jossa määritellään arviointiperusteet valtiontueksi luokiteltavan korvauksen yhteismarkkinoille soveltuvuudesta. Mikäli nämä edellytykset täyttyvät, SGEI-palvelun tuottamisesta maksetuista tuista ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle. Jäsenvaltion on kuitenkin ilmoitettava käytössään olevat tukimuodot komissiolle jälkikäteen joka kolmas vuosi.

ARAN myöntämät korkotuet ja erityisryhmien investointiavustukset ovat SGEI-palveluita, ja niihin sovelletaan edellä mainittuun Montin pakettiin sisältyvää komission päätöstä. ARAN tuet täyttävät tässä päätöksessä asetetut kriteerit.

10 Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 14 ja 106 art.

11 Komission päätös EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2005/842/EY); julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (2005/C 297/04); sekä komission direktiivi 2006/111/EY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta.

ARAN erityisryhmien asumisen investointiavustus

ARA myöntää kunnille, kuntayhtymille, nimeämilleen yleishyödyllisille yhteisöille ja näiden määräysvallassa oleville yhtiöille muun muassa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalojen korkotukea sekä investointiavustuksia erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. Korkotukia koskee laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) ja erityisryhmien investointiavustuksia laki erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004)¹².

Erityisryhmien asumista koskevan investointiavustuksen piiriin kuuluvat erityisryhmille tarkoitettujen vuokratalojen ja -asuntojen rakentaminen, hankkiminen ja perusparantaminen. Avustusta on myönnetty vuodesta 2005 lähtien. Erityisryhmiksi katsotaan esimerkiksi asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat, mielenterveysongelmaiset, päihdeongelmaiset, erityistukea tarvitsevat nuoret, vammaiset, muistisairaat ja huonokuntoiset vanhukset. Avustuksen enimmäismäärä vaihtelee viidestä prosentista 50 prosenttiin hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Suurin avustus myönnetään sellaisiin asuntokohteisiin, jossa palveluiden lisäksi tarvitaan paljon erityisiä tila- ja varusteratkaisuja. Kehitysvammaisten ja pitkäaikaisasunnottomien kohteissa avustus voi olla enintään 50 prosenttia ja vanhusten palveluasumisessa enintään 40 prosenttia. Avustuksen suuruus ratkaistaan kohdekohtaisesti. Tällöin otetaan huomioon kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja kyseiseen erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Vuonna 2010 investointiavustusta oli käytössä 110 miljoonaa euroa, josta noin 85 miljoonaa euroa kohdistui palveluasumiseen (uustuotanto, peruskorjaus ja hankinta yhteensä).

Investointiavustuksia myönnetään vain yhdessä korkotukilainoituksen kanssa, joten avustusta saavan kohteen tulee täyttää myös korkotukilainoituksen myöntämisperusteet. Investointiavustuskohdeiden lisäksi pieni määrä yksittäisiä hoivakohteita on toteutettu pelkällä ARAN korkotukilainalla. Tällaiset hankkeet käsitellään samalla tavoin kuin avustusta saavat kohteet ja niitä koskevat samat vaatimukset.

Tuen kohdistuminen asukkaille varmistetaan tuen myöntämisedellytyksiin ja käyttöön liittyvillä yleishyödyllisyysäännöksillä sekä tuettujen kohteiden käyttö- ja luovutusrajoituksilla. Jos korkotukea ja investointiavustusta hakee muu kuin julkisyhteisö, ARAN tulee nimetä hakija yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi¹³. Yleishyödylliseksi nimettävän yhteisön tulee täyttää seuraavat laissa säädetyt edellytykset:

- Yhteisön toimialana on 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.

¹² Aiemmin oli mahdollista myöntää myös niin sanottuja aravalainoja, joita koskevat edelleen aravalaki (1189/1993) ja aravarajoituslaki (1190/1993).

¹³ Yleishyödylliseksi nimettyjä asuinyhteisöjä oli lokakuussa 2010 yhteensä 510 kappaletta. Lista on löydettävissä Internetistä osoitteesta <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=21100&lan=fi>. [Viitattu 13.12.2010]

- Asunnot ilmoitetaan julkisesti haettaviksi, ja asuntojen ja niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutus on säännelty.
- Yhteisö järjestää asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden tase on mahdollista, eikä järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu.
- Yhteisön osakkeet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena.

Asukkaiden valinnan ARAn tukea saaneisiin vuokra-asuntoihin tulee perustua sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukasvalintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Käyttörajoitusaika, jonka kuluessa asuinhuoneistoja on käytettävä sosiaalisin perustein vuokra-asuntona, vaihtelee lainoitushetkestä riippuen ollen keskimäärin 45 vuotta. Rajoitusaika on voimassa koko sen ajan, joksi laina on myönnetty. Investointiavustuksiin sisältyy lisäksi 20 vuoden erityiskäyttörajoitus, minkä ajan kohdetta on käytettävä kyseessä olevan erityisryhmän asumiseen.

Vuokrat määritetään ARAn tukemissa vuokra-asunnoissa yleensä omakustannuseriaatteella. Omakustannusvuokra tarkoittaa sitä, että vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen, kuten palvelutiloista saatavien vuokrien, lisäksi kattamaan asuntojen ja niihin liittyvien tilojen rahoitus ja hyvän kiinteistönpidon mukaiset menot. Vuokraan sisältyy siten tilojen rahoituksen pääomamenot ja kiinteistönpidon edellyttämät hoitomenot. Tuetuista palvelu- ja yhteistiloista aiheutuvat hoito- ja rahoituskustannukset voidaan kohdistaa asuntojen vuokriin silloin, kun tiloista (esimerkiksi keittiö- ja ruokailutilat) ei saada muita kustannuksia kattavia vuokratuottoja. Kustannusten kohdistaminen asuntojen vuokriin voi tapahtua esimerkiksi siinä suhteessa kuin asukkaat käyttävät näitä tiloja tai jakamalla yhteistilojen pinta-ala ja niistä aiheutuvat kustannukset tasanuorisena kutakin asuntoa kohden. Kunnat valvovat vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteuttamista.

Edellä kuvattujen käyttörajoitusten alainen kohde voidaan luovuttaa kunnalle, yhtiölle tai yhteisölle, joka on korkotukilainakelpoinen, tai muulle luovutuksensajalle, jonka voidaan katsoa vastaavan vuokratalon tai osakkeiden luovuttajaa. ARA voi erityisestä syystä myöntää vapautuksen edellä mainituista käyttö- ja luovutusrajoituksista. Edellytyksenä vapauttamiselle on korkotukilainan takaisin maksaminen.

Investointiavustuksen myöntämisen edellytyksinä on, että tuettava asunto tai asuinrakennus soveltuu erityisryhmien käyttöön, kyseiseen erityisryhmään kuuluvilla on pitkäaikaista asunnontarvetta paikkakunnalla ja että sijaintikunta puoltaa avustuksen myöntämistä. Tämän lisäksi ARA hyväksyy kohteen hankesuunnitelman, jossa osoitetaan, että kyseinen hanke on taloudellisesti toimiva ja toiminnallisesti perusteltu. Tavoitteena on saada aikaan erilaisia tarpeita vastaavia kohtuuhintaisia, esteettömiä ja viihtyisiä asuntoja, jotka sijaitsevat sosiaalisesti tasapainoisilla asuinalueilla hyvien liikenneyhteyksien ja palvelujen äärellä.

Hankkeeseen ryhtyvän tai kohteen tulevan omistajan tulee varmistua siitä, että hanke on suunnitelmien mukaiseen laatutasoon, paikallisten asuntomarkkinoiden hintatasoon sekä vallitsevaan rakentamisen suhdannetilanteeseen nähden hinnaltaan ja asumiskustannuksiltaan kohtuullinen. ARA edellyttää, että hankkeen taloudellisuus on testattu ennen urakkakilpailun käymistä ja että rakennussuunnitelmat täyttävät asuntotuotannolle yleisesti asetettavat vaatimukset. Hankkeen hinta tulee hyväksyttävä ARAssa ennen urakoitsijan valintaa.

Taulukko 4. ARAn avustamat uustuotantokohteet vuosina 2005–2009.

Erityisryhmä	Kohteiden lkm	Asuntojen lkm
Huonokuntoiset vanhukset	133	4 078
Muistisairaat vanhukset	88	2 102
Muut ikäihmiset	7	419
Kehitysvammaiset	112	1 448
Muu vammaisten palveluasuminen	27	438
Mielenterveyskuntoutujat	40	959
Päihdekuntoutujat	11	199
Yhteensä	418	9 643

Taulukko 5. Investointiavustuksen jakautuminen vuosina 2005–2010 omistajan mukaan uustuotantokohteissa.

Erityisryhmä	Kunnan omistama			Yksityisten omistama (järjestöt ja yritykset)		
	Kohteiden lkm	%	Asuntojen lkm	Kohteiden lkm	%	Asuntojen lkm
Huonokuntoiset vanhukset	79	55,6	2 178	63	44,4	2 047
Muistisairaat vanhukset	63	63,6	1 569	36	36,4	762
Kehitysvammaiset	67	58,3	886	48	41,7	626
Muu vammaisten palveluasuminen	16	53,3	223	14	46,7	215
Mielenterveyskuntoutujat	15	37,5	379	25	62,5	566
Päihdekuntoutujat	10	76,9	194	3	23,1	22
Pitkäaikaisasunnottomat	4	16,7	101	20	83,3	466
Yhteensä	254	54,9	5 530	209	45,1	4 704

Vuoden 2010 osalta tiedot koskevat 18.11.2010 mennessä myönnettyjä avustuksia.

3.3

RAY:n avustukset asumiseen

Raha-automaattiyhdistys (RAY) käyttää liikevoittonsa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustamiseen. Avustustoiminnan lähtökohtana on terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. RAY:n avustukset ovat harkinnanvaraisia ja niitä myönnetään hakemuksesta. Avustusten jakoa ohjaavat RAY:n hallituksen laatimat linjaukset sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehty tulossopimus. Vuosittain tukia saa noin 900 hakijaa, ja hakuajat on porrastettu haettavan avustuksen mukaisesti maaliskuu-, touko- ja syyskuulle. Avustusten saajista päättää RAY:n hallitus, ja päätöksen vahvistaa vuosittain valtioneuvosto.

RAY on tukenut 1990-luvun lopulle asti palvelutalojen ja kuntoutuslaitosten rakentamista. Sen jälkeen käytäntönä on ollut, ettei tukea suunnata alueille, joilla on yritysperusteista palvelutarjontaa. Tällä pyritään ehkäisemään kilpailun vääristymistä. Raha-automaattiyhdistyksen avustuksista annettu laki (1056/2001) kieltää aiheuttamasta avustuksilla vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa. Tukea ei voida myöntää myöskään liike-

taloudellisin perustein toimiville yhteisöille tai säätiöille. Avustus ei saa yhdessä muiden julkisten avustusten kanssa ylittää EU:n tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai julkisen tuen enimmäismäärää. Jos laissa erikseen todetaan, että RAY:n avustuksia ei lasketa mukaan julkisiin avustuksiin, RAY:n avustus voi olla osa niin sanottua omarahoitussuutta.

RAY-avustukset vuosina 1960–2000

Vanhusten asumisen tukeminen on ollut RAY:n avustuspolitiikassa keskeinen painopistealue. RAY avusti 1960-luvulta alkaen perinteisiä järjestöjen ylläpitämiä vanhainkoteja, ja sen jälkeen avustuksilla on toteutettu niiden peruskorjauksia. Myöhemmin 1970–80-luvuilla RAY:n avustuksilla ja silloisen Asuntohallituksen lainoituksella rakennettiin vanhustentaloja, jotka nyt 2000-luvulla ovat enenevässä määrin peruskorjauksen tarpeessa. Niitä on muutettu palvelutaloiksi, palveluasunnoiksi ja ryhmäkodeiksi esimerkiksi muistisairaille vanhuksille. Peruskorjauksilla on parannettu asumisyksiköiden toimivuutta, paloturvallisuutta ja asumisen esteettömyyttä.

RAY ja Asuntohallitus/Valtion asuntorahasto rahoittivat 1980–90-luvuilla vanhusten palveluasuntojen rakentamista kaikkiaan yli 13 000 huonokuntoiselle vanhukselle. Tavoitteena oli, että liittämällä asumiseen palvelut voidaan mahdollistaa asuminen palveluasunnossa pitkään ilman laitossijoitusta. RAY on 2000-luvulla luopunut tästä rahoituksesta lähes kokonaan, ja avustettavaksi ovat jääneet vain selkeästi kilpailuneutraaleiksi todetut tukiasumiskohteet. Vuodesta 1985 alkaen RAY avusti erillisen avustusohjelman kautta noin 20 sotainvalidien sairaskodin rakentamista. RAY:n ja Asuntohallituksen yhteistyöllä rakennettiin 1970–80-luvuilla vaikeasti liikuntavammaisten palvelutaloverkosto.

RAY:n nykyinen investointiavustus

RAY myöntää nykyisin investointiavustusta, jota voi hakea käyttöomaisuuden hankintoihin (esimerkiksi atk-laitteet ja järjestelmät, kalusteet, erilaiset laitteet), toimitilojen tai asuntojen hankintoihin sekä peruskorjaus- ja uudisrakentamishankkeisiin. RAY on 2000-luvulla myöntänyt investointiavustusta yli 1 300 erityisryhmien asumiskohteelle. Avustettavia kohteita ovat kehitysvammaisten, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien, ikäihmisten ja nuorten asuminen. RAY ei avusta enää palveluasuntojen ja -tilojen rakentamista.

Taulukko 6. RAY:n avustusten jakautuminen 2000-luvulla hakemuskohtaisesti.

Erityisryhmä	Avustettujen kohteiden lkm
Vanhukset	884
Nuoret	112
Kehitysvammaiset	102
Mielenterveyskuntoutujat	55
Lastensuojelu	45
Päihdekuntoutujat	41
Vammaiset	38
Muut (entiset vangit, asunnottomat)	23
Yhteensä	1 302

Vuonna 2010 RAY avusti 90 ikäihmisten asunnon rakentamista. RAY on painottanut kehitysvammaisten asumisen avustamisessa siirtymistä tukiasuntoihin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen osana tavallista asuntokantaa.

Investointiavustukset ovat aina hankekohtaisia erityisavustuksia, ja niillä voidaan kattaa vain osa hankkeen kokonaiskustannuksista. Avustuksen saajalta edellytetään myös omarahoitusta. Avustusosuudet voivat olla tukiasuntojen uudisrakentamiseen (nuorisoasunnot, ikäihmisten asunnot, muut erityisryhmät) enintään 30 prosenttia, asuntojen peruskorjaukseen enintään 30 prosenttia ja asuntojen hankintaan valmiista asuntokannasta enintään 50 prosenttia. Asuntojen turvallisuuteen ja esteettömyyteen (asuntojen sosiaalitekniikka) liittyvien ratkaisujen osalta avustusprosentti on 70.

Omistajayhteisö ei voi periä asukkailta muita kuin huoneenvuokralain mukaisia vuokramaksuja. Avustuskohde voi olla myös asumisoikeustalo, jossa asukkaat maksavat asumisoikeusmaksuna noin 20 prosenttia asunnon hinnasta. Lisäksi siinä voi olla RAY:n avustusta asuntokohteelle 30 prosenttia.

Rakennus- ja peruskorjaushankkeissa avustus kohdennetaan hankkeen perustamismenoihin. Niihin voi sisältyä kiinteistön tai tilojen hankintamenoja rakentamisesta, peruskorjauksesta aiheutuvia menoja, rakennusaikaisia lainojen korkoja ja irtaimistohankintoja. RAY avustaa edelleen erityisryhmien itsenäisen, liikuntaesteettömän ja turvallisen asumisen ratkaisuja myöntämällä avustuksia näille ryhmille tarkoitettujen tukiasuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen, mikäli paikkakunnan muu asuntotilanne sitä edellyttää.

Vuonna 1999 ja sen jälkeen myönnettyjen avustusten kohteena olevan omaisuuden käyttöaika on 30 vuotta avustuksen myöntämisestä, jos avustus on myönnetty kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan taikka rakentamiseen tai perusparannukseen. Tänä aikana omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muuhun kuin avustuspäätöksessä määriteltyyn käyttötarkoitukseen eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta saa luovuttaa toiselle. Ennen vuotta 1999 maksettujen avustusten käyttöaika on 20 vuotta.

3.4

Maa- ja metsätalousministeriön tuet sosiaalialan yritystoimintaan

Maa- ja metsätalousministeriö tukee maaseudun yrityksiä ja maaseudun kehittämistyötä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmasta 2007–2013. Kehittämissuunnitelma on osittain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) rahoittama. Yritysrahoitusta voi saada maaseutumaisella alueella toimiva yritys, jonka toiminta tukee ohjelman tavoitteita ja alueiden itse asettamia päämääriä.

Yritystuen myöntämisen ja käytön edellytyksistä säädetään maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetussa laissa (1443/2006). Yritystuen hakijana voi olla mikroyrityskokoluokkaan sijoittuva, alle 10 henkilöä työllistävä yritys, jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään kaksi miljoonaa euroa. Hakijana voi olla myös maatila, joka harjoittaa tai ryhtyy harjoittamaan muuta yritystoimintaa perinteisen maataloustuotannon ohella. Hakijana voi olla luonnollinen henkilö, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö tai osuuskunta. Mikroyritystä suuremmat pk-yritykset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön tukijärjestelmän piiriin.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta voi hakea yrityksen investointitukea, kehittämistukea ja käynnistystukea ensimmäisen tai ensimmäisten työntekijöiden palkkaamiseen. Lisäksi ohjelmasta tuetaan erilaisia hankkeita (hanketuki). Yrittäjät voivat hakea tukea alueellisilta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta (ELY-keskus) tai paikallisilta Leader-toimintaryhmiltä alueella, jolla tuen kohteena olevaa yritystoimintaa harjoitetaan.

Investoinneissa tukena myönnettävä maaseuturahaston ja valtion rahoitusosuus voi olla enintään 20–35 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista tukialueesta riippuen. Investointituki on myönnetty 28.4.2010 lukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti ja de minimis -tukena harvaan asutun maaseudun tukialueella tuen ylittäessä 20 prosenttia. Aikaisemmin investointituki myönnettiin de minimis -ehtoisesti.

De minimis -ehtoista kehittämistukea voidaan myöntää 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista yksittäiselle yrityksille tai yritysryhmälle. Yritysryhmän kehittämistukea voidaan myöntää 75 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista silloin, kun hakijana on kehittämissyhteisö. Kehittämistukea yrityksen liiketoimintaedellytysten selvittämiseen on voitu 28.4.2010 lukien myöntää 90 prosenttia korkeintaan 3 000 euron (tätä ennen 1 500 euron) konsulttipalvelun hankkimisesta. Käynnistystukea voidaan myöntää 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista ensimmäisen tai ensimmäisten työntekijöiden palkkaamiseen de minimis -ehtoisesti.

Yrityksen investointitukea, kehittämistukea ja käynnistystukea on myönnetty vuonna 2009 Tilastokeskuksen uuden toimialaluokituksen mukaan sosiaalihuollon laitospalveluihin ja sosiaalihuollon avohuollon palveluihin. Rahoitus kohdennetaan pääsääntöisesti ydin- ja harvaanasutulle maaseudulle, joille siitä syntyy pysyvää lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Tarkoituksena on synnyttää uusia tai säilyttää vanhoja työpaikkoja sekä luoda uutta yritystoimintaa, yritysverkostoja ja innovatiivisia tuotteita tai palveluita. Rahoituksen kohteiden tulee vastata ulkopuolelta tulevaan palvelukysyntään, ei oman alueen julkisen palveluntuotannon korvaamiseen tai ulkoistamiseen. Tuen avulla halutaan kehittää uusia liiketoimintamalleja. Lähtökohdiana on, ettei tuki saa vääristää kilpailutilannetta. Tuettavan toiminnan jatkuvuutta turvataan edellyttämällä, että tuen kohteena olevaa yritystoimintaa ei saa lopettaa eikä olennaisesti supistaa ennen kuin viisi vuotta on kulunut tuen viimeisen erän maksamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö on täsmentänyt ohjeistustaan syksyllä 2010 yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Avustusta sosiaali- ja terveystalouden mikroyritysten toimitilainvestointeihin voidaan myöntää niissä tapauksissa, joissa kilpailua palvelutuottajien kesken toimijoiden vähyydestä johtuen ei tosiasiasa ole olemassa. Tuen myöntäminen edellyttää markkinaselvityksen tekemistä ja yhtä kuntaa laajemman palvelujen järjestämisvastuualueen tarkastelua. Perusteluna tuen myöntämiselle on harvaanasuttujen ja syrjäisten alueiden asukkaiden palveluiden uudelleen organisointi ja turvaaminen sellaisilla maaseutualueilla, joilla väestöpohjasta johtuen kaupallinen tarjonta on olematonta.

Sosiaali- ja terveystalouden mikroyrityksille voidaan ydinmaaseudulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla myöntää kuitenkin edelleen investointitukea muun muassa kone- ja laiteinvestointeihin. Yrityksen kehittämis- ja käynnistystukea voidaan myöntää aiemman käytännön mukaisesti kaikilla tukialueilla.

Tukea saaneita, palveluasumista käsittäviä toimitilainvestointikohteita on vuodesta 2007 lähtien 19.11.2010 asti ollut 71 kappaletta. Julkista tukea on myönnetty kiinteistöjen hankintaan (6 kappaletta), korjausrakentamiseen (40 kappaletta), laajennusrakentamiseen (10 kappaletta) ja uudisrakentamiseen (15 kappaletta) yhteensä noin 6,1 miljoonaa euroa.

Taulukko 7. Maaseudun kehittämisohjelmasta myönnetty tuki palveluasumisen investointeihin vuosina 2007–2010.

Erityisryhmä	Kohteiden lkm
Vanhusten kohteet	27
Dementiaryhmäkodit	5
Kehitysvammaisten kohteet	2
Mielenterveyskuntoutujien kohteet	9
Muut pienryhmäkodit (vanhukset, vammaiset)	3
Yhteensä	46

3.5

Työ- ja elinkeinoministeriön tuet sosiaali- ja terveysalan toimitiloihin

Työ- ja elinkeinoministeriö on suhtautunut pidättyvästi sosiaali- ja terveystalouden toimitilainvestointeihin. ELY-keskukset (aiemmin TE-keskukset) ovat 2000-luvun aikana rahoittaneet yhteensä viittä toimitilahanketta, joiden avustusten yhteismäärä on 1,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 rahoitettiin kahta hanketta kansallisin varoin, perusteena alueelliset työllistämiskohdat. Syksyllä 2009 ministeriö antoi ELY-keskuksille ohjeen, jonka mukaan ministeriö ei katso tarkoituksenmukaiseksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (1336/2006, jäljempänä yritystukilaki) tarkoitetun kehittämisavustuksen myöntämistä sosiaalipalvelualan toimitilainvestointeihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkentanut ohjeistustaan ELY-keskuksille syksyllä 2010. Uuden ohjeen mukaisesti yritystukilain mukaista avustusta ei myönnetä sosiaali- ja terveystalouden yritysten toimitilainvestointeihin. Tukea ei myönnetä myöskään kuntien toimitilainvestointeihin, jotka on tarkoitettu yritystoimintaa varten. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut edellä mainitun ohjeen ELY-keskuksille yhteisesti maa- ja metsätalousministeriön kanssa, joka samassa yhteydessä täsmensi omaa linjaustaan sosiaali- ja terveystalouden yritysten toimitilainvestointeihin. Ministeriöt toteavat ohjeen perusteluissa, että sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen on kuntien vastuulla, ja että on tarkoituksenmukaista eriyttää palvelujen tuottamisesta vastaava taho palvelun tarjoamisen edellyttämien tilojen omistuksesta. Tavoitteena julkisen rahoituksen myöntämisessä on kilpailuneutraalius eikä palveluntuottaja saa asettaa eriarvoiseen asemaan palvelumarkkinoilla.

Finnveran rahoitus asumispalveluja tarjoaville yrityksille

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 vieraanrahoituspalveluja sekä tekee pääomasijoituksia. Finnvera toimii työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa. Finnveralla on eri puolilla Suomea 15 aluekonttoria, jotka käsittelevät rahoitushakemuksia.

Vuosina 2005–2009 Finnvera on myöntänyt rahoitusta rakentamisen sisältäville palveluasumishankkeille yhteensä noin 35 miljoonaa euroa. Rahoitus on kohdistunut rakentamisen lisäksi myös koneiden ja laitteiden hankintaan ja käyttöpäähän.

Osa Finnveran myöntämästä rahoituksesta voi sisältää valtion maksamaa korkotukea tai takausprovisiotukea. Finnvera välittää tämän tuen täysimääräisesti asiakkaille. Finnvera rahoitti vuonna 2009 sosiaalihuollon asumispalveluyrityksiä eri puolilla maata noin 10,1 miljoonalla eurolla. Valtaosa rahoituksesta kohdistui ikääntyneiden palveluasumisen sekä nuorten laitosten ja perhehoitokotien edellyttämiin toimitilainvestointeihin. EU-oikeudellisesti Finnveran myöntämä rahoitus sisältää de minimis-tukea tai pienten ja keskisuurten yritysten tukea (pk-tuki).

Taulukko 8. Finnveran rahoittamat palveluasumiskohteet vuosina 2005–2009.

Erityisryhmä	Kohteiden lkm
Vanhusten kohteet	56
Kehitysvammaisten kohteet	11
Päihdehuollon kohteet	6
Palvelutalot ja ryhmäkodit (vv. 2005–2008*)	100
Yhteensä	173

*) Toimialaluokitus muuttui vuonna 2009, sitä ennen palvelutalot ja ryhmäkodit olivat yhtenä luokkana.

4 Julkiset hankinnat ja rahoittajien käytännöt palveluasumisessa

4.1

Julkiset hankinnat palveluasumisessa

4.1.1

Kilpailupolitiikka ja kielletyt kilpailunrajoitukset

Kilpailupolitiikka käsittää laajasti määriteltynä paitsi yritysten välisiä kilpailunrajoituksia koskevat asiat, myös valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevan sääntelyn. Yleisesti kilpailupolitiikalla tarkoitetaan kuitenkin kilpailuvalvontaa, jolla puututaan yritysten välisiin kilpailunrajoituksiin.

Kilpailupolitiikka toimii EU:n sisämarkkinoiden kulmakivenä. Kilpailupolitiikan tavoitteena on taata markkinoiden tehokas toiminta ja yritysten välinen kilpailu sekä edistää kuluttajien hyvinvointia ja Euroopan talouden kilpailukykyä. Toimivaan taloudelliseen kilpailuun kuuluu yritysten vapaus päästä markkinoille ja päättää vapaasti käyttämistään toimintatavoista ja kilpailukeinoista. Toisaalta yritysten asiakkailta on oltava mahdollisuus valita tarjolla olevista vaihtoehdoista parhaaksi katsomansa. Toimiva kilpailu kannustaa markkinaosapuolia jatkuvaan toimintatapojen tehostamiseen sekä uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen.

EU:n kilpailusäännöt kieltävät sellaiset yritysten väliset yhteistyömuodot, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja rajoittavat kilpailua¹⁴. Tällaisia kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat muun muassa kilpailevien yritysten keskinäiset sopimukset ja menettelyt kilpailun rajoittamiseksi (kartellit) sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Yrityskauppavalvonnalla pyritään estämään yrityskauppojen kautta tapahtuva kilpailua vääristävä markkinoiden keskittyminen.

EU:n kilpailusäännöt ovat voimassa myös Suomessa. Suomen kansallisen kilpailupolitiikan perustana on laki kilpailunrajoituksista (480/1992), jonka aineelliset säännökset vastaavat sisällöltään EU:n kilpailusääntöjä. Kilpailunrajoituslain nojalla voidaan puuttua sellaiseen yritysten väliseen toimintaan, joka rajoittaa kilpailua Suomessa tai jolla on vaikutuksia suomalaisen asiakaspiiriin. EU:n tasolla kilpailuasioista vastaa komissio, Suomessa kilpailulainsäädännön valmistelu kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle ja kilpailuvalvonnan käytännön toteuttaminen Kilpailuvirastolle.

4.1.2

Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankintamenettelyt

Suomen perustuslaki (731/1999) velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudet sekä edistämään väestön terveyttä. Käytännössä sosiaali- ja terveystalouksien järjestäminen on asetettu kuntien tehtäväksi. Kunnilla

¹⁴ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 101 ja 102 art.

on kuitenkin valinnanvapaus sen suhteen, miten palvelut järjestetään. Kunta voi järjestää palvelut itse, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai hankkimalla tehtävien hoidon edellyttämät palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta eli yrityksiltä tai järjestöiltä. Yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavat palvelut voidaan hankkia joko kilpailuttamalla ne julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä hankintalaki) mukaisesti tai antamalla asiakkaille palveluseteleitä¹⁵.

Hankintalaki velvoittaa valtiota, kuntia ja muita laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä kilpailuttamaan sellaiset rakennusurakka-, tavara- ja palveluhankinnat, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Hankintalailla pantiin täytäntöön EU:n hankintadirektiivit¹⁶. Julkisen sektorin hankkimien palvelujen kilpailuttamisella pyritään tehostamaan julkisten varojen käyttöä, edistämään yritysten kilpailukykyä ja markkinoiden toimivuutta, tehostamaan palveluja ja parantamaan niiden laatua sekä ehkäisemään korruptiota. Hankintalainsäädännön pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Avoimuuden periaate edellyttää muun muassa hankintojen riittävän laajaa ilmoittamista. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate puolestaan tarkoittaa tarjoajien yhdenvertaista kohtelua ja hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.

Julkiset hankinnat jaotellaan hankintalainsäädännössä EU-kynnysarvot ylittäviin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin sekä kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin. EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on julkaistava ilmoitus EU:n virallisessa lehdessä, kun taas kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava ainoastaan Suomessa. EU:n hankintadirektiivit määrittelevät sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat palveluhankinnat niin sanotuiksi toissijaisiksi palveluhankinnoiksi, joihin direktiivien säännökset soveltuvat vain osittain. Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö velvoittaa myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kilpailuttamiseen, joten niihin sovelletaan kansallisia menettelyjä hankinnan koosta riippumatta. Hankintadirektiivien säännöksiä hankinnan kohteen teknisistä määrittelyistä ja jälki-ilmoitusvelvollisuudesta sovelletaan kuitenkin myös toissijaisiin palveluhankintoihin. Lisäksi sopimus Euroopan unionin toiminasta edellyttää kaikkien hankintojen tekemistä avoimella, tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla.

Sosiaali- ja terveystalouden sisältävät monia sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi niiden hankinta poikkeaa merkittäväällä tavalla normaaleista tavarahankinnoista¹⁷. Sosiaali- ja terveystalouden palveluja koskeva kansallinen kynnysarvo onkin säädetty tavanomaista korkeammaksi. Kesäkuun alussa 2010 voimaan tulleella hankintalain muutoksella (321/2010) kynnysarvo nostettiin 50 000 eurosta 100 000 euroon. Hankintalakia ei sovelleta kansalliset kynnysarvot alittaviin pienhankintoihin. Tällaisissa hankinnoissa käytettävän hankintamenettelyn valinta ja kilpailuttamismenettelyn kulku ovat hankintayksiköiden omassa harkinnassa, ja ne voivat suhteellisen vapaasti

15 Palvelusetelistä tarkemmin ks. kohta 4.2.

16 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta; neuvoston direktiivi 89/665/ETY julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta; ja 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.

17 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006 vp), s. 35.

käyttää kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia menettelyjä. Käytännössä kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat on tehtävä kuntien omia hankintaohjeita noudattaen. Kuitenkin myös niitä koskevat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen kirjatut peruseriaatteet kilpailusta ja tasapuolisesta kohtelusta, ja kyseiset periaatteet on otettava huomioon kuntien hankintaohjeissa.

Kunnat ja kuntayhtymät hankkivat sosiaali- ja terveystalvveluja lisääntyvässä määrin yksityisiltä palveluntuottajilta. Vuosina 2000–2008 on alan yritysruotoisten toimijoiden tuotannon arvo noin nelinkertaistunut ja järjestöjen tuotannon arvo lisääntynyt noin 60 prosentilla¹⁸. Kunnat ja kuntayhtymät ovat sosiaali- ja terveystalvveluja järjestäessään ottaneet käyttöön yhä laajemmin yritysruaisiä toimintatapoja, kuten tilaajan ja tuottajan erottamisen, kuntien välisen joustavan sopimusphojaisen yhteistyön sekä kuntien tai kuntayhtymien toiminnan liikelaitostamisen ja yhtiöittä-misen. Samalla sosiaali- ja terveystalvveluyritysten määrä on kasvanut ja sosiaali- ja terveystalvvelualan järjestöt ovat yhtiöittäneet palvelutuotantaan. Sosiaali- ja terveystalvvelualan palvelujen kilpailuttamiseen liittyy kuitenkin monia ongelmia, kuten palvelujen sisällön ja laatuason määrittely sekä puutteet palvelujen kilpailuttamisen strategisessa suunnittelussa ja kilpailumenettelyä, sopimusoikeutta ja liiketaloudellisia kysymyksiä koskevassa osaamisessa.¹⁹

Kunnat hankkivat tehostetusta palveluasumisesta yli 60 prosenttia hankintasopimuksilla yksityisiltä palveluntuottajilta (järjestöiltä 38 prosenttia ja yrityksiltä 22 prosenttia). Yksityisiä palvelutaloja ja ryhmäkoteja oli vuonna 2008 yhteensä 1 470 kappaletta.²⁰ Vuonna 2007 kunnat ostivat yrityksiltä ja järjestöiltä vanhusten ja vammaisten asumispalveluja yli 500 miljoonalla eurolla. Sosiaali- ja terveystalvvelujen tuotoksella mitattuna vuonna 2007 järjestöjen osuus palveluasumisessa ja asumispalveluissa oli 27,6 prosenttia ja yritysten osuus 23,2 prosenttia.²¹

Palvelujen kilpailuttamisessa tulee lähtökohtaisesti käyttää joko avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. Avoimessa menettelyssä kaikki halukkaat voivat tehdä tarjouksen hankintayksikön sähköisessä HILMA-järjestelmässä julkaiseman hankintailmoituksen perusteella. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö tekee ilmoituksen hankintamenettelyn alkamisesta ja pyytää ehdokailta osallistumishakemuksia tarjouskilpailuun. Näiden hakemusten perusteella hankintayksikkö valitsee ne ehdokkaat, jotka voivat tehdä varsinaisen tarjouksen.

Hankintalaissa säädettyjen edellytysten täytyessä hankinta voidaan suorittaa myös neuvottelumenettelyä tai suora hankintaa käyttäen. Sosiaali- ja terveystalvvelujen hankinnat ovat yleensä huomattavasti monimutkaisempia kuin tavara hankinnat eivätkä markkinat ole palvelujen osalta yhtä kehittyneet. Siksi neuvottelumenettely on käytettävissä monissa hankintalain 66 §:n 2 momentissa luetelluissa sosiaali- ja terveystalvveluhankintoihin soveltuvissa tilanteissa, esimerkiksi silloin kun tarjouspyyntöä ei hankinnan luonteen vuoksi voida tai sitä ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menet-

18 Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

19 HE 50/2006, s. 15

20 Väyrynen, R.: Yksityiset sosiaalipalvelut 2009 = Privat social service 2009. Tilastoraportti – Statistisk rapport – Statistical report / Terveystalvveluden ja hyvinvoinnin laitos; Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva. Helsinki 2010. http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr22_10.pdf. [Viitattu 13.12.2010]

21 Lith P.: Yritystoiminta ja yrittäjyyden edellytykset. Julk. Pentikäinen, L., Tuomaala, M., Lith, P., Mursu, A. & Forsström, J. Hyvinvointialan kehittäminen – peruskartoitukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, strategiset hankkeet 32/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2009. S. 45–122. <http://www.tem.fi/index.php?C=98249&s=2691&showresults=1&xmid=4141>. [Viitattu 13.12.2010]

telyä käyttäen. Esimerkiksi erityisryhmien palveluasumista koskeva hankinta voi täyttää nämä kriteerit. Ennen neuvottelumenettelyn aloittamista hankintayksikön on laadittava kuvaus hankinnan tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä. Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jossa ehdokkaita pyydetään lähettämään osallistumishakemukset tarjouskilpailuun. Osallistumishakemuksen jättäneet soveltuvat ehdokkaat kutsutaan neuvotteluun, jossa ratkaistaan hankintasopimuksen ehdot. Hankintayksikön on neuvoteltava vähintään kolmen ehdokkaan kanssa, jos sopivia ehdokkaita on riittävästi.

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman ehdokkaan, jonka kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta hankintailmoitusta. Suorahankintaa voidaan käyttää muun muassa tapauksissa, joissa aiemmalla menettelyllä ei ole saatu tarjouspyyntöä vastaavia tarjouksia, äärimmäisissä kiiretapauksissa sekä tilanteissa, joissa kilpailutettuun hankintasopimukseen sisältyy optioehto. Lisäksi hankintayksikkö voi hankintalain 67 §:n nojalla käyttää suorahankintaa yksittäisissä tapauksissa sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hankintalain esitöissä korostetaan lain 67 §:n osalta, että suorahankinta on käytettävissä vain yksittäistapauksissa ja menettelyn käyttöedellytykset tulee harkita ja perustella jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta erikseen. Asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitetaan esimerkiksi pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Tällöin olisi mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla on asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteessa tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan. Koska suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvoitteesta, sen käyttämisen tulee olla poikkeuksellista ja käyttöedellytyksiä koskevan tulkinnan ankaraa. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johdetut avoimuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet soveltuvat hankintadirektiivien ulkopuolellakin oleviin hankintoihin.²²

Hankintayksikön on valittava hankintamenettelyssä saamistaan tarjouksista joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Jos tarjouksen valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, tarjousten vertailu on tehtävä ennalta ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaisesti. Ennen tarjousvertailuun ryhtymistä hankintayksikön on arvioitava, täyttävätkö tarjoajat niille asetetut taloudelliseen ja rahoitukseen tilanteeseen sekä tekniseen ja ammatilliseen pätevyyteen liittyvät ennalta ilmoitetut vähimmäisvaatimukset. Tarjoajat, jotka eivät täytä näitä vähimmäisvaatimuksia, on suljettava pois tarjouskilpailusta. Tarjouksen jonkin yksityiskohdan selvittämiseksi voi olla tarpeellista käydä vielä jatkoneuvottelu. Tällainen jatkoneuvottelu yhden tai useamman tarjouksentekijän kanssa ei kuitenkaan saa johtaa muita tarjouksentekijöitä syrjivään menettelyyn.

Hankintamenettely on mahdollista suorittaa myös niin sanottuna käänteisenä kilpailutuksena, jossa palvelulle asetetaan kiinteä hinta ja tarjousten vertailuperusteina ovat ainoastaan laatutekijät. Tällöin tavoitteena on, että palveluntuottajat tekevät tarjouksen parhaasta mahdollisesta tavasta toteuttaa hankinnan kohteena oleva palvelu.

22 HE 50/2006, s. 113–114.

Hankintayksikön on laadittava tarjousmenettelyssä tehdyistä ratkaisuksista sekä muista tarjouspyynnön tekijöiden asemaan vaikuttavista ratkaisuksista perusteltu kirjallinen päätös. Päätöksen perusteluista tulee ilmetä, miten tarjouspyynnössä ilmoitettuja valintaperusteita on sovellettu ja miten tarjouksia on vertailtu keskenään. Hankintapäätökseen voidaan hakea muutosta saattamalla asia markkinaoikeuden tutkittavaksi ja pienhankinnoissa tekemällä kuntalain (365/1995) mukainen oikaisuvaatimus ja edelleen kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen. Lisäksi hankintayksikkö voi itse korjata hankintaprosessissa jälkikäteen havaitun, lain soveltamista koskevan virheen hankinta-oikaisuna.

Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on laadittava ostopalvelun hankinnasta kirjallinen sopimus valituksi tulleen palveluntuottajan kanssa. Luonnos hankintasopimuksesta liitetään usein jo tarjouspyyntöön. Hankintasopimuksen tulee sisältää kaikki hankintaan liittyvät ehdot hankintasopimuksen keston ajalta. Hankintapäätöstä tehtäessä ei hankittavan palvelun todellisesta laadusta tai vaikuttavuudesta ole useinkaan tietoa, vaan päätös joudutaan tekemään tarjouspyynnössä ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaan arviona tulevasta. Ostetun palvelun laatua on seurattava, arvioitava ja valvottava hankinnan keston aikana, ja tämän tulee ilmetä myös hankintasopimuksesta.

4.1.3

Hankintaprosessi kunnan näkökulmasta

Kuten edellä on todettu, hankintalaki ei säätele, mitä palveluja kunnan on hankittava kilpailuttamalla ja minkälaisin ehdoin. Hankittavasta palvelusta, palvelun sisällöstä, laadusta ja hankinnan ehdoista päättää aina yksin ostaja. Vaikka palvelun tuottaisi kunnan puolesta yksityinen palveluntuottaja, kunta on aina vastuussa palvelun järjestämisestä.

Ennen hankintamenettelyyn ryhtymistä kunnan tai kuntayhtymän tulee aina arvioida kyseessä olevan hankinnan tarve, tavoitteet ja sisältö. Jokaisella kunnalla tulisi olla asianmukainen palvelustrategia ja hankintoihin liittyvät strategiset linjaukset, jotka ohjaavat sen omaa palvelutuotantoa ja palveluiden hankintaa. Myös yritysten on tärkeää tietää, millaista ostopolitiikkaa kunta harjoittaa tai aikoo harjoittaa palveluhankinnoissaan. Kunnan palvelustrategiassa on tarkasteltava kunnan tarpeita sekä pitkäjärjenteistä ja tasapainoista kehitystä kokonaisuutena ja kunnan taloudelliset mahdollisuudet huomioon ottaen. On viime kädessä kunnallisten luottamushenkilöiden tehtävänä huolehtia siitä, että kuntalaisten tarpeet ja käytettävissä olevat resurssit sovitetaan yhteen ja palvelut järjestetään tarkoituksenmukaisella tavalla.²³

Ennen kuin kunta ryhtyy kilpailuttamaan palveluasumista, sen tulee selvittää alueellaan oleva, kyseessä olevaa erityisryhmää koskeva palveluasumisen tarve sekä jo olemassa olevat, palveluasumiseen soveltuvat rakennukset ja muut tilat muuntomahdollisuuksineen. Lisäksi kunnan on selvitettävä käytettävissä olevat palvelumarkkinat ja niiden toimivuus. Tämä edellyttää riittävää tuntemusta alueen markkinoiden rakenteesta ja markkinatilanteesta. Hankintaa tehtäessä on otettava huomioon myös asiakkaiden näkökulma: jokaisen oikeus omaan kotiin, ihmisarvoiseen elämään ja sujuvaan arkeen sekä mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

²³ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2007. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?pa_th=1;29;353;148961;154013;125214 [Viitattu 13.12.2010]

Asiakkaita on kuultava sekä ennen palvelun hankintaa että palvelun kestäessä, ja heiltä saadulle palautteelle on annettava riittävä merkitys.

Jos kunta päättää antaa palveluasumisen toteuttamisen yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, kunnan käytettävissä on useita eri tapoja palveluhankinnan tekemiseen. Tällä hetkellä toteutettavissa palveluasumishankinnoissa kunnat usein kilpailuttavat palvelutuotannon yhtenä kokonaisuutena siten, että tarjouskilpailun perusteella valittava palveluntuottaja vastaa asiakkaiden hoivan ja aterioiden lisäksi myös asiakkaiden asuntojen ja palvelutilojen järjestämisestä. Asunnon vuokra kateetaan Kelan maksamalla asumistuella ja asiakkaan maksamalla omavastuusuudella. Palveluntuottajia voidaan pyytää ilmoittamaan perittävät vuokrat tekemissään tarjouksissa, mutta vuokria ei oteta mukaan tarjousvertailuun.

Toinen vaihtoehto palveluasumisen järjestämisessä on, että kunta kilpailuttaa palveluntuottajan omistamaansa tai hallinnassaan olevaan palvelutaloon tai muuhun vastaavaan tilaan. Tällöin kunta ostaa palveluntuottajalta palvelut tietylle määrälle palvelutalossa asuvia asiakkaita. Tarjouskilpailun kohteena ovat asiakkaiden hoiva ja ateriat.

Palveluasumishankintaa tehdessään kunta voi kilpailuttaa ennalta ilmoittamansa määrän asiakaspaikkoja yhden palveluntuottajan tuotettavaksi tai käyttää niin sanottua puitejärjestelyä. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintayksikön ja yhden tai useamman palveluntuottajan välistä sopimusta, jolla vahvistetaan tietyn ajan kuluessa tehtäviin hankintoihin sovellettavat hinnat, määrät ja muut ehdot. Puitejärjestelyssä voidaan siis valita useita tarjouskilpailun voittaneita palveluntuottajia, joiden kanssa ei tehdä varsinaisia hankintasopimuksia vaan ainoastaan puitesopimus kyseessä olevien ostopalvelujen hankinnan ehdoista. Puitejärjestelyssä tarjouksen hyväksyminen tarkoittaa sitä, että palveluntuottaja voi saada asiakkaita, mutta sillä ei ole oikeutta ennalta määrätyn asiakasmäärän saamiseen.

Puitejärjestely tarjoaa jouston mahdollisuuden ja asiakkaan huomioon ottamisen palveluhankinnan toteuttamisessa. Järjestelyn ongelmaksi on sosiaali- ja terveyspalveluiden kohdalla kuitenkin osoittautunut liiallisen jouston ja liikkumavaran tavoittelu. Sellaiset puitejärjestelyt, joiden piiriin on hyväksytty kaikki tai lähes kaikki tarjouksentekijät ja joissa palveluntuottajat eivät tiedä, mitä heiltä tullaan sopimuskauden aikana ostamaan, eivät ole hankintalaissa tarkoitettuja puitejärjestelyjä. Lisäksi tällaiset järjestelyt nostavat yrittäjien riskiä palvelujen tarjoajina, mikä saattaa johtaa hintatason huomattavaankin nousuun.²⁴

Palveluhankintaa tehtäessä on jo suunnitteluvaiheessa käytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon asumispalveluja koskevaa asiantuntemusta sekä hankinta-asiantuntemusta. Suunnitteluvaiheessa huomio kiinnittyy usein kilpailutusprosessiin, vaikka tärkeintä olisi miettiä tarjouspyynnön sisältöä ja sopimuskauden pituutta. Tarjouspyynnön sisältö on usein paljon merkityksellisempi kuin itse hankintapäätös, sillä tarjouspyynnössä määritellään ne perusteet, joilla hankintapäätös ja -sopimus on aikanaan tehtävä. Palveluasumista koskevia tarjouksia ei ole mahdollista arvioida pelkän hinnan perusteella, vaan lopputulokseen vaikuttavat myös esimerkiksi palvelujen sisältö ja laatu, henkilöstön määrä ja ammattitaito sekä palveluntuottajan kokemus ja toimitusvarmuus. Tarjouspyynnössä on mainittava, minkä ryhmän tarpeisiin palveluja hankintaan, minkä tasoista palvelua ja hoivaa asiakkaat tarvitsevat ja mikä on ostettavien asumispalvelujen määrä. Tuotettavan palvelun laadulle asetettavat vaatimukset on esitettävä tarjouspyynnössä. Samalla on ilmoitettava valintakriteerien

24 Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna.

painoarvo tai ainakin tärkeysjärjestys. Palveluasumista koskevat hankintasopimukset laaditaan useimmiten muutaman vuoden mittaisiksi määräajoiksi, joiden päätyttyä palvelut kilpailutetaan uudelleen. Tarjouspyynnössä on ilmoitettava, mistä alkaen ja kuinka pitkälle ajanjaksolle palveluja hankitaan.

Kunnan vastuu palveluhankinnasta ei pääty kilpailutuksen loppuunsaattamiseen, vaan toiminnan toteutusta tehdyn hankintasopimuksen mukaisesti on seurattava. Jos esimerkiksi palveluntuottajan lupaama henkilöstömitoitus, henkilöstön koulutustaso tai palvelun laatu ei täytä sopimuksessa asetettuja edellytyksiä, kunnan on puututtava asiaan. Jo tarjouspyyntöön on otettava maininta siitä, että ostaja edellyttää palveluntuottajan toimivan voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti ja noudattavan valtakunnallisia sosiaali- ja terveystalvelujen laatuvaatimuksia.

4.2

Palveluseteli

4.2.1

Palveluseteli vaihtoehtoisena sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapana

Palveluseteli ja sillä hankittava palvelu muodostavat vaihtoehdon kunnan tai kuntayhtymän tuottamille tai ostopalveluina hankkimille sosiaali- ja terveystalveluille. Palveluseteliä käytettäessä asiakkaalla on suurempi rooli ja osapuolten väliset suhteet ovat erilaiset kuin kunnan järjestämässä palvelussa. Ensimmäiseksi palveluseteli otettiin käyttöön sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisessa kotitalvelussa vuoden 2004 alussa. Elokuussa 2009 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) selvensi seteleiden käyttöä. Nykyään palveluseteleiden käyttöala koskee kaikkia sosiaali- ja terveystalveluja lukuun ottamatta kiireellistä hoitoa ja tahdosta riippumatonta hoitoa. Setelin tavoitteena on lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa talvelujen saataavuutta, monipuolistaa palvelutuotantoa sekä edistää kuntien, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien välistä yhteistyötä.

Kunta tai kuntayhtymä päättää, ottaako se palvelusetelin käyttöön ja mihin palveluihin seteli annetaan. Palveluseteli voidaan ottaa käyttöön myös alueellisesti. Tästä valinnanvapaudesta johtuen kuntien välillä saattaa olla eroja toiminnan järjestämisessä ja toteuttamisessa. Yksittäisellä asiakkaalla ei ole subjektiivista oikeutta vaatia palveluseteliä tietyn talvelun järjestämistavaksi. Vaikka kunta olisikin päättänyt palvelusetelin käyttöönotosta, asiakkaalla on aina mahdollisuus kieltäytyä setelin käytöstä. Tällöin kunnan on ohjattava asiakas muulla tavoin järjestettyjen kunnallisten talvelujen piiriin.

Palveluseteli on tarkoitettu kaikille sosiaali- ja terveystalveluja tarvitseville henkilöille. Setelin saaminen edellyttää, että kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon edustaja arvioi henkilön talvelun tarpeen ja että tuotettavat talvelut ovat kunnan hyväksymän hoito- ja talvelusuunnitelman mukaisia. Talvelun järjestämisestä tehdään sosiaalihuollossa hallintopäätös ja terveydenhuollossa hoitopäätös.

Palvelusetelin antaessaan kunta myöntää asiakkaalle sitoumuksen sosiaali- ja terveystalvelujen kustannusten korvaamisesta kunnan ennalta määräämään palvelusetelin arvoon asti. Asiakkaan maksettavaksi tulevat osuudet talvelun hinnasta voivat

vaihdella asiakkaan tulotasosta ja palvelusetelin muodosta riippuen. Palveluseteli voi olla kaikille käyttäjille samansuuruinen tai tulosidonnainen. Palvelusetelin arvon on oltava riittävä, jotta asiakas voi käytännössä valita palvelusetelin palvelun toteuttamismuodoksi.

Kunta hyväksyy ne yksityiset palveluntuottajat, joiden palvelujen maksamiseen palveluseteliä voidaan käyttää. 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 täyttää kyseiselle toiminnalle yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa (603/1996) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) asetetut vaatimukset, palveluntuottaja on merkitty ennakkoperintärekisteriin, palveluntuottajalla on potilasvahinkolain (585/1986) mukainen vakuutus tai muu vastuuvakuutus ja palveluntuottajan tuottamat palvelut ovat vähintään vastaavien kunnallisten palvelujen tasoisia. Lakisääteisten kriteerin ohella kunta voi asettaa palveluntuottajille omia hyväksymisedellytyksiään, jotka voivat liittyä esimerkiksi asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään, laatuun tai kunnan olosuhteisiin. Näiden vaatimusten on oltava palveluntuottajia syrjimättömiä ja niiden tulee perustua puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

Kunnan on kiinnitettävä erityistä huomioita hyväksymiskriteerien asettamiseen. Kun palvelujen järjestämistapana käytetään palveluseteliä, ei kunnan ja palveluntuottajan välille muodostu varsinaista sopimussuhdetta, vaan hankittavan palvelun määrittely tapahtuu hyväksymiskriteerien avulla.

Tiedot hyväksytyistä palveluntuottajista, 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 silloin, jos palveluntuottaja sitä pyytää.

Kunnan tulee tiedottaa asiakkaita aktiivisesti mahdollisuudesta palvelusetelin käyttöön. Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Asiakkaan on puolestaan annettava palvelusetelin myöntämistä varten tarpeelliset tiedot, joita voivat olla esimerkiksi tulotiedot tulosidonnaisen palvelusetelin yhteydessä.

Kun asiakas on vastaanottanut palvelusetelin ja valinnut hyväksytyjen palveluntuottajien joukosta sen, jonka palveluja hän haluaa käyttää, asiakas tekee kyseisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Kaikki palvelusetelipalveluita tuottavat palveluntuottajat ovat lisäksi luvanvaraisia toimijoita ja valvontaviranomaisten suorittaman valvonnan alaisia.

Palvelusetelillä tuotettujen palveluiden arvioidaan yleistyvän nopeasti. Monet suuret kaupungit (esimerkiksi Helsinki, Tampere, Oulu, Lahti, Turku, Kuopio, Vantaa) sekä kymmenet keskikokoiset ja pienet kunnat ovat ottaneet tai ottamassa palvelusetelin käyttöön kotipalveluissa, asumispalveluissa ja päivähoidossa.

4.2.2

Palveluseteli vanhusten palveluasumisen järjestämisessä Helsingissä

Helsingin kaupunki otti käyttöön vanhusten tehostettuun palveluasumiseen tarkoitettun palvelusetelin 1.3.2008 alkaen²⁵. Vuonna 2009 palveluseteliä käytti 170 asiakasta, kun Helsingin kaupungin järjestämiä palveluasumispaikkoja on yhteensä noin 2 100 kappaletta. Palvelusetelin saadakseen on asiakkaan hoitotasoratkaisuna oltava SAS-prosessissa vähintään ympärivuorokautinen palveluasuminen, koska palveluseteli on vaihtoehto kunnan järjestämälle palveluasumispaikalle.

Palvelusetelituottajat laskuttavat kaupungin sosiaalivirastoa kuukausittain asiakkaille annetuista palveluista myönnettyjen palvelusetelien suuruisella summalla. Palvelusetelin maksimiarvo on 1 500 euroa kuukaudessa. Ympärivuorokautinen palveluasumispaikka maksaa Helsingissä 3 500–4 000 euroa kuukaudessa, josta palvelumaksujen osuus on 2 500–3 500 euroa tuottajasta riippuen.

Palvelusetelituottajat valitaan hyväksymismenettelyllä, jossa palveluntuottajille asetetaan samat toiminnan sisältöä ja laatua koskevat kriteerit kuin kilpailuttamalla valittaville ostopalveluntuottajille ja kaupungin omalle toiminnalle. Tuottaja pysyy palvelusetelituottajien listalla, kunnes itse pyytää poistamistaan listalta tai kun tuottaja ei enää täytä vaadittavia laatuksiteerejä. Palvelusetelituottajat ovat mukana vuositaisessa ympärivuorokautisen hoidon laatusurannassa.

Palveluasumisprosessin ensimmäinen vaihe on asiakkaan yhteydenotto asuinalueensa sosiaalityöntekijään. Sosiaalityöntekijän avustuksella käynnistetään hoitotason määrittelyyn liittyvä SAS-prosessi, ja jos hoitotasoratkaisuna on palveluasuminen, asiakas tai hänen omaisensa voi valita, haluaako asiakas sijoittua kaupungin ohjaamalle palveluasumispaikalle vai valita palvelusetelivaihtoehdon. Asiakas voi tutustua palvelusetelituottajien listaan joko sosiaaliviraston verkkosivuilta tai pyytämällä listaa sosiaalityöntekijältä.

Asiakkaan valittua palvelusetelivaihtoehdon sosiaalityöntekijä tekee palvelusetelipäätöksen, josta käy ilmi asiakkaalle hänen nettotulojensa mukaan määritellyn palvelusetelin suuruus. Asiakas valitsee hyväksytyistä palvelusetelituottajista haluamansa ja vie tuottajalle palvelusetelipäätöksen, jonka mukaisesti tuottaja laskuttaa kaupunkia. Asiakas tekee palvelusetelituottajan kanssa sopimuksen ateria- ja vuokratukustannuksista sekä hoito- ja palvelusuunnitelman. Palvelusetelillä katetaan palvelumaksusta ja perusmaksusta koituvia kustannuksia siltä osin kuin ne eivät ylitä palvelusetelin arvoa.

Palveluseteliasiakkaiden enemmistönä ovat sellaiset vanhukset, jotka ovat ensin itsenäisesti hakeutuneet palvelutaloon, ja kunnon heikentyessä ja palvelutarpeen kasvaessa hakeneet palveluseteliä. Kotoa tai akuuttiosastolta palveluasumiseen muuttavan asiakkaan palveluseteli astuu voimaan muuttopäivästä.

²⁵ Kohdan 4.2.2 tiedot ovat peräisin Helsingin kaupungin palvelusetelityöryhmän selvityksestä palvelusetelin käytön laajentamisesta 31.1.2010. <http://www.hel2.fi/maatoksenteke/kvsto-tiedote/arkisto/20100825.html> > Sosiaali- ja terveystoimi, liite 1.

Rahoittajien käytännöt rahoituksen myöntämisessä

ARA

ARAn myöntämän investointiavustuksen edellytyksenä on hankkeen sijaintikunnan puoltava lausunto. Lisäksi korkeampiin tukiluokkiin kuuluvilta kohteilta vaaditaan kunnan sosiaali- ja terveystoimen lausunto. Kunnan puollon tulee perustua huolelliseen tarveharkintaan ja selvitykseen, jonka tekeminen edellyttää kunnan asunto-toimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä. Hankkeen tulee perustua kunnan palvelurakenteen kehittämissuunnitelmaan ja kohteen käytölle tulee olla pitkäkestoinen tarve. Hankevalinnassaan ARA selvittää hakijan taloudellisen tilanteen ja riskiluokituksen. Korkotukilainojen hyväksymisessä ja avustusten myöntämisessä apuna käytetään paikallisia asuntomarkkinatietoja, jotka pohjautuvat ARAn asuntomarkkinakyselyihin. ARA pyrkii selvittämään asuntojen tarpeen kyseisellä paikkakunnalla ja tutkii mahdolliset aiemmin samaan kuntaan myönnettyt investointiavustukset.

ARA edellyttää tuettavilta kohteilta hyvää toteuttamiskelpoisuutta ja laadukkuutta. Erityisryhmien asuntojen tulee olla kodikkaita, pitkäikäisiä, tarkoituksenmukaisia ja esteettömiä. Kohteen sijainnin tulee olla hyvä tukien kunnan pitkäaikaisia strategisia maankäyttötavoitteita. Kohteiden tulisi sijaita osana muuta asutusta ja tarjota asukkailleen mahdollisuus integroitumiseen ja sosiaalisuuteen sekä tukea omatoimisuutta ja kuntoutumista. ARA pyrkii edistämään kohteiden laadukkuutta antamalla suunnittelunohjausta luonnosvaiheesta lähtien.

ARAn periaatteena on, että laitosmaisia kohteita ei rahoiteta. Useiden eri erityisryhmien sijoittamista samaan kohteeseen ei myöskään hyväksytä. Ryhmäkotiyksikön osalta on pidetty suositeltavana kokonaan 5–10 asuntoa/asuinhuonetta. Ryhmäkoti-ratkaisuissa tilan asukasta kohden tulisi olla noin 40–50 neliometriä. Tällöin mukaan lasketaan ryhmäkoti-tilat sekä asukkaan välittömiä tarpeita varten toteutettavat apu- ja yhteistilat.

ARA varmistaa hankekohtaisesti, että rakennushankkeet ovat kustannuksiltaan paikallisten asuntomarkkinoiden hintatasoon sekä vallitsevaan rakentamisen suhdannetilanteeseen nähden kohtuullisia. Rakennuttajan tulee hakea rakennuskustannusten ja hankinta-arvon hyväksymistä ARAlta. Nämä kustannukset hyväksytään osapäätöksellä ennen lainapäätöksen tekemistä. Pääperiaatteena on, että hankkeeseen ryhtyvä itse vastaa hankkeen kustannustavoitteiden asettamisesta ja suunnittelun ohjauksesta niin, että tavoitteissa pysytään.

Tuenhakijoille kohdistamassaan ohjeistuksessa ARA suosittaa mahdollisimman kattavaa hankkeiden kilpailuttamista. Urakoiden ulkopuoliset, merkittävät erillishankinnat sekä korkotuettavien hankkeiden osalta myös rahoitus tulee kilpailuttaa. Kilpailuttamisessa kaikki mahdolliset toteutus- ja urakointimuodot ovat käytettävissä niitä koskevan valinnan kuuluessa hankkeeseen ryhtyvälle. Tavoitteena tulee olla, että valittu toteutus- ja urakkamuoto johtaa kokonaisedullisimpaan lopputulokseen. Eri toteutus- ja urakkamuotoja käytettäessä ARA edellyttää, että hankkeeseen ryhtyvällä on niihin liittyen riittävä ammattitaito, riittävät henkilöstöresurssit ja että hankkeen osapuolet noudattavat hyvää rakennuttamis- ja urakointitapaa. Harkintansa mukaan ARA voi pyytää tuensaajalta tai rakennuttajalta erityisen selvityksen toteutusmuodon valinnan perusteista sekä tuensaajan käytössä olevista rakennuttamis- ja hankinta-resursseista.

4.3.2

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kuuluvien, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta 2007–2013 myönnettävien yritys- ja hanketukien tarkoituksena on maaseudun kehittäminen. Tämä tavoite koskee myös palveluasumista tarjoaville yrityksille kyseisestä ohjelmasta myönnettäviä tukia. Tavoitteet maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamisesta sekä maaseudun yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn kehittämisestä näkyvät myös tuille asetetuissa myöntämis- ja maksamisedellytyksissä. Lainsäädäntöön sisältyvät tukiehdot keskittyvät etupäässä yritystoiminnan kannattavuus-, tehokkuus- ja työllistävyysvaatimuksiin. Koska maaseudulla sijaitsevien hoivayksiköiden ja muun palveluasumisen tukeminen muodostaa vain pienen osan tukijärjestelmän kokonaisuudesta eikä järjestelmän varsinaisena tarkoituksena ole sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottaminen, lainsäädäntöön sisältyvissä tukiehdossa ei ole näitä palveluja koskevia erityisvaatimuksia.

4.3.3

Finnvera

Finnvera voi rahoittaa vain sellaista yritystoimintaa, jolla se katsoo olevan edellytykset kannattavaan toimintaan. Tämän arvioimiseksi Finnvera tekee rahoitusta hakevasta yrityksestä yritystutkimuksen, jossa kannattavan toiminnan edellytykset punnitaan. Kun kyse on perustamisvaiheessa olevista yrityksistä, keskeisiä arvioinnin kohteita ovat myös yrittäjän/ yrittäjien osaaminen, kokemus ja yrittäjäominaisuudet. Yrittäjiltä edellytetään aina myös omarahoitusosuutta. Koska Finnveran rahoitus on yleensä enintään 50 prosenttia rahoitustarpeesta, edellytetään, että hankkeen muu rahoitus on varmistettu.

Finnvera edellyttää, että rahoitettavilla yrityksillä on toimintaan tarvittavat luvat kunnossa. Palveluasumista tarjoavien yritysten liiketaloudellisten toimintaedellytysten arviointi poikkeaa olennaisesti muiden yritysten toimintaedellytysten arvioinnista alan erityispiirteistä johtuen. Kuntien päätöksiin ja suunnitelmiin liittyvä suuri epävarmuus nostaa rahoituskohteiden riskitasoa merkittävästi.

5 Palveluasumiseen liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita

5.1

Palvelumarkkinoiden erityispiirteet ja toimivuus

Kymmenen viime vuoden aikana yksityisen palvelutuotannon määrä sosiaalipalveluissa on yli kaksinkertaistunut. Kasvu on painottunut lähinnä yritystoimintaan, vaikka myös järjestöillä on ollut perinteisesti vahva asema sosiaalipalvelussa. Kasvun taustalla on kuntien palvelutuotannon avautuminen kilpailulle. Yksityisessä sosiaalipalvelussa toimi vuonna 2007 noin 6 300 toimipaikkaa, joiden henkilöstö oli 45 700 työntekijää. Yritysten ja järjestöjen tuottamille sosiaalipalveluille ennakoidaan kovaa kasvua, sillä kuntien mahdollisuudet vastata sosiaalihuollon palvelujen kysynnän nopeaan kasvuun omalla työvoimalla ovat rajalliset.²⁶

Palveluasumisen ja asumiseen liittyvien palvelujen tuottamisen erityispiirre on kahden täysin erilaisen toimialan kytkeytyminen toisiinsa. Kiinteistönomistus ja asuinkiinteistökannan ylläpito edellyttävät kykyä pitkäkestoisiin investointeihin ja pitkäjänteiseen kiinteistötalouden suunnitteluun ja toteutukseen. Kiinteistön omistaja tai välivuokraaja on suorassa sopimussuhteessa asukkaaseen vuokrasuhteen perusteella. Palvelutalon asunnon vuokran kilpailuttaminen ei kuulu hankintalain soveltamisalaan. Toisaalta ARAn tukemassa asuntokannassa on vuokranmäärityksessä noudatettava omakustannusperiaatetta. Vain palvelutaloissa tarjottavat palvelut on mahdollista kilpailuttaa.

Palveluasumisessa havaittavissa oleva kehitys osoittaa, että kunnat ja kuntalomisteiset yhteisöt rakennuttavat omistukseensa yhä vähemmän palveluasumiseen sopivia kiinteistöjä ja vastuu on siirtymässä esimerkiksi ARA-tuetuissa kohteissa yleishyödylliseksi nimettyjen yhteisöjen tehtäväksi. Kunnan ulkoistaessa asumispalvelut voi syntyä asetelma, jossa kuntayhteisön ulkopuolinen toimija rakennuttaa ja omistaa kiinteistön sekä vuokraa asunnot, mutta järjestämisvastuun kantava kunta on velvoitettu kilpailuttamaan kohteessa tuotettavat palvelut silloin, kun kunta hankkii ne asunnoissa asuville asiakkaille. Tällöin asuminen ja palvelut ovat kaksi eri kokonaisuutta.

Kunnan järjestämisvastuulla olevan palveluasumisen lisäksi kuntalaiset voivat halutessaan ostaa asumispalveluja myös itse maksaen. Kun kunta hankkii palveluasumisen ostopalveluna, se kilpailuttaa hoivapalvelut hankintalakia soveltaen tarjouspyynnössä määritellylle määrälle asiakkaita. Palvelua kilpailuttaessaan kunta voi osoittaa tarvittavat toimitilat hallinnassaan olevista tiloista tai edellyttää, että

26 Lith P.: Yritystoiminta ja yrittäjyyden edellytykset. Julk. Pentikäinen, L., Tuomaala, M., Lith, P., Mursu, A. & Forsström, J. Hyvinvointialan kehittäminen – peruskartoitukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, strategiset hankkeet 32/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2009. S. 45–122. <http://www.tem.fi/index.phtml?C=98249&s=2691&showresults=1&xmid=4141>. [Viitattu 13.12.2010]

palveluntuottaja järjestää tarvittavat toimitilat. Palvelun kokonaistaloudellisesti joustavan järjestämisen mahdollistamiseksi on tärkeää, että samassa yksikössä voidaan tuottaa sekä julkisista varoista tuettuja että täysin itse maksettuja palveluja. Julkista tukea voi tulla useasta eri lähteestä, ja lisäksi asiakas saattaa hakeutua palvelujen piiriin palveluseteliasiakkaana.

Suurin osa asumispalveluasiakkaista saa tukea asumisestaan aiheutuviin kustannuksiin Kelan eläkkeensaajan asumistuen kautta. Kelan asumistukea voi saada sekä omistus- että vuokra-asuntoon. Asumistukihakemuksessaan asiakkaan tulee antaa selvitys vuokran ja muiden asumiskulujen määrästä.

Palvelutaloissa tarjottavat palvelut ovat tähän mennessä olleet vain talojen asukkaiden käytettävissä. Kuitenkin myös muut alueen ikääntyneet tarvitsevat näitä palveluita, ja olisi tarkoituksenmukaista, että ne olisivat heidänkin saatavillaan. Julkiseen rahoitukseen sisältyy kuitenkin ehtoja, jotka rajoittavat tällaista tarjontaa.

Palveluasumisessa on mukana lukuisia erilaisia toimijoita, joilla on erilaiset intressit ja resurssit. Toimintaympäristö myös muuttuu jatkuvasti esimerkiksi kuntaliitosten myötä. Haasteena on kilpailuneutraliteetin toteutuminen tässä tilanteessa. Se edellyttää, että palveluntuottajia kohdellaan tasapuolisesti eikä synny rakenteita, jotka estävät joidenkin tuottajien pääsyn markkinoille.

5.2

Rahoittajien yhteistyö ja viranomaismääräykset

Palveluasumista rahoittavat tällä hetkellä useat eri hallinnonaloilla toimivat viranomaiset, joiden keskinäinen tiedonkulku on osoittautunut paikoin puutteelliseksi. Viranomaiset eivät aina ole tietoisia siitä, mitä rahoitusta ja tukia toiset viranomaiset myöntävät palveluasumiseen ja palvelutaloissa oleviin palvelutiloihin. Viranomaisilla ei aina ole tietoa myöskään siitä, onko jokin toinen viranomainen jo myöntänyt tukea tietylle kohteelle tai alueelle. Tämä tiedonpuute on erityisen ongelmallista ELY-keskusten ja ARAn kesken, sillä ne ovat keskeisimmät palveluasumista tukevat viranomaiset. Käytäntö on osoittanut, etteivät yritystuista ELY-keskuksissa vastaavat asiantuntijat ole välttämättä lainkaan tietoisia ARAn tuista ja niiden myöntämisedellytyksistä.

Tiedonkulkuongelmat tukia myöntävien viranomaisten välillä heijastuvat osaltaan myös tuenhakijoihin, jotka eivät saa viranomaisissa asioidessaan paikkansapitäviä ja kattavia tietoja käytettävissä olevista tukimuodoista. Ilman asianmukaista tietoa tuenhakijat eivät pysty ratkaisemaan, mikä tuki sopisi parhaiten kulloinkin kyseessä olevan hankkeen toteuttamiseen. Tämä saattaa johtaa epätarkoituksenmukaisiin hankkeisiin.

Palveluasumista koskevat viranomaismääräykset muodostavat monikerroksisen kokonaisuuden, joka tuenhakijoiden ja muiden palveluntuottajien täytyisi hallita. Palvelutalojen ja muiden vastaavien tilojen rakentamista säätelevät erilaiset rakentamismääräykset, ja tuen saaminen kyseisille tiloille edellyttää asianomaisen viranomaisen asettamien tukiehtojen noudattamista. Lisäksi tilojen ja niissä harjoitettavan toiminnan tulee täyttää Valviran ja aluehallintovirastojen valvontatoiminnassa edellyttämät vaatimukset. Myös kunnat voivat palveluasumista kilpailuttaessaan asettaa ostettavalle palvelulle tai palveluntuottajille erilaisia lisävaatimuksia. Tuenhakijoiden

ja muiden palveluntuottajien kannalta on ongelmallista, jos nämä eri viranomaismääräykset poikkeavat toisistaan sisällöllisesti. Lisäksi viranomaismääräysten tulee olla kaikkia palveluntuottajia tasapuolisesti kohtelevia riippumatta siitä, kuka käytettävät toimitilat omistaa tai kuka ne on rakennuttanut.

5.3

Kuntien palveluasumishankinnat

Kuntien laatimat palvelustrategiat ja -suunnitelmat erityisryhmien palveluasumisen tarpeesta ja sen järjestämisestä kunnan alueella ovat usein puutteellisia. Tämän seurauksena kunnat saattavat aloittaa palveluasumisen hankintaprosessin ilman riittävän laajoja taustatietoja: esimerkiksi palveluasumisen tarvetta kyseessä olevalla paikkakunnalla ei ole riittävästi selvitetty tai paikkakunnalla jo olemassa olevaa palveluasumiseen soveltuvaa asuntokantaa mahdollisine korjaus- ja muutosmahdollisuuksineen ei ole arvioitu. Puutteellisin tiedoin toteutettu palveluasumisen kilpailuttaminen saattaa johtaa yli- tai alimitoitettuihin palveluhankintoihin tai esimerkiksi alueella jo olevan asuntokannan tyhjäksiytöön.

Kunta A päätti hankkia tehostetun palveluasumisen ostopalveluna siten, että tarjouskilpailun voittanut palveluntuottaja vastasi asiakkaiden hoivapalvelujen ohella myös asiakkaiden asumisen järjestämisestä. Asiassa saadun selvityksen mukaan tarjouskilpailun voittaneella yrityksellä ei ollut tiloja valmiina tarjouksen jättäessään, mutta sen yhteistyöyritys oli hakenut ARA:ta tukea tarvittavien tilojen rakentamiseksi. Seudulla oli ennestään kaksi tyhjillään olevaa hoivakotia, joille oli myönnetty runsaasti yritystukia ja joista toisen omisti tarjouskilpailun hävinnyt yritys. Aluehallintovirasto oli myöntänyt hoivakodeille luvat tehostelun palveluasumisen tarjoamiseen. Koska hoivakotien tilat eivät täyttäneet voimassaolevia laatuvaatimuksia, luvan mukainen toiminta sai jatkua vain saman yrittäjän toimesta ja saman laajuisena. Tyhjillään olevien hoivakotien vuoksi oli kyseenalaista, myöntäisikö ARA alueelle lisää tukea uusien palveluasuntojen rakentamiseen.

Suomessa oli vuonna 2007 yhteensä 3 110 sosiaalipalvelualan yritystä. Yritysten keskimääräinen koko on pieni ja valtaosa yrityksistä työllistää alle kymmenen henkilöä. Julkisten hankintojen keskimääräinen koko on kasvanut jonkin verran viime vuosina. Kasvun taustalla on esimerkiksi yhteishankintayksiköiden määrän lisääntyminen ja kuntakoon kasvaminen. Myös yritysten koko on kasvanut viime vuosina jonkin verran. Vaikuttaakin siltä, että sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvaessa niiden tarjonta keskittyy yhä enemmän isoille palveluntuottajille. Tämä suuntaus on nähtävissä myös palveluasumisen kohdalla.²⁷

Kunnat hyödyntävät markkinoita yhä enemmän hankkimalla palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Hankintojen määrän ja arvon lisääntyessä on tärkeää, että markkinat toimivat. Markkinoiden toimivuuden kannalta sekä markkinoiden liiallinen keskittyminen että hajautuminen ovat ongelmallisia. Kunnat ja kuntayhtymät voivat omilla hankintastrategioillaan ja ostopäätöksillään vaikuttaa markkinoiden rakenteeseen, palveluntuottajakentän koostumukseen ja markkinoiden kehitykseen.

²⁷ Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2008, 2010. www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto [Tiedot poimittu 23.11.2010]

Kuntien tulisi palveluhankintoja tehdessään huomioida myös tämä laajempi näkökulma sen sijaan, että ne keskittyvät vain mahdollisimman edullisten yksittäisten hankintojen tekemiseen. Kunnat voivat vaikuttaa alueensa markkinoihin esimerkiksi sillä, kilpailuttavatko ne yhdellä kertaa suuria kokonaisuuksia vai vaiheistavatko ne hankinnat pienempiin osiin. Pienten yritysten menestymismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa edistävät kohtuullisuuden noudattaminen niin hankintojen koossa, palveluntuottajille asetettavissa soveltuvuusedellytyksissä, palvelulle asetettavissa vaatimuksissa kuin hankinnan muissakin ehdoissa. Myös tarjouksen laatimisvaihetta voidaan pyrkiä helpottamaan. Kunnan ja palveluntuottajien välinen vuorovaikutus ja keskustelu edesauttaa molempia osapuolia ymmärtämään toistensa toimintaympäristöä ja haasteita.

Hankintayksiköitä on perinteisesti neuvottu määrittelemään ostettava palvelu mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Palveluasumisen osalta tämä on tarkoittanut sitä, että hankinnan kohteena olevat palvelut ja niitä koskevat vaatimukset, kuten huoneistotyyppi, huoneistojen pinta-ala, varustus ja yhteiset tilat, on kehoitettu kuvaamaan tarjouspyynnössä niin tarkasti, että tarjouksentekijät ovat niiden perusteella voineet tehdä mahdollisimman yksiselitteisen tarjouksen ja että tarjoukset ovat olleet keskenään vertailukelpoisia.²⁸ Toisaalta mitä tarkemmin ostettava palvelu määritellään, sitä enemmän suljetaan pois eri vaihtoehtoja. Vaarana on palvelujen kehittämisen jääminen kokonaan viranomaisen, ei palveluntuottajan tehtäväksi. Siksi hankintaa suunniteltaessa ja tarjouspyyntöä laadittaessa voitaisiinkin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota sopimuksen tavoitteisiin ja siihen, millä keinoin palveluntuottajia motivoidaan tavoittelemaan ostajalle tärkeää lopputulosta ja kehittämään toimintaansa koko sopimuskauden ajan. Valmistelussa painopiste siirtyy tarjouspyynnöstä sopimuskauteen ja hankintasopimuksen ehtoihin. Kehittyneet hankintatoimi edellyttääkin hankintalainsäädännön tuntemisen lisäksi riittävää sopimusoikeudellista osaamista. Käytännössä tällainen palvelun väljempi määrittely edellyttää tasapainoilua tarjousten vertailtavuuden kanssa. Se asettaa enemmän haasteita hankintayksikölle ja vaikeuttaa tarjousvertailun tekemistä. Tarjouspyyntöä tehtäessä onkin aina otettava huomioon se, millaisesta hankinnasta on kulloinkin kyse.²⁹

Esimerkkinä innovatiivisuuden huomioon ottamisesta hankintatoiminnassa on pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaan liittynyt uudentyypinen suunnittelu- ja konseptikilpailu, joka toteutettiin vuonna 2009. Ympäristöministeriö, ARA, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos sekä Espoon, Helsingin ja Tampereen kaupungit järjestivät valtakunnallisen toteutuskilpailun pitkäaikaisasunnottomille tarkoitettujen uusien asumisyksiköiden ja niihin liittyvien palveluiden aikaansaamiseksi. Suunnittelukilpailun tavoitteena oli etsiä uudentyypeistä asumisen, palvelujen ja ympäristön kokonaisratkaisuun perustuvaa konseptia. Helsinki, Espoo ja Tampere järjestivät kukin oman suunnittelukilpailunsa. Kilpailuilla haettiin toteuttajia, joilla oli mahdollisuus toteuttaa koko hanke rakennuksen suunnittelusta toteutukseen ja palvelujen tuottamiseen. Kaupungit osoittivat kilpailua varten tarvittavat tontit ja rakennuspaikat. Kilpailun voittajien kanssa käynnistettiin ostopalvelusopimusneuvottelut sekä suunnittelu- ja tontinmuodostusprosessi.

28 Asumispalvelujen tarjousmenettely. Liite Kuntaliiton yleiskirjeeseen 14/80/2000, 21.3.2000 Asumispalvelujen tarjousmenettely ja ostosopimusmalli. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23761;23774;4148;3644. [Viitattu 13.12.2010]

29 Myllymäki, J. Johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto, Helsinki. Esitys alueellisten HYVÄ-hankkeiden kehittämisenäarissa 21.10.2010. http://www.tem.fi/files/28160/Juha_Myllymaki.pdf [Viitattu 13.12.2010]

Palveluasumishankintoja tehdessään kuntien tulee harkita, mikä olisi pidemmällä aikavälillä taloudellisin ja tarkoituksenmukaisin tapa palvelun järjestämiseksi ja hankkimiseksi. Hankintatapa, jossa palveluntuottaja vastaa sekä asiakkaiden hoivapalvelujen että asumisen järjestämisestä, saattaa olla kuntia houkutteleva näennäisen yksinkertaisuutensa vuoksi. Siihen voi kuitenkin sisältyä monia potentiaalisia ongelmia, joista useimmat liittyvät sopimuskauden päättymiseen ja uuteen kilpailutusprosessiin. Jos asiakkaat asuvat palveluntuottajan omistamassa palvelutalossa, kyseinen palveluntuottaja saattaa olla muita tarjoajia vahvemmassa asemassa myös uudessa tarjouskilpailussa. Tällöin palveluntuottajalla voi olla hyvät mahdollisuudet päästä vaikuttamaan palveluiden hintakehitykseen. Lisäksi riskinä on, että jos palveluntuottaja vastaa asiakkaiden asumisesta ja palveluista, palveluntuottajan vaihtuessa asiakkaat joutuvat vaihtamaan asuinpaikkaa. Hankintalain 67 § mahdollistaa suorahankinnan käyttämisen tällaisissa tilanteissa ja sallii siten asukkaiden jäämisen koteihinsa. Kyseinen hankintalain pykälä on kuitenkin poikkeussäännös, ja siksi on kyseenalaista, kuinka laajasti sitä voidaan käytännössä soveltaa.

Toinen hankintavaihtoehto on, että kunta kilpailuttaa hoivapalvelut omistamiinsa tai hallinnassaan oleviin palvelutaloihin. Tällöin aiemmalla palveluntuottajalla ei ole uudessa tarjouskilpailussa merkittävää etulyöntiasemaa muihin tarjouksentekijöihin nähden, eikä palveluntuottajan vaihtuminen edellytä palvelutalon asiakkaita vaihtamaan asuinpaikkaansa. Tämäkään palveluasumisen hankintamalli ei ole ongelmaton. Käytännössä ongelmaksi saattaa muodostua esimerkiksi se, että palveluntuottajan vaihtuessa uuden palveluntuottajan hoivamallit tai asukkaiden hoitoisuus edellyttävät toisenlaisia tiloja kuin kunnalla on tarjota. Tämän ehkäisemiseksi tulisi pyrkiä tilojen mahdollisimman helppoon muunneltavuuteen. Jos kunnat päättävät muuttaa hankintakäytäntöjään eriyttämällä palvelutalojen omistus ja palvelut jatkossa toisistaan, on kuitenkin huolehdittava siitä, että aiemmissa hankintakäytännöissä kehitetyt hyvät käytännöt eivät katoa.

Kunta B otti vanhus- ja vammaispalvelujen palvelustrategiassaan käyttöön toimintamallin, jossa kunta hankkii suuren osan kyseisten ryhmien asumispalveluista ostopalveluina, mutta kunta sitoutuu kiinteistöihin, joihin palvelut hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Kun kunta kilpailuttaa ainoastaan palvelutuotannon, asunnot pysyvät asiakkaiden käytössä, vaikka asumispalvelujen palveluntuottaja vaihtuu. Samalla myös palveluntuottajan kiinteistöinvestointiin liittyvä riski katoaa.

Vaikka kuntien hankintatointa ja varsinaista hankintamenettelyä koskeva osaaminen on lisääntynyt viime vuosina, siinä on edelleen puutteita. Vaatimukset hankintatointa kohtaan ovat jatkuvasti kasvaneet hankintatoimen merkityksen lisääntyessä. Onnistuneen hankintaprosessin keskeisenä edellytyksenä on hyvin laadittu tarjouspyyntö. Palveluasumista kilpailuttaessaan kuntien on huolehdittava siitä, että tarjouspyyntöihin kirjatut perusteet hankintapäätöksen ja -sopimuksen tekemiselle eivät ole ristiriidassa palveluasumista koskevien viranomaismääräysten ja -ehtojen kanssa. Jos tällaisia ristiriitoja esiintyy, riskinä on, että tarjouskilpailussa tulee valituksi sellaisia palveluntuottajia, joiden toiminta ei ole viranomaisten kaikilta osin hyväksymää. Pahimmassa tapauksessa tämä voi johtaa siihen, että valittu palveluntuottaja ei pysty tarjoamaan hankintasopimuksen mukaisia palveluita lainkaan.

Kunta C päätti kilpailuttaa vanhusten ja kehitysvammaisten asumispalvelut puitejärjestelyä käyttäen. Hankinta toteutettiin siten, että valitut palveluntuottajat vastasivat sekä asiakkaiden hoivapalveluista että asiakkaiden asumisen järjestämisestä. Tarjouskilpailussa jouduttiin hylkäämään suuri määrä tehdyistä tarjouksista, koska tarjouksissa ei ollut annettu tarjouspyynnössä edellytettyä hintaa kahden hengen huoneille. Kuitenkin ARA-tuen saamisen ehtona on asumisen järjestäminen yhden hengen huoneissa. Käytännössä kilpailutus johti siis siihen, että valituiksi tuli sellaisia palveluntuottajia, jotka eivät voi saada ARA:n tukea palvelutalojen rakentamiseen. Tämä on erityisen ongelmallista siksi, että suuri osa valittujen palveluntuottajien asumispalveluyksiköistä oli rakennettavia tai saneerattavia uudiskohteita ja siten potentiaalisia ARA-tukien hakijoita.

Hankintoja tehtäessä on kiinnitettävä huomiota myös palveluasumisen laatuun ja asiakasnäkökulmaan. Kuten edellä on todettu, kunta on vastuussa palvelun järjestämisestä silloinkin, kun palvelun tuottaa kunnan puolesta yksityinen palveluntuottaja, ja tämä kunnan vastuu jatkuu koko hankintasopimuksen voimassaoloajan. Kunnat ovat omine hankintastrategioineen ja palveluhankintoineen keskeisessä roolissa vaikuttamassa siihen, millaisissa tiloissa palveluasumista järjestetään. Valviran ja aluehallintovirastojen vaatimusten sekä ARA:n tukiehtojen noudattaminen on tältä osin ehdottoman tärkeää. ARA ei tukikäytännössään esimerkiksi hyväksy laitospaikkaisia uudiskohteita eikä useiden eri erityisryhmien sijoittamista samaan kohteeseen. Tällaisten niin sanottujen hoivakompleksien syntyminen on ristiriidassa esimerkiksi kehitysvammaisten asumisohjelman kanssa, jonka tavoitteena on pitkäaikaisen laitoshoidon purkaminen sekä laadukkaan ja yksilöllisen asumisen järjestäminen tavallisilla asuinalueilla. Erityisesti silloin, jos kunta päättää kilpailuttaa isoja palvelukokonaisuuksia, tulisi kunkin asiakasryhmän tuen tarve eritellä ja ottaa riittävästi huomioon.

Kunnalle D myönnettiin huomattava määrä yritystukea käytöstä poistetulle teollisuusalueelle sijoitetun hoivayksikön rakentamiseen. Perusteena tuen myöntämiselle olivat rakennepoliittiset syyt eli kunnasta menetettyjen työpaikkojen korvaaminen hoiva-alan työpaikoilla. Kunta vuokrasi kyseisen kiinteistön pitkällä vuokrasopimuksella yksityiselle palveluntuottajalle. Sijainnin lisäksi hoivayksikköön liittyi muitakin laadullisia ongelmia: yksikkö oli kooltaan suuri, siinä asui useita eri erityisryhmiin kuuluvia henkilöitä ja huoneet olivat liian pieniä.

Kuntien tulisi palveluhankintoja suunnitellessaan ja tarjouskilpailuja järjestäessään ottaa riittävästi huomioon myös palvelutalokiinteistöjen omistajien ja palveluntuottajien näkökulma sekä rahoittajien asettamat vaatimukset. Tämä korostuu tilanteissa, joissa palveluntuottajan edellytetään vastaavan sekä asiakkaiden hoivapalveluista että asumisen järjestämisestä. Kunnat ovat jossain tilanteissa edellyttäneet tarjouspyynnöissään, että hankinnan kohteena olevien palvelujen tulee alkaa ja kyseisten tilojen olla käytettävissä vain muutama kuukausi hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Tällainen aikataulu on mahdoton sellaisille palveluntuottajille, joilla ei vielä tarjouskilpailuun osallistuessaan ole ollut valmiina asianmukaisia tiloja, varsinkin jos kohteen rakentamiseen haetaan julkista rahoitusta.

Yhdistyspohjaisten palvelutalojen taloudelliset ongelmat

RAY:n avustamat ja Asuntohallituksen/Valtion asuntorahaston lainoittamat yhdistysten ja säätiöiden rakennuttamat ja ylläpitämät palvelutalot muodostavat merkittävän osan, noin 25–30 prosenttia, vanhusten palveluasumisesta. Näitä palvelutaloja on eri puolilla Suomea, mutta niiden hallinta ja ylläpito eivät ole kaikissa kohteissa ajan vaatimusten mukaisia. Syynä tähän ovat ennen kaikkea yhdistysten vähäiset taloudelliset resurssit sekä myös puutteellinen osaaminen.

Palvelutaloyhdistysten taloudelliseen tilanteeseen ovat vaikuttaneet monet eri syyt. Palveluasuntojen vuokrataso on saatettu pitää niin alhaisena, ettei se ole mahdollistanut varautumista tarvittaviin peruskorjauksiin ja lainojen lyhennyksiin. Lainapäätöksen takapainotteinen lyhennysaikataulu on aiheuttanut ongelmia rahoituksen hallinnassa, sillä lyhennykset kasvavat viimeisinä maksuvuosina samaan aikaan kun taloissa olisi panostettava korjauksiin. Korjaustarpeiden kasvaessa taloudelliset mahdollisuudet korjaustoimintaan siis heikentyvät. Energiantehokkuus- ja muut vaatimukset lisäävät peruskorjausten tarvetta. Myös taloihin sisältyvät palvelutilat ovat nykyisiin tarpeisiin nähden usein vääränlaisia ja ylläpidettuja, esimerkiksi allastilat ovat tulleet liian kalliiksi ylläpitää. Yhdistysten vuokratulot perustuvat usein vain vuokrattuihin asuintiloihin, joten yhteis- ja palvelutilojen ylläpidon rahoitus on ongelmallista, jos näillä tiloilla ei ole vuokralaista.

Tällaisten yhdistyspohjaisten palvelutalojen ja muiden vuokratalojen taloudelliset ongelmat kasvavat eri puolilla maata, mutta erityisen nopeaa kehitys on maaseutu- ja muilla harvaan asutuilla alueilla. Asuntojen realisointimahdollisuudet ja uskäyttö ovat vaikeita varsinkin alueilla, joilla on väestökatoa. Ongelmia on myös kuntaliitoskunnissa, joissa palvelut siirtyvät entisistä kuntakeskuksista ja kyliltä nykyisiin kuntakeskuksiin.

Talojen ongelmat saattavat jäädä liian vähälle huomiolle, sillä kuntien johdossa ei välttämättä ole kokonaiskuvaa yhdistyspohjaisten palvelutalojen ongelmista, vaikka kunta on niissä monesti osallisena. Syynä tähän on se, että tällaiset palvelutalot ovat yleensä pieniä eivätkä ne kuulu suoraan kuntakonserniin. Palvelutoiminnan kilpailuttaminen on johtanut usein siihen, että uusi toimija tuottaa palvelut omissa tiloissaan. Tämä on vienyt yhdistykseltä osan tulorahoituksesta, mutta jäljelle ovat kuitenkin jääneet palvelutilojen pääomakulut. Lisäksi ongelmana on se, että kiinteistöjen myyminen johtaa niihin myönnettyjen tukien palauttamisvelvollisuuteen.

Raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001) 9 §:ssä todetaan, että RAY:n avustusta saadaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Kuitenkin investointiavustuksen saaja voi antaa avustetuissa tiloissa harjoitettavan toiminnan tai osan toiminnasta toisen tahon järjestettäväksi, jos se on avustuksen käyttötarkoituksen mukaista. Toiminnan luovuttaminen edellyttää tilojen vuokraamista tai muuta vastaavaa sopimusjärjestelyä. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, etteivät RAY:n avustuksia saaneet järjestöt saa avustetun tilan/kiinteistön kautta etulyöntiasemaa hoivapalvelujen tuottamisessa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on ohjeessaan vuonna 2009 katsonut, että esimerkiksi vanhusten asuntojen ja palvelutalojen luovuttaminen kunnan hoidettavaksi on mahdollista, mikäli avustuksen saaja katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi ja toiminta

tiloissa on edelleen avustuksen alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaista. Raha-automaattivastuksista annetun lain mukaan avustuksen saajaa koskeva tiedonantovelvollisuus edellyttää, että avustuksen saajan tulee antaa RAY:lle tieto palveluntuottajan vaihtuessa. Näin voidaan varmistua siitä, että avustettu kohde säilyy alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan. Jos käyttötarkoitus muuttuu tai avustettu kiinteistö siirtyy toisen tahon hallintaan, RAY edellyttää asiasta erillistä lausuntokäsittelyä.

Yhdistyspohjaisten palvelutalojen taloudelliset ongelmat johtuvat osittain palveluasumisen pitkäaikaisen tarpeen riittämättömästä arvioinnista ja myös kilpailutuksen mukanaan tuomista ongelmista. Palvelutalojen taloudellisiin ongelmiin tulee löytää ratkaisuja ennen kuin entistä useampi palvelutaloyhdistys ajautuu taloudellisiin vaikeuksiin tai jopa konkurssiin. Yhteiskunnan kannalta ei ole myöskään järkevää, että tilat ovat käyttämättöminä. Lisäksi valtiolle aiheutuu huomattavia luottotappioita, koska kohteissa on valtion lainoitus tai takaus. Tilanteen korjaaminen ja palvelutalojen toiminnan turvaaminen edellyttävät monen toimijan yhteistyötä ja aktiivisia toimenpiteitä niin valtakunnan, kunnan kuin palvelutalon tasolla. Oleellista on turvata tilojen käyttö palveluntuottajan vaihtuessakin. Tämä tapahtuu esimerkiksi siten, että kunta kilpailuttaa palveluntuottajan yhdistyksen omistamiin tiloihin. Tämä edellyttää, että tilat ovat sekä laadultaan että sijainniltaan sopivat.

6 Työryhmän ehdotukset

6.1

Ehdotusten reunaehdoja

Palveluasumista koskevat kansalliset kehittämissuunnitelmat painottavat ikääntyneiden ja kehitysvammaisten laitoshoidon vähentämistä sekä asumisratkaisujen kehittämistä yhdistettynä erilaiseen palvelutarjontaan. Erityisesti vanhusten laitoshoidon vähentäminen ja palveluasumisen lisääminen edellyttävät merkittäviä julkisen ja yksityisen sektorin rakentamis- ja muita investointeja.

Kuntien rooli on keskeinen tehostetun palveluasumisen ja muidenkin asumis- ja palvelujen järjestämisessä. Kuntien strategisen otteen samoin kuin kuntien, yritysten ja järjestöjen yhteistyön ja kumppanuuden vahvistamisella voidaan oleellisesti parantaa palveluasumisen hankinnan, palvelujen tuottamisen, palvelumarkkinoiden ja kilpailun toimivuuden edellytyksiä.

Työryhmä on keskittynyt ehdotuksissaan sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tulee toteuttaa eri toimijoiden yhteistyönä. Ehdotukset palveluasumisen julkisesta rahoituksesta koskevat uusia rakennusinvestointeja ja peruskorjauksia eli palvelutalorakennusten rahoittamista. Sen sijaan palveluasumisen sisällöllinen järjestäminen ei kuulu ehdotusten piiriin muuten kuin siltä osin kuin sillä on liittymäkohtia rakennusten toteuttamiseen.

Palveluasumisessa on kyse kahden hyvin erilaisen toiminnan, asumisen ja palvelutuotannon, yhdistämisestä toisiinsa. Tämä on hyvin moniulotteinen ja haastava kokonaisuus, ja käytännöt palveluasumisen järjestämisessä vaihtelevat huomattavasti. Työryhmä pitää tärkeänä, että palveluasumisen järjestämistä koskevaa selvitys- ja muuta yhteistyötä jatketaan lähitulevaisuudessa.

6.2

Työryhmän ehdotukset perusteluineen

Julkisten toimijoiden yhteistyö ja toiminnan suunnitelmallisuus

- 1) **Palveluasumisen julkisten rahoittajien välistä yhteistyötä, tiedonkulkua ja tiedon saatavuutta lisätään sekä ELY-keskusten roolia tiedonjakajana vahvistetaan**

Kaikkien palveluasumista rahoittavien julkisten toimijoiden on saatava tietoa siitä, mitä eri tukia samalle kohderyhmälle tai alueelle on mahdollista saada ja onko jokin viranomaisella jo myöntänyt jollekin kohteelle tai alueelle vastaavanlaista tukea. Tuenhakijoiden kannalta on hyödyllistä, jos he saavat yhdeltä viranomaiselta tukea hakiessaan perustiedot muidenkin viranomaisten samaan tarkoitukseen

myöntämästä rahoituksesta. ELY-keskuksilla on keskeinen rooli erilaisten valtion yritystukien jakajana ja tukijärjestelmiin liittyvän tiedon välittäjänä. Tämän vuoksi ELY-keskusten asiantuntijoiden tietoa esimerkiksi ARAn myöntämästä rahoituksesta lisätään.

2) Kuntien strategista otetta palveluasumisen suunnittelussa ja järjestämisessä vahvistetaan

Kuntien on parannettava järjestämisvastuulleen kuuluvan palveluasumisen suunnitelmallisuutta ja tiedonhallintaa laatimalla kattavia palvelustrategioita tai -suunnitelmia, joilla vastataan eri erityisryhmien tarpeisiin. Kuntien tulee tehdä tarvittaessa yhteistyötä kuntayhtymien kanssa, erityisesti kehitysvammahuollossa, palveluasumiseen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Kuntien välisen yhteistyön kautta voidaan saada monipuolista asiantuntemusta paremmin käyttöön näiden strategioiden ja suunnitelmien valmisteluun.

Kunnassa laaditun pitkän aikavälin suunnitelman erityisryhmien asumisesta ja asumispalveluista, vanhuspalvelustrategian, vammaispalvelustrategian tai muun vastaavan suunnitelman on tuettava niiden hankkeiden tarvetta, joille haetaan julkista rahoitusta. Tässä yhteydessä kuntien tulee selvittää huolellisesti paikkakunnalla oleva asumispalvelujen tarjonta sekä mahdollisuudet hyödyntää jo olemassa olevaa rakennuskantaa eri kohderyhmien asumiseen.

Julkisen rahoituksen periaatteet palveluasumisessa

3) Julkinen rahoitus kohdennetaan niiden erityisryhmien palveluasumiseen, joiden kohdalla ei ole riittävästi kohtuuhintaista vapaarahoitteista tarjontaa

Julkinen tuki on tarkoituksenmukaista kohdistaa niihin hankkeisiin ja erityisryhmiin, joiden kohdalla tuen tarve on suurin ja joissa vapaarahoitteista tarjontaa ei ole. Valtion myöntämät avustukset tulee kohdistaa ikääntyneiden kohdalla vain tehostetun palveluasumisen tukemiseen ja erityisesti muistisairaille tarkoitettuun palveluasumiseen. Senioritaloihin ja vastaaviin voidaan myöntää edelleen esimerkiksi ARAn korkotukea. Kehitysvammaisten ja vastaavien ryhmien palveluasumisessa ja tukiasumisessa, joissa kohtuuvuokraista vapaarahoitteista toimintaa ei ole, avustuksia voidaan myöntää edelleen myös kevyemmän tuen hankkeisiin. Valtion tuen kohdentamisessa tulee ottaa huomioon kohtuuhintaisen vapaarahoitteisen palveluasumisen tarjonta, eikä sitä osoiteta tarjontaan, jolla on edellytykset toteutua ilman valtion tukia.

4) Julkista rahoitusta myönnetään palvelutiloihin, joita myös alueen muut asukkaat voivat käyttää

Julkisella tuella avustettujen palvelutilojen käytölle saadaan parempi vaikutavuus, jos muutkin kuin palvelutalon asukkaat voivat käyttää näissä tiloissa tuotettavia palveluja. Samalla tuetaan myös kuntien palvelustrategioiden toteuttamista. Sen vuoksi esimerkiksi ARAn korkotukilainoja koskevaa lainsäädäntöä muutetaan siten, että mahdollistetaan palvelutilojen edellä mainittu käyttö il-

man, että näiden tilojen rakennus- ja käyttökustannukset vaikuttavat asukkaiden vuokriin. Julkista rahoitusta myönnettäessä varmistetaan, että palvelutilat ovat kooltaan kohtuulliset ja että palvelumaksuista saatavien tulojen lisäksi kunta on tarvittaessa valmis rahoittamaan tilojen pääoma- ja hoitokustannuksia.

5) Palveluasumiseen suunnattu rahoitus, eri tukien myöntämiseksi asetetut edellytykset, aluehallintovirastojen lupamenettelyjen ehdot sekä palveluasumisen laatu- ja kustannusohjaus sovitetaan yhteen

Vaikka kullakin rahoittajalla on oman toimialansa mukaiset tavoitteet palveluasumiseen kohdistettujen tukien myöntämisessä, kaikissa tuissa on kyse julkisten varojen käytöstä, ja siksi niitä tulee arvioida myös kokonaisuutena. Eri tukimuodot tulee sovittaa yhteen siten, että tukien ehdot ja tukien hakemisessa ja myöntämisessä noudatettavat menettelytavat eivät poikkea merkittävästi toisistaan. Valtion tukemalle palveluasumiselle asetetaan yhtenäiset laatukriteerit asuin-, yhteis- ja palvelutilojen osalta ja tätä koskeva laatu- ja kustannusohjaus sovitetaan yhteen. Julkisen rahoituksen saamiselle asetettujen laatua koskevien edellytysten tulee olla yhteneviä Valviran ja aluehallintovirastojen soveltamien lupaehtojen kanssa.

6) Palveluasumista koskevat rakentamismääräykset, ARAn tukiehdot ja Valviran valvonnassa käytetyt kriteerit sekä mahdolliset kuntien lisävaatimukset sovitetaan yhteen

Palvelutalojen ja muiden vastaavien tilojen rakentamista säätelevät rakentamismääräykset, ARAn tukien saamiselle asetetut ehdot sekä palvelutaloja ja niissä harjoitettavaa toimintaa koskevat Valviran ja aluehallintovirastojen valvonnassa noudattamat vaatimukset sovitetaan yhteen. Kuntien ei tule palveluasumista kilpailuttaessaan asettaa ostettavalle palvelulle tai palveluntuottajille sellaisia lisävaatimuksia, jotka ovat ristiriidassa mainittujen viranomaismääräysten kanssa.

7) Tuensaajien osaamiselle ja toiminnalle asetetaan yhtenäiset edellytykset, joilla varmistetaan hankkeiden taloudellinen ja toiminnallinen kestävyys pitkällä aikavälillä

Palveluasumiseen tarkoitettujen tukien saajille asetetaan tuenhakijan kelpoisuutta, osaamista, toiminnan ammattimaisuutta ja pitkäkestoisuutta koskevat vaatimukset, jotta voidaan varmistua siitä, että hankkeet ovat sekä taloudellisesti että toiminnallisesti pitkäaikaisesti kestäväällä pohjalla.

8) Julkisten rahoittajien kohdekohtaista tarvearviointia yhtenäistetään

Palveluasumiseen tarkoitettujen tukien saamisen edellytykseksi asetetaan kunnan antama lausunto palveluasumishankkeen tarpeellisuudesta ja tarpeen pitkäaikaisuudesta. Lausunnon antaa kyseessä olevan hankkeen sijaintikunta. Lausunnon esitetään tiedot kyseisen erityisryhmän palveluasumisen tarpeesta kunnan alueella, mahdollinen palveluasuntojen vajaakäyttö sekä selvitys paikkakunnalla jo olemassa olevasta, palveluasumiseen soveltuvasta asuntokannasta korjaus- ja

muutosmahdollisuuksineen. Lisäksi lausunto sisältää kuvauksen palveluasumis-hankinnan toteuttamisesta kunnassa sekä kunnan esittämät perusteet kyseessä olevan kohteen pitkäaikaiselle käytölle.

Lausunnossa käsiteltävien asioiden tarkemmasta sisällöstä sovitaan julkisten rahoittajien yhteistyönä. Lausunnossa esitettyjen tietojen avulla rahoittajat voivat varmistua tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuudesta kyseessä olevalle kohteelle.

Julkisiin hankintoihin liittyvät näkökulmat

9) **Julkisen rahoituksen lähtökohtana on, että palvelutalon omistaminen ja palvelujen tuottaminen ovat taloushallinnollisesti kaksi eri kokonaisuutta**

Julkisista hankinnoista ja kilpailuasioista vastaavat viranomaiset selvittävät kuntien ja muiden alan toimijoiden kanssa, miten kuntien palveluasumis-hankinnat toteutetaan niin, että ne eivät aseta palveluntuottajia eriarvoiseen asemaan, takaavat kilpailuneutraaliteetin toteutumisen sekä asukkaiden vuokrasuhteen ja palvelutalojen pitkäaikaisen käytön.

Asuminen perustuu asukkaan ja palvelutalon omistajan tai tämän valtuuttaman välivuokraajan väliseen vuokrasuhteeseen. Asukkaille järjestettävistä palveluista ja asiakasmaksuista päätetään kunnan asukkaalle antamassa päätöksessä. Myös ARA-tuotantoa ja Kelan eläkkeensaajien asumistukea koskevan lainsäädännön ehtojen mukaan asumisen kustannukset palvelutaloissa on erotettava palvelujen kustannuksista.

Valtion korkotuella ja avustuksilla tuettujen palvelutalojen käyttö- ja luovutusrajoituksista seuraa, että kyseisten rakennusten on pysyttävä niille tarkoitettussa käytössä useita vuosikymmeniä. Asukkaan kannalta on tärkeää, että vuokrasuhde säilyy myös palveluntuottajan vaihtuessa.

10) **Kuntaliitto yhdessä alan toimijoiden kanssa laatii ohjeen palveluasumisen kilpailuttamisesta ja vahvistaa kuntien hankintaosaamista**

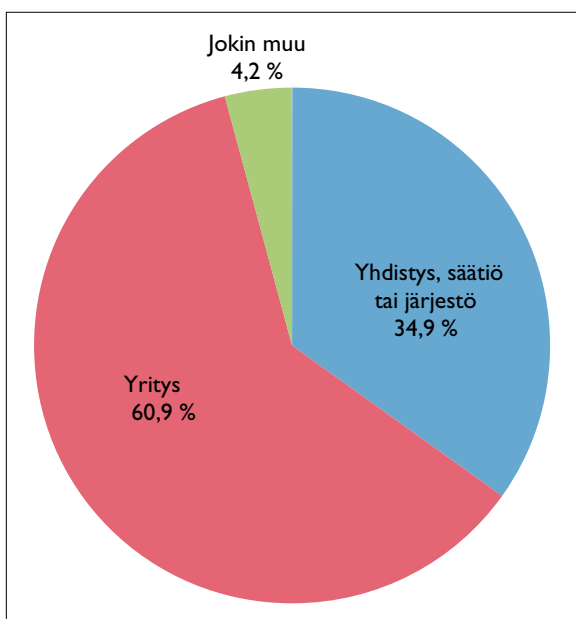
Kuntaliitto laatii yhteistyössä kuntien, työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Kilpailuviraston, ARA:n sekä palvelutalojen omistaja- ja palveluntuottajatahojen kanssa kunnille tarkoitettun ohjeistuksen siitä, kuinka palveluasumisen kilpailuttamisessa tulee menetellä. Ohjeistuksessa otetaan kantaa muun muassa kilpailuttamisjaksojen aikaväliin ja esitetään erilaisia hyviä malleja ja esimerkkejä kilpailuttamisen suorittamisesta. Ohjeistuksessa käydään läpi myös erilaisia vaihtoehtoisia hankintamenettelyjä ja niiden soveltamisen edellytyksiä sekä palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia palveluasumisen järjestämiseen ja kilpailuttamiseen.

Kuntien tulee vahvistaa julkisia hankintoja ja hankintamenettelyä koskevaa osaamistaan. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Kuntaliitto järjestävät palveluasumiseen ja asumispalveluihin liittyvää hankintakoulutusta.

Selvitys tehostetun palveluasumisen rakennusinvestoinneista vuosina 2007–2009

Seuraavassa käsitellään tehostetun palveluasumisen kohteissa tehtyjä rakennusinvestointeja vuosina 2007–2009. Aineisto kerättiin kyselyllä, joka kohdistettiin palvelutaloja omistaville yksityisille yhteisöille (järjestöt ja yritykset). Ongelmana oli se, ettei kohteiden omistajista ole olemassa rekisteriä, jonka avulla heidät tavoittaa. Siksi sähköinen kysely lähetettiin ympärivuorokautisten asumispalvelujen tuottajille, joita pyydettiin toimittamaan kysely edelleen kiinteistöjen omistajille. Palveluntuottajista valittiin ne, jotka olivat hakeneet toiminnalleen lupaa lääninhallituksilta vuosina 2008–2009 (sekä uudet luvat että lupien muutokset). Yhteystiedot saatiin Valviran luparekisteristä.

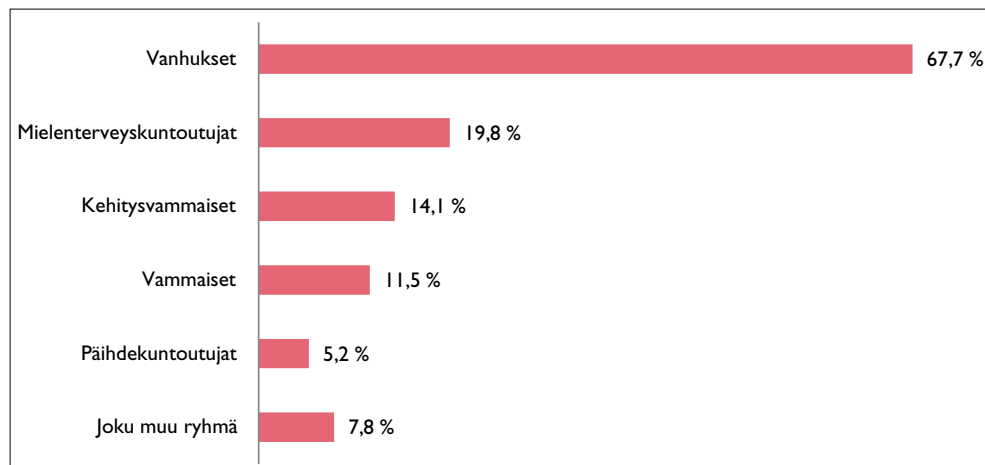
Sosiaalipalvelujen tuottajille lähetettiin kyselyn välityspyyntöjä sekä sähköpostitse (noin 600 osoitteeseen) että postitse (noin 100 osoitteeseen). Osa vastaajista karsiutui pois siitä syystä, etteivät sosiaalipalvelujen tuottajien yhteystiedot olleet Valviran rekisterissä ajan tasalla. Käytöstä poistuneita sähköpostiosoitteita oli lähes 70. Myös muita ongelmia ilmeni. Lopulta aineisto koostui 192 vastauksesta. Vastausprosentti oli 27,4.



Kuvio I. Ympärivuorokautisia asumispalveluja tarjoavien kohteiden omistajaorganisaatiot (n=192).

Vastaajat

Suurin osa ympärivuorokautisista asumispalvelukohteista, jotka kyselyllä tavoitettiin, oli yritysten omistuksessa. Hieman yli kolmannes kohteista oli yhdistyksen, säätiön tai järjestön omistamia. Lisäksi muutama ilmoitti, että omistaja on ”jokin muu” (esimerkiksi kunta).

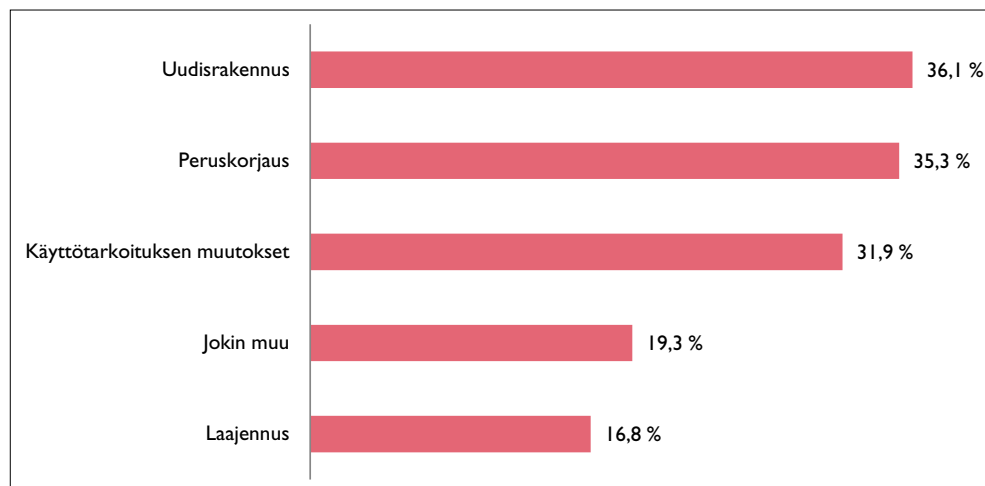


Kuvio 2. Tehostetun palveluasumisen kohderyhmä.

Kyselyyn vastanneista (n=192) suurin osa tarjoaa kohteessaan vanhuksille tarkoitettua ympärivuorokautista asumispalvelutoimintaa. ”Joku muu ryhmä” -vastauksissa ryhmiä olivat muun muassa muistisairaat vanhukset, lastensuojelun piirissä olevat lapset sekä ikääntyneet vammaiset.

Kohteista 62 prosenttiin (n=119) tehtiin rakennusinvestointeja vuosien 2007–2009 aikana.

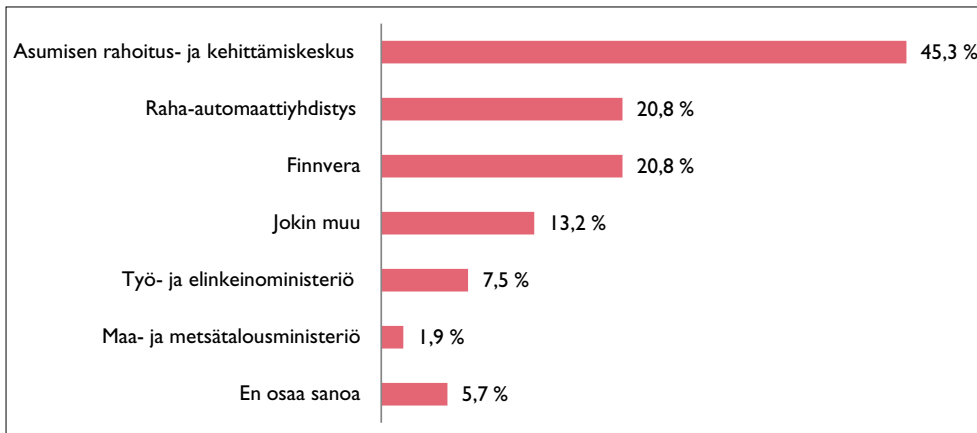
Tehdyt rakennusinvestoinnit



Kuvio 3. Kohteisiin tehdyt rakennusinvestoinnit vuosina 2007–2009 (n=119).

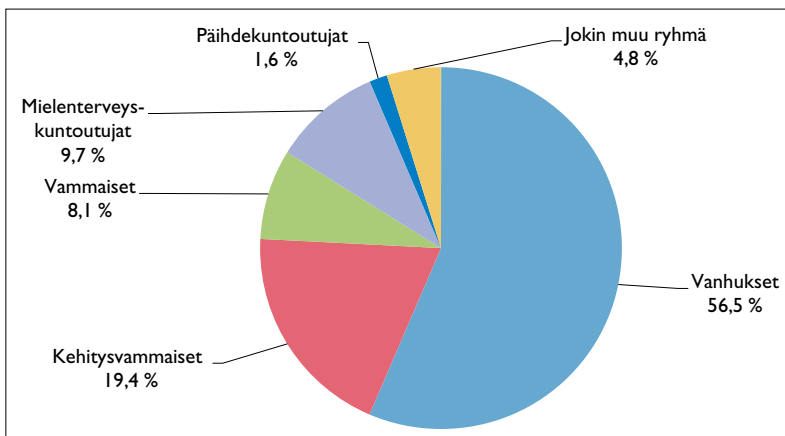
Suurin osa investoinneista koski uudisrakentamista, peruskorjausta ja käyttötarkoituksen muutoksia. ”Jokin muu” -vastaukset sisälsivät sellaisia investointeja kuin hissien rakentaminen, paloturvallisuusmuutokset (sprinklerit) ja lämmitysjärjestelmiin liittyvät muutokset.

Rakennusinvestointeja tehneistä kohteista valtion tukea ilmoitti hakeneensa 42 prosenttia (n=50) vastanneista.



Kuvio 4. Rakennusinvestointeihin haetun valtion tuen lähde (n=50).

Lähes puolet valtion tukea hakeneista (n=24) ilmoitti hakeneensa sitä ARasta. "Jokin muu" -vastausvaihtoehto tarkoitti muun muassa TE-keskusta ja työ- ja elinkeinoministeriötä, kuntaa sekä EU:n Leader-ohjelmaa.

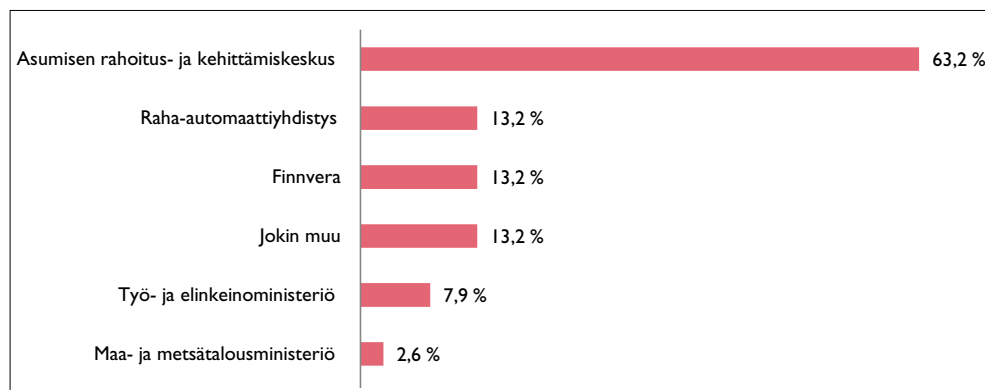


Kuvio 5. Haettu valtion tuki erityisryhmittäin

Eniten valtion tukea rakennusinvestointeihin haettiin vanhusten kohteisiin.

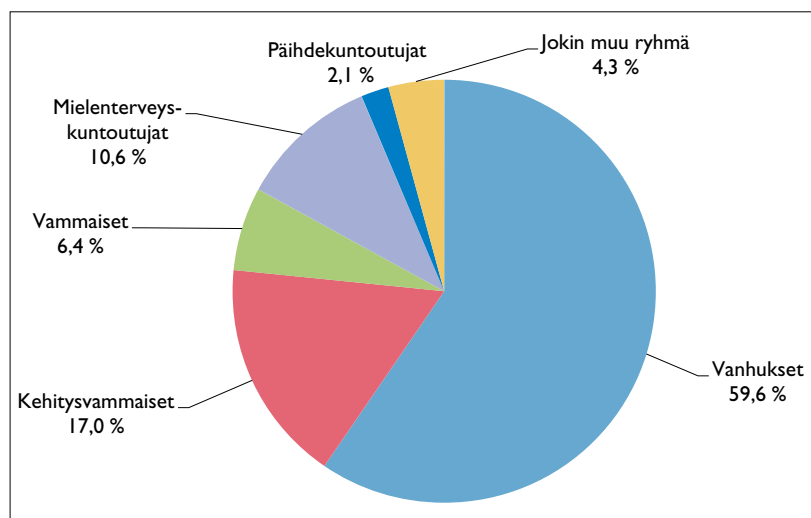
Valtion tuella tehdyt rakennusinvestoinnit

Valtion tukea hakeneista 71,7 prosenttia (n=38) ilmoitti myös saaneensa tukea.



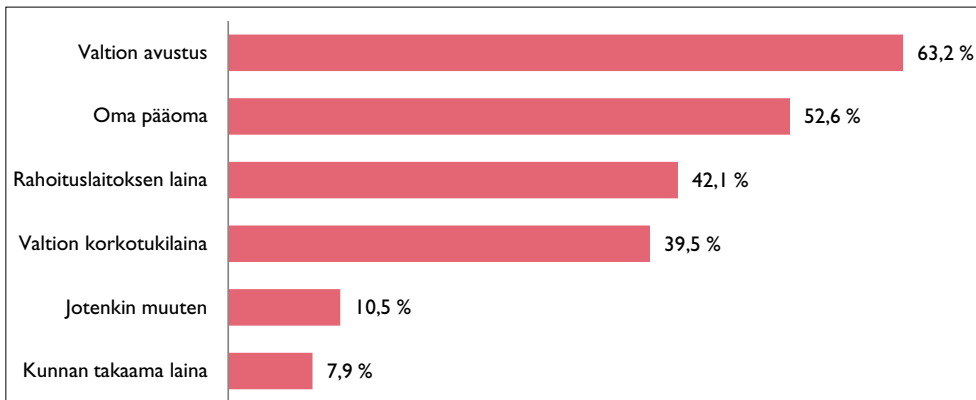
Kuvio 6. Rakennusinvestointeihin saatu valtion tuki.

Selvästi eniten valtion tukea saaneiden kohteiden rakennusinvestointeja rahoitti ARA (n=24). Kaikki vastaajat, jotka olivat hakeneet ARAn tukea, myös saivat sitä. ”Jokin muu” -vastausvaihtoehto tarkoitti muun muassa TE-keskusta.



Kuvio 7. Valtion tukea saaneet kohteet erityisryhmittäin.

Valtion tukea saaneista rakennusinvestoinneista 60 prosenttia oli vanhusten palveluasumiskohteisiin.

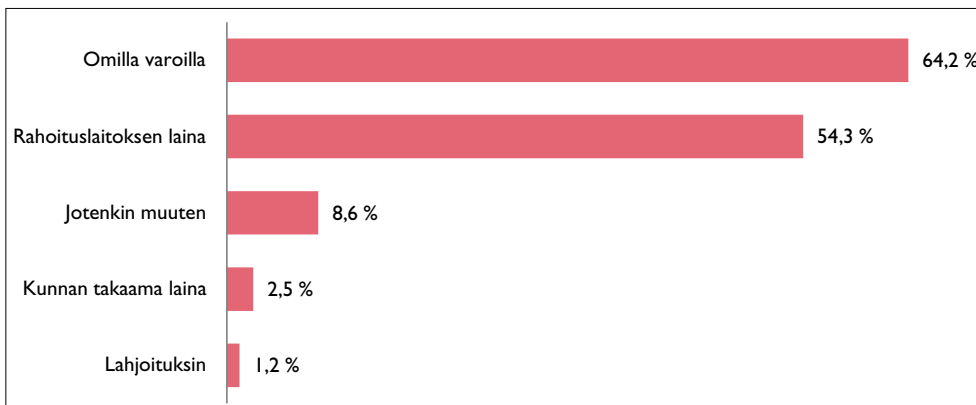


Kuvio 8. Valtion tukea saaneiden rakennusinvestointien kokonaisrahoitus (n=38).

Yli puolet valtion tukea (avustukset ja korkotukilainat) saaneista käytti rakennusinvestointeihin myös omia varojaan. "Jotenkin muuten"-vastauksissa mainittiin muun muassa kunnan avustus.

Ilman valtion tukea tehdyt rakennusinvestoinnit

Suurin osa vastanneiden rakennusinvestoinneista tehtiin ilman valtion tukea. Valtion tuella investointeja ilmoitti tehneensä 31,9 prosenttia (n=38) kaikista investointeja tehneistä vastaajista, ilman tukea 68,1 prosenttia (n=81).

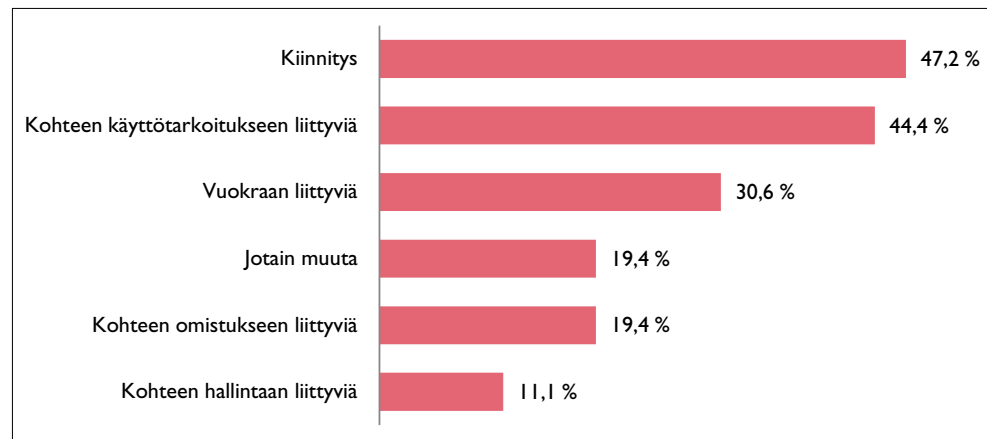


Kuvio 9. Ilman valtion tukea tehtyjen rakennusinvestointien kokonaisrahoitus (n=81).

Rakennusinvestoinnit, jotka oli toteutettu ilman valtion tukea, oli tehty pääasiassa omilla varoilla sekä rahoituslaitosten lainoilla. "Jotenkin muuten" rahoituksen järjestäneet ilmoittivat rahoitukseksi "vuokraus" tai "vuokra" ja "RAY:n avustus".

Rahoituksen ehdot

Kohteiden rakennusinvestointien rahoitukseen liittyi vastaajien mukaan ehtoja 30,3 prosentissa (n=36) tapauksista.



Kuvio 10. Rakennusinvestointien rahoitukseen liittyneet ehdot.

Tyypillisimmät ehdot rahoitukselle olivat kiinnitys ja ehdot kohteen käyttötarkoitukselle. "Jotain muuta" -ehdot olivat muun muassa työllistävät vaikutukset, suhdanneavustus, "laina pitää maksaa takaisin korkoineen", osinkojen maksaminen ja yrityksen kotikunta.

Ehdotukset palveluasumisen julkisen rahoituksen kehittämisestä

Kyselyssä tiedusteltiin näkemyksiä siitä, miten tehostetun palveluasumisen rakentamiseen tarkoitettua julkista rahoitusta pitäisi kehittää. Vastauksia saatiin 79. Taulukossa 1 on esitetty teemoittelu kehitysehdotusten aiheista pääasiallisine sisältöineen sekä aiheiden osuus kaikista annetuista kehitysehdotuksista. Yksi teksti saattoi sisältää useamman ehdotuksen, joten vastaukset on ennen teemoittelua jaettu osiin. Kehitysehdotukset muodostivat lopulta kolme selkeää teema-aluetta: kilpailu, hakumenettely ja virastot, sekä tuet. Lisäksi annettiin kolme ehdotusta, jotka eivät sisällöltään sopineet edellä esitettyihin kehitysteemoihin (sekalaiset).

Taulukko I. Kehitysehdotukset.

EHDOTUKSET	1. KILPAILU (24 % vastauksista)	2. HAKUMENETTELY JA VIRASTOT (29 % vastauksista)
		<p>Nykyisin valtion tukemat hankkeet vääristävät kilpailua.</p> <p>PK-yrityksille nykyistä enemmän erilaista tukea ja tukimuotoja. Yrittäjäriski nykyisin liian kova.</p> <p>Pienet toimijat jäävät isojen pörssiyritysten jalkoihin jos jälkimmäiset saavat valtion tukea.</p> <p>ARAn ei pitäisi suosia pörssiyrityksiä.</p> <p>Pörssiyritysten ei pitäisi saada julkista tukea.</p> <p>Organisaatiomuoto ei saisi vaikuttaa tuen saamiseen.</p>
EHDOTUKSET	3. TUET (43 % vastauksista)	4. SEKALAISET (4 % vastauksista)
	<p>Lakisääteisten varusteiden (turvallisuusjärjestelmät, ilmastointi jne.) hankintaan tukea.</p> <p>Tuet kaikkien saataville ja lisää rahoitusta.</p> <p>Tuet pitäisi joko antaa kaikille tai sitten niitä ei pitäisi antaa kenellekään.</p> <p>Tuet pois, yritystoiminnan verot alas.</p> <p>Korkotukilainojen korot seuraamaan rahoitusmarkkinoita.</p> <p>Edullista tai jopa korotonta lainaa, pitkä takaisinmaksuaika.</p> <p>ARAn lainan takaisinmaksuun alkukevennys.</p> <p>ARAn lainan takaisinmaksuun tasoitusta, loppupään maksut liian suuria.</p> <p>Ulkopuolisille tarkoitettuihin tiloihin myös tukea.</p> <p>Lainansaannin ehtoja pitäisi löyhentää.</p> <p>Tukea vain vaikeimmille erityisryhmille.</p> <p>Erityisryhmien tuet pitää säilyttää.</p> <p>Kelan kautta suoraan asukkaille.</p> <p>Uusia avustuksia, joiden myöntämisessä otettaisiin huomioon kohteiden työllistävä vaikutus (myös sosiaaliset yritykset).</p> <p>Pelkkä korkotuki, joka myönnetään kaikille.</p> <p>Määräaikainen kiinteistöverovapaus.</p> <p>Kehitysvammakohteiden tukiprosentti pitäisi nostaa 50 %:iin.</p> <p>Maaseudulle ja haja-asutusalueille enemmän tukea.</p>	<p>Koko asuntokantaa ei kannata rakentaa niin, että se käy kaikille. Turhia kuluja.</p> <p>Kunnilla on liikaa valtaa, kilpailutukset nykyisin liian lyhyinä jaksoina.</p> <p>Lisää palvelutaloille kaavoitettuja tontteja.</p>

Kehitysehdotuksissa tyypillisin yksittäinen vastaus koski huolta kilpailun vääristymisestä. Epäluuloja oli sekä yhdistysten ja yritysten että pk-yritysten ja pörssiyritysten välisistä kilpailueduista.

Toinen tyypillinen toive liittyi rahoitusta koskevaan tiedotukseen. Monessa vastauksessa tiedotuksen tehostamista ehdotettiin suoraan, kun taas osasta vastauksia sen puutteellisuuden saattoi päätellä. Ainakin ARAn tukien kohdalla vaikuttaa olevan virheellisesti tulkittuja käsityksiä (esimerkiksi yleishyödylliseksi määrittely, tukien saajat). Monien mielestä tukien hakemiseen liittyvä byrokratia ja sitä tukemaan tarkoitettu informaatio on niin vaikeaselkoista, että toimijat ovat jo lähtökohtaisesti eriarvoisessa asemassa. Erään vastaajan mielestä tuet menevätkin niille organisaatioille, joilla on palkkalistoillaan "näitä asioita päivät pitkät mieltäviä lakimiehiä".

Kolmas tyypillisimmistä vastauksista koski lakisääteisten hankintojen, kuten sammutusjärjestelmien ja ilmastointilaitteiden, kustannusten tuomista julkisen investointituen piiriin. Nämä hankinnat joudutaan vastausten mukaan tällä hetkellä rahoittamaan kohteissa vuokrien korotuksilla.

Lisäksi tuli paljon yksittäisiä kehitysehdotuksia. Varsinkin tukimuotoja koskevis- sa ehdotuksissa oli runsaasti vaihtelua. Ehdotuksissa oli visioita samojen asioiden ääri- laidoilta, toisten mielestä valtion ei pitäisi tukea rakennusinvestointeja lainkaan ja toisten mielestä tukien alaa tulisi laajentaa antamalla tukia kaikille halukkaille. Jonkun mielestä tuet pitäisi keskittää yhdelle instanssille, kun taas toisen mielestä rahoituskanavia pitäisi olla enemmän. Näiden väliin mahtui rahoituksen yksityis- kohtiin liittyneitä kehitysehdotuksia. Lisäksi tuli ehdotuksia, jotka eivät liittyneet rakennusinvestointien rahoitukseen.

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		<i>Julkaisu-aika</i> Tammikuu 2011	
<i>Tekijä(t)</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun nimi</i>	Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia Työryhmäraportti 14.12.2010			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 1/2011			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriön työryhmä selvitti palveluasumisen rahoitusta tilojen rakentamisen, perusparantamisen ja hankinnan kannalta ja teki ehdotuksia siihen liittyvän julkisen rahoituksen periaatteiksi, mukaan lukien laatu- ja kustannusohjauksen yhteensovittaminen, sekä rahoittajien yhteistyön lisäämiseksi. Työryhmässä olivat edustettuina ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), Kilpailuvirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Suomen Kuntaliitto ja Sosiaalialan Työnantajat ry.</p> <p>Työryhmän työ painottui niin sanottuun tehostettuun palveluasumiseen, jossa henkilökuntaa on paikalla ympäri vuorokauden. Eri kohderyhmien osalta tarkasteltiin ikääntyneille, kehitysvammaisille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä asunnottomille tarkoitettua palveluasumista. ARA:n avustusten lisäksi tarkastelun kohteina olivat erityisesti maa- ja metsätalousministeriön avustukset sekä Finnveran rahoitus.</p> <p>Työryhmän keskeiset ehdotukset ovat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palveluasumisen julkisten rahoittajien välistä yhteistyötä lisätään ja julkisen rahoituksen edellytykset sekä siihen liittyvä tarvearviointi laatu- ja kustannusohjaukseen sovitetaan yhteen. • Kuntien strategista otetta palveluasumisen suunnittelussa ja järjestämisessä vahvistetaan mukaan lukien eri kohderyhmien pitkäaikainen tarvearviointi. • Julkinen rahoitus kohdennetaan niiden erityisryhmien palveluasumiseen, joiden kohdalla ei ole riittävästi kohtuuhintaista vapaarahoitteista tarjontaa. Lisäksi julkista rahoitusta myönnetään palvelutiloihin, joita myös alueen muut asukkaat voivat käyttää. • Julkisen rahoituksen lähtökohtana on, että palvelutalon omistaminen ja palvelujen tuottaminen ovat kaksi eri kokonaisuutta. Laaditaan viranomais selvitys siitä, miten palveluasumishankinnat toteutetaan kilpailuneutraaliteetin sekä asukkaiden vuokrasuhteen ja palvelutalojen pitkäaikaisten käytön turvaavalla tavalla. • Kuntaliitto yhdessä alan toimijoiden kanssa laatii ohjeen palveluasumisen kilpailuttamisesta ja vahvistaa kuntien hankintaosaamista. <p>Työryhmä piti tärkeänä, että palveluasumisen järjestämistä koskevaa selvitys- ja muuta yhteistyötä jatketaan lähitulevaisuudessa.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Asuminen, palveluasuminen, erityisryhmä, julkinen asuntorahoitus, asumisen tuet			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3834-8 (nid.)	ISBN 978-952-11-3835-5 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkoy.)
	<i>Sivuja</i> 62	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2011			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Januari 2011		
Författare	Miljöministeriet			
Publikationens titel	Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia Työryhmäraportti 14.12.2010 (Riktlinjer för den offentliga finansieringen av serviceboende. Arbetsgruppsrapport 14.12.2010)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 1/2011			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>En arbetsgrupp vid miljöministeriet redde ut finansieringen av serviceboende i fråga om byggande, ombyggnad och anskaffning av lokaler och gav förslag om principer för den offentliga finansieringen, inklusive en sammanjämkning av kvalitets- och kostnadsstyrningen, samt förslag om att öka samarbetet med finansierarna. Arbetsgruppen bestod av representanter för miljöministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA), Konkurrensverket, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Finlands Kommunförbund och Socialbranschens Arbetsgivare rf.</p> <p>Arbetsgruppen fokuserade sitt arbete på så kallat effektiverat serviceboende där det finns personal på plats dygnet runt. Beträffande olika målgrupper granskades serviceboende avsett för äldre, för utvecklingsstörda, för mentalvårdsrehabiliteringsklienter, för missbrukarrehabiliteringsklienter och för bostadslösa. Förutom bidragen från ARA granskades särskilt bidrag från jord- och skogsbruksministeriet och finansiering från Finnvera.</p> <p>Arbetsgruppens viktigaste förslag är:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samarbetet med de offentliga finansierarna av serviceboende utökas och förutsättningarna för samt bedömningen av behovet av offentlig finansiering och kvalitets- och kostnadsstyrningen sammanjämkas. • Kommunernas strategiska grepp i planeringen och anordnandet av serviceboende, inklusive en långvarig bedömning av olika målgruppers behov, stärks. • Den offentliga finansieringen riktas till serviceboendet för de grupper med särskilda behov för vilka det inte finns ett tillräckligt stort utbud med fri finansiering till rimligt pris. Ytterligare anvisas den offentliga finansieringen till servicelokaler som även andra invånare i området kan använda. • Utgångspunkten för den offentliga finansieringen är att ägande av ett servicehus och produktion av tjänster är två separata helheter. En myndighetsutredning görs om hur serviceboende upphandlas så att konkurrensneutraliteten samt de boendes hyresförhållande och en långvarig användning av servicehusen tryggas. • Kommunförbundet utformar tillsammans med aktörerna i branschen en anvisning om konkurrensutsättning av serviceboendet och stärker kommunernas upphandlingskompetens. <p>Arbetsgruppen anser att det är viktigt att utredningssamarbetet och det övriga samarbetet kring anordnandet av serviceboende fortsätter inom den närmaste framtiden.</p>			
Nyckelord	Boende, serviceboende, grupper med särskilda behov, offentlig bostadsfinansiering, stöd för boende			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3834-8 (hft.)	ISBN 978-952-11-3835-5 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 62	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2011			

Ympäristöministeriön työryhmä selvitti palveluasumisen julkisen rahoituksen rahoituslähteitä ja -periaatteita. Työryhmän työ painottui tehostettuun palveluasumiseen, jossa henkilökuntaa on paikalla ympäri vuorokauden.

Työryhmän raportissa tarkastellaan ikääntyneille, kehitysvammaisille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä asunnottomille tarkoitettua palveluasumista ja käydään läpi palveluasumista rahoittavat julkiset tahot, erityisesti Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA), maa- ja metsätalousministeriön sekä Finnveran myöntämät tuet. Lisäksi raportissa esitellään julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä sekä palveluasumisen järjestämisessä esiin nousseita ongelmia ja kehittämistarpeita.

Työryhmä ehdottaa, että palveluasumisen julkisten rahoittajien välistä yhteistyötä lisätään ja julkisen rahoituksen edellytykset, siihen liittyvä tarvearviointi sekä laatu- ja kustannusohjaus sovitetaan yhteen. Lisäksi ehdotetaan, että kuntien strategista otetta palveluasumisen suunnittelussa ja järjestämisessä tulee vahvistaa ja että palveluasumisen hankintakäytäntöjä selvitetään ja niistä laaditaan ohjeistusta alan toimijoille.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3834-8 (nid.)
ISBN 978-952-11-3835-5 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)