

Selvitys ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoituksesta ja palveluasumisesta

Saila Eskola

31.5.2012

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö kutsui allekirjoittaneen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on selvittää asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen myöntämän erityisryhmien asumisen investointirahoituksen (avustus ja korkotuki) hakumenettelyä ja myöntämiskäytäntöjä sekä kuntien palveluasumishankintojen toteuttamista julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaiskäytön näkökulmasta. Tässä tarkoituksessa selvitetään erityisesti:

- nykyisten ARAn tukia koskevien myöntämiskäytäntöjen sekä kuntien palveluasumishankintojen toteutuksen toimivuus julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaisen käytön näkökulmista,
- mahdollistavatko nykyiset säännökset palveluntuottajan tai jonkin muun toteuttamisprosessissa mukana olevan tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen mukaista, sekä
- millä tavoin palvelutalon omistaminen ja sen palvelujen tuottaminen voidaan eriyttää ja kuinka tämä otetaan huomioon ARAn rahoitusta myönnettäessä sekä asumispalveluita hankittaessa niin, että kilpailuneutraliteetti ja asukkaiden asumisturva toteutuvat.

Työn taustasta todettiin asettamiskirjeessä seuraavaa:

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) myöntää valtion varoista investointiavustuksia ja vuokra-asuntolainojen korkotukea erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. Näiden tukien tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Tukia myönnetään kunnille, kuntayhtymille, ARAn yleishyödyllisiksi nimeämille yhteisöille ja näiden määräysvallassa oleville yhtiöille. EU:n valtiontukisääntelyn kannalta ARAn tuet on määritelty yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvistä palveluista maksettaviksi tuiksi.

Investointiavustuksilla on tarkoitus kompensoida erityisryhmäasunnoissa tarvittavista erityisistä tila- tai varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia. Erityisryhmiksi katsotaan esimerkiksi muis-tisairaat ja huonokuntoiset vanhukset, vammaiset, asunnottomat sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujat. Avustuksen suuruus ratkaistaan aina kohdekohtaisesti ja se voi olla enintään 50 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Huomioon on otettava kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja kyseiseen erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Avustuksia myönnetään vain yhdessä korkotukilainoituksen kanssa, joten avustusta saavan kohteen tulee täyttää myös korkotukilainoituksen myöntämisperusteet. Avustuksia voidaan myöntää vain asuinrakennuksen sijaintikunnan puoltamille hankkeille.

Tuen kohdistuminen asukkaille varmistetaan tuen myöntämisedellytyksiin ja käyttöön liittyvillä ehdoilla, omistajayhteisöön ja sen toimintaan kohdistuvilla yleishyödyllisyysäännöksillä sekä kiinteistöön kohdistuvilla käyttö- ja luovutusrajoituksilla. Jos korkotukea ja investointiavustusta hakee muu kuin julkisyhteisö, ARAn tulee nimetä hakija yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi.

Kuntien rooli on keskeinen tehostetun palveluasumisen ja muidenkin asumispalvelujen järjestämisessä. Ellei kunta tuota palvelutaloissa tarjottavia hoiva- ja hoitopalveluita itse, sen tulee kilpailuttaa palvelut julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) edellyttämällä tavalla. Kunnissa laadittavat, erityisryhmien asumista koskevat pitkän aikavälin suunnitelmat ja palveluhankintastrategiat tukevat palveluasumisen järjestämistä kestäväällä ja pitkäkestoisella tavalla. Palveluasumisen tulee olla laadultaan hyvää, asukkaiden tarpeet huomioon ottavaa ja Sosiaali- ja terveysalan valvontaviraston

(Valvira) asettamat kriteerit täyttävää riippumatta palveluntuottajasta, rahoitusjärjestelmästä tai kohteen sijaintikunnasta.

Käytännöt palveluasumisen järjestämisessä vaihtelevat huomattavasti. Palveluasumisen erityispiirre on kahden täysin erilaisen toimialan kytkytyminen 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 sinänsä hankintalain soveltamisalaan. ARAn tukemassa asuntokannassa on vuokranmäärityksessä noudatettava omakustannusperiaatetta.

Palveluasumisen järjestämisessä 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 kaikkia toimijoita kohdellaan tasapuolisesti eikä synny rakenteita, jotka estävät joidenkin toimijoiden pääsyn markkinoille. Tällöin myös ARAn tukien myöntämiskäytäntöjen tulee olla selkeitä ja läpinäkyviä, jotta sitäkin kautta edistetään kilpailuneutraliteetin toteutumista.

Valtioneuvoston asuntopoliittista toimenpideohjelmaa valmistelut työryhmä ehdotti ohjelman kohdassa 30, että ”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 palveluasumishankinnat toteutetaan niin, että ne eivät aseta palveluntuottajia eriarvoiseen asemaan, toteuttavat kilpailuneutraliteetin, sekä turvaavat asukkaiden vuokrasuhteen ja palvelutalojen pitkäaikaisen käytön.

Työn määrääjäksi asetettiin 31.5.2012

Terveys- ja Sosiaalialan Yrittäjät Ry (TESO) on tehnyt sääntöjenvastaista valtiontukea koskevan kantelun EU:n komissiolle siitä, että ARAn myöntämä tuki vääristää kilpailua välillisesti tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. Lisäksi julkisuudessa on käyty keskustelua ARA-tukien kilpailua vääristävistä vaikutuksista.

Selvitystyön aikana olen perehtynyt asiaa koskevaan lainsäädäntöön ja käytäntöön. Olen haastatellut ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä, jotka ovat avustaneet selvitystyössä. Selvitystyön laatimisen yhteydessä olen kuullut ja haastatellut muun muassa seuraavia tahoja: ARA, Kuntaliitto, Suomen yrittäjät, Teso ry, Sosiaalialan työnantajat ry (EK, Ivalidiliitto, Attendo), Järjestöt (Kehitysvammaisten palvelusäätiö, Asumispalvelusäätiö ASPA), Jykes Kiinteistöt, Tyvene ja Kilpailuvirasto. Näissä kuulemisissa ja haastatteluissa olen saanut eri osapuolilta käyttökelpoista ja asiantuntevaa tietoa sekä erilaisia ratkaisuehdotuksia selvityksessä hyödynnettäväkseni. Lisäksi olen käynyt keskusteluja useiden kuntien, rakennuttajien ja palveluntuottajien kanssa. Haluan kiittää kaikkia selvitystyön yhteydessä tapaamiani henkilöitä ja minuun yhteydessä olleita tahoja.

Selvitysyön tuloksena on syntynyt tämä selvitys ”**ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoitus ja palveluasuminen**”. Katson, että ARA on toiminut tukia myöntäessään lainsäädännön ja ympäristöministeriön ohjeiden mukaisesti. Asukkaiden asumisturva puolestaan voi vaarantua siinä tapauksessa, ettei palveluntuottaja, jolla on yksinoikeus tuottaa palveluita ARA-tuetussa kiinteistössä, menesty asumispalvelujen tarjouskilpailussa. Asukkaiden asumisturvan vaarantuminen pystytään näissäkin tilanteissa välttämään asukkaiden asumisturvan turvaavilla sopimusehdoilla. ARA-tuetujen kohteiden pitkäaikainen käyttö ei ole vaarantunut. Ongelmalliseksi markkinoiden toimi-

vuuden kannalta rakennuttajan ja palveluntuottajan yhteistyö muodostuu silloin, kun kunta omalla toiminnallaan luo yhteistyössä mukana olevalle palveluntuottajalle muita paremman aseman markkinoilla. Pääsääntöisesti asiat, joita eri tahot ovat selvitystyön yhteydessä nostaneet esille liittyvät itse asiassa kunnan toimintaan, eikä ARAn toimintaan. Kyse ei ole siitä, miten ARA tukia myöntäessään toimii. Kyse on siitä toimiiko kunta tietoisesti tai tiedostamattaan siten, että ARA-tuetussa kiinteistössä toimiva palveluntuottaja saa kilpailuetua suhteessa muihin palveluntuottajiin. Palveluntuottajan ja muiden toimijoiden mahdollisuudet hyötyä järjestelmästä riippuvat siten kunnan toiminnasta.

Selvitykseen sisältyy kuusi toimenpide-ehdotusta. Näistä merkittävin on ARA-tuen myöntämiselle asetettava lisäehto, joka liittyy kunnan kiinteistöstrategian ja palvelustrategian laatimiseen ja ARA-tukien puoltamiseen strategioiden mukaisesti.

Helsingissä 31.5.2012

Kunnioittavasti

Saila Eskola

Sisältö

1. Johdanto ja selvitystyön rajaus	7
2. Eri toimijoiden roolit ARA tukien ja asumispalvelujen osalta	8
2.1 Ympäristöministeriö	8
2.2 ARA.....	8
2.3 Kunta	9
2.4 Rakennuttaja/Tuen hakija/Omistaja	10
2.5 Asumispalveluidentuottaja/palveluntuottaja	10
2.6 Asukas/Asiakkaat	11
2.7 Valvira ja AVI:t.....	12
2.8 Tilanne markkinoilla/palveluntuottajat markkinoilla	13
3. ARAn tuet	16
3.1 EU:n valtiontukisääntely	16
3.2 ARAn tuet ja kansallinen lainsäädäntö	17
3.3 Ympäristöministeriön ohjauskirjeet	20
3.4 ARAn ohjeet.....	21
4. Kuntien asumispalveluhankinnat	22
4.1 Hankintalainsäädäntö ja kilpailuttamiskäytännöt.....	22
4.2 Kuntaliiton ohjeet	24
5. ARA-tukien myöntämiseen liittyvät epäkohdat.....	24
5.1 Tiettyjen palveluntuottajien toimiminen ARA-tuetuissa kiinteistöissä.....	24
5.2 Yleishyödyllisten yhtiöiden perustaminen	25
5.3 Tonttien myöntäminen	26
5.4 ARA-tukien puoltaminen	26
5.5 Olemassa olevien tilojen jääminen tyhjäksi	27
5.6 Välivuokraaminen	27
5.7 Asiakkaiden muuttaminen ja sijoittaminen	28
6. Miten epäkohdat huomioidaan ARAn tukien myöntämiskäytännössä – onko ARA säännöksiä rikottu	28
6.1 Eriyttäminen ARAn tukien myöntämiskäytännössä	28
6.1.1 Palveluntuottajan vaihtaminen uudessa kilpailutusprosessissa	29
6.1.2 ARAn toiminnan arviointi	29

7. Asukkaiden asumisturvan vaarantuminen	31
8. Vaikutukset kohteiden pitkäaikaiseen käyttöön.....	34
9. Miten asiat huomioidaan hankintalainsäädännössä – onko hankintalainsäädäntöä rikottu	35
9.1 Laittomat suorahankinnat	35
9.2 Tarjouskilpailun syrjivät ehdot.....	36
9.3 Sekamuotoiset sopimukset	37
9.4 Tilausten tekeminen puitejärjestelytoimittajilta	40
9.5 Yhteenveto menettelyjen hankintalainsäädännön mukaisuudesta	40
10. Vaarantuuko kilpailuneutraliteetti.....	41
10.1 Kilpailuneutraliteetin määritelmä ja rajaus	41
10.2 Kunnan toiminta ja sen vaikutus kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen.....	42
10.2.1 Tonttien myyminen.....	43
10.2.2 ARA-tukien puoltaminen.....	43
10.2.3 Välivuokraaminen.....	44
10.3 Rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö	45
10.3.1 Yhteistyön edut	46
10.3.2 Yhteistyön arviointi	47
10.3.3 Yleishyödyllisten yhteisöjen perustaminen ja konsernin sisäinen toiminta	49
10.3.4 Kilpailuneutraliteetti vai kilpailukyky	49
11. Mahdollistavatko nykyiset säännökset palveluntuottajan tai jonkin muun prosessissa mukana olevan tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen mukaista	50
11.1 Palveluntuottajien hyötymismahdollisuudet	50
11.2 Rakennuttajien ja muiden toimijoiden hyötymismahdollisuudet.....	52
11.3 Yhteenveto järjestelmän toimivuudesta	52
12. Toimenpide-ehdotukset.....	53
12.1 Strategioiden laatiminen.....	54
12.1.1 Strategioiden sisältö.....	55
12.1.2 Markkinoiden toimivuuteen liittyvät asiat strategioiden kannalta.....	56
12.1.3 Strategioiden huomioiminen ARA-tukia myönnettäessä	57
12.1.4 Toimenpiteet strategioiden laatimisen osalta.....	57
12.2 Markkinakartoitukset osaksi toimintaa	58
12.3 Hankintojen kilpailuttamiseen liittyvät ehdotukset.....	59
12.3.1 Hankinnan kohteen määrittäminen ja osatarjousten salliminen	59

12.3.2 Kokonaisuuden kilpailuttaminen osissa	60
12.3.3 Tonttien kilpailuttaminen.....	60
12.3.4 Kokonaisuuden kilpailuttaminen	61
12.3.5 Palveluntuottajan kilpailuttaminen	61
12.4 Palveluntuottajan vaihtamiseen liittyvät sopimusehdot	66
12.5 Palveluseteli.....	67
12.6 Yritysten osaamisen parantaminen.....	67
12.7 Selvitystyön yhteydessä käsiteltyjä ratkaisuehdotuksia	68
12.7.1 Kunnat ja kuntien omistamat osakeyhtiöt ARA-tukien saajana	68
12.7.2 Yleishyödyllisyyden korostaminen – tukien myöntäminen kunnille ja muille julkisyhteisöille sekä yleishyödyllisille yhteisöille, joiden omistajina ei ole voittoa tavoittelevia yrityksiä	71
12.7.3 Omistuksen eriyttäminen	73
13. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset	75
13.1 ARA tukia koskevien myöntämiskäytäntöjen toimivuus.....	75
13.2 Kuntien palveluasumishankintojen toimivuus	76
13.3 Palveluntuottajien ja muiden toimijoiden hyötyminen	76
13.4 Toimenpide-ehdotukset	76

1. Johdanto ja selvitystyön raja

Selvitystyön tarkoituksena on selvittää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämän erityisryhmien asumisen investointirahoituksen (avustus ja korkotuki) hakumenettelyä ja myöntämiskäytäntöjä sekä kuntien palveluasumishankintojen toteuttamista julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaiskäytön näkökulmasta. Tässä tarkoituksessa selvitetään:

- nykyisten ARA:n tukia koskevien myöntämiskäytäntöjen sekä kuntien palveluasumishankintojen toteutuksen toimivuus julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaisen käytön näkökulmista,
- mahdollistavatko nykyiset säännökset palveluntuottajan tai jonkin muun toteuttamisprosessissa mukana olevan tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen mukaista, sekä
- millä tavoin palvelutalon omistaminen ja sen palvelujen tuottaminen voidaan eriyttää ja kuinka tämä otetaan huomioon ARA:n rahoitusta myönnettäessä sekä asumispalveluita hankittaessa niin, että kilpailuneutraliteetti ja asukkaiden asumisturva toteutuvat.

Selvityksessä on käsitelty kappaleessa 2 niitä toimijoita, joiden asemaan ja toimintaan ARA-tuet itse asiassa vaikuttavat.

Selvityksessä on ensinnäkin käsitelty ARA:tukia koskevia myöntämiskäytäntöä.

Selvityksessä on käsitelty TESO:n kantelussa ja julkisuudessa esitettyjä erilaisia ARA-tukien myöntämiskäytäntöihin ja asumispalvelujen kilpailutuksiin liittyviä epäkohtia. Lisäksi selvityksessä on käsitelty selvitystyön yhteydessä järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa esille nostettuja epäkohtia.

Esitettyjen epäkohtien osalta on ensinnäkin käsitelty sitä, miten ARA on tukien myöntämiskäytännöissään kyseisiä asioita huomionnut. Seuraavaksi on käsitelty kuntien asumispalveluhankintojen toimivuutta, siltä osin kun niihin liittyy palveluiden tuottaminen ARA-tukea saaneissa kiinteistöissä. Selvityksessä ei ole käsitelty asumispalvelujen kilpailutuksiin mahdollisesti liittyviä muita ongelmia, eikä hankintalainsäädännön sisältöä muilta osin.

Erikseen on käsitelty siitä, miten asiat vaikuttavat asukkaiden asumisturvaan ja kohteiden pitkäaikaiseen käyttöön. Tämän jälkeen on analysoitu sitä, vaarantavatko epäkohtina esitetyt asiat asumispalveluiden palveluntuottajien välisen kilpailuneutraliteetin.

Viimeisenä on käsitelty selvitystyön yhteydessä esiin tuotuja ratkaisuehdotuksia ongelmien ratkaisemiseksi ja toimenpide-ehdotuksia. Tarkastelussa on pyritty huomioimaan tukijärjestelmän tarkoitus, asiakkaiden asema ja markkinoilla olevien toimijoiden toiminta, sekä toimenpiteiden vaikutus eri toimijoiden asemaan ja kilpailuneutraliteettiin.

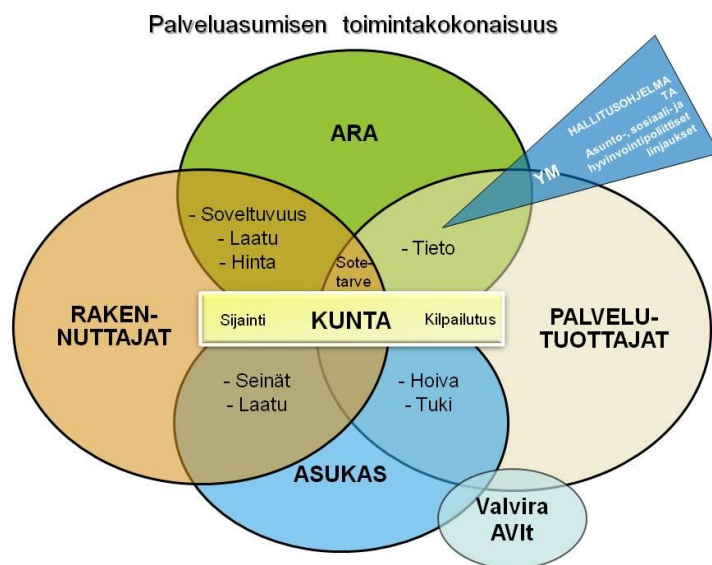
Asuntopoliittinen ministeri Krista Kiuru on 27.3.2012 asettanut oikeustieteen tohtori Olavi Syrjäsen selvittämään ARA:n toiminnan kehittämistä. Selvityksen käynnistämisen taustalla on valtioneuvoston asuntopoliittista toimenpideohjelmaa valmistelleen työryhmän ministerille helmikuussa luovuttama ehdotus. Siinä ehdotettiin myös ARA:n toiminnan arvioimista ja kehittämistä. Selvitykseen sisältyy muun muassa arviointi ja ehdotukset ARA:n toimintakäytäntöjen ja organisaation kehittämisestä sekä resurssien suuntaamisesta. Selvityksessä otetaan erityisesti huomioon ARA:n valvontatehtävät

sekä toimintaympäristön asettamat haasteet. Selvitystyön on tarkoitus valmistua 31.8.2012 mennessä.

Tässä selvityksessä ei siten ole käsitelty sellaisia toimenpide-ehdotuksia, jotka eivät liity nimenomaisesti tämän selvityksen toimeksiantoon, vaan ARAn toiminnan arvioimiseen ja kehittämiseen muutoin.

2. Eri toimijoiden roolit ARA tukien ja asumispalvelujen osalta

Tässä kappaleessa on käsitelty lyhyesti sitä, millaisia toimijoita ARA-tukiin ja asumispalveluihin liittyy. Lisäksi on käsitelty sitä kenen asemaan ja toimintaan ARA-tuet vaikuttavat.



2.1 Ympäristöministeriö

Valtion asuntopolitiikan päätavoite on kohtuuhintaisen asuminen edistäminen. Korkotuella on tarkoitus alentaa asuntojen vuokria ja investointiavustuksella katetaan erityisistä tila- ja varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia. Hallitusohjelmassa linjataan valtion asuntopolitiikan tavoitteet ja toiminta. Palveluasuntotuotannolle on olemassa iso tarve, minkä vuoksi ARA-tuet ovat tarpeellisia. Ympäristöministeriö antaa ARAlle ohjeita.

2.2 ARA

ARA toteuttaa valtion asuntopolitiikkaa. ARAn tehtävänä on edistää kestävästä ja kohtuuhintaista asumista vuorovaikutuksessa yhteistyökumppaniensa kanssa. Tätä tehdään tukien toimeenpanolla, ohjauksella ja valvonnalla sekä niihin kytkeytyvällä kehittämistoiminnalla.

ARA voi myöntää avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain 1281/2004, jäljempänä investointiavustuslaki) nojalla avustuksia vuokratalon tai vuokra-asunnon rakentamiseen, hankintaan tai perusparantamiseen silloin, kun samaan kohteeseen myönnetty laina hyväksytään vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jäljempänä korkotukilaki) mukaiseksi korkotukilainaksi.

Korkotukilainan hyväksyminen edellyttää, että sen saaja on kunta, muu julkisyhteisö, ARA:n yleishyödylliseksi nimeämä yhteisö tai sellainen osakeyhtiö, jossa edellä mainituilla yhteisöillä on välitön kirjanpitolain mukainen määräysvalta. Avustusta voidaan myöntää kunnan, kuntayhtymän tai näiden välittömässä määräysvallassa olevien yhtiöiden lisäksi muulle yleishyödylliseksi nimetylle korkotukilainansaajalle, jos sen arvioidaan kykenevän tuottamaan ja ylläpitämään erityisryhmien käyttöön tarkoitettuja ja soveltuvia vuokra-asuntoja.

ARA on velvollinen noudattamaan ympäristöministeriön antamia ohjeita.

ARA ei myönnä tukea, ellei kunta puolla tukihakemusta.

2.3 Kunta

Kunnan vastuulla on asumispalvelujen järjestäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät mukaan lukien palveluasumiseen sisältyvät palvelut:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Edellä mainittuja palvelujen järjestämisvaihtoehtoja sovelletaan kunnan lisäksi toimintaa hoitavaan kuntayhtymään.

Kunta ja muut julkisyhteisöt voivat hakea ja saada tukea erityisryhmien asuntojen rakennuttamiseen. Kunta voi tuottaa palvelut tiloissa itse. Mikäli kunta ei tuota palveluita itse ja palvelut hankitaan ostopalveluina, tulee kunnan noudattaa hankintojen kilpailuttamisessa julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007, jatkossa hankintalaki). Kunta voi myös ottaa käyttöön palvelusetelimallin, jossa kunta hyväksyy palveluntuottajiksi ne palveluntuottajat, jotka sitoutuvat lakisääteisiin ja kunnan itse määrittämiin hyväksymiskriteereihin.

ARA-tuen saaminen edellyttää, että kunta puoltaa hakemusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnan sosiaali- ja terveystoimi antaa lausunnon ARA:n avustushakemukseen. Lausunnolla varmistetaan, että hanke on kunnan palvelurakenteen kannalta pitkäkestoinen ja tarkoituksenmukainen.

Kunta voi myydä rakennuttajalle tontin. Tontin myymiseen voidaan liittää ehtoja ARA-tuen hankemisesta ja erityisryhmien asuntojen rakentamisesta.

Kunnan rooli erityisryhmien asuntojen rakennuttamisen ja asumispalvelujen osalta on merkittävä. Kunta toimii ensinnäkin itse sekä rakennuttajana että asumispalvelujen tuottajana. Toisaalta kunta pystyy toiminnallaan vaikuttamaan myös muiden toimijoiden asemaan.

Käytännössä kunnan toiminta ja vaikuttaminen tarkoittavat muun muassa seuraavia asioita:

- Kunta vastaa kaavoituksesta kunnan alueella.
- Kunta päättää siitä, kenelle tontteja myydään.
- Kunta päättää siitä, missä vaiheessa tontteja myydään.
- Kunta itse asiassa myös vaikuttaa merkittävästi siihen, ketkä ARA-tukea voivat saada, koska ARA-tukea ei myönnetä, ellei kunta puolla hakemusta.
- Kunta päättää siitä, miten, keneltä ja milloin asumispalvelut ostetaan.
- Kunta päättää näiden kaikkien asioiden osalta myös aikataulusta eli siitä missä järjestyksessä asiat etenevät ja miten nämä asiat sidotaan toisiinsa.

Erityisryhmien asuntojen rakennuttaminen ja asumispalvelujen järjestäminen liittyvät kunnan kannalta sekä maankäyttöön, kaavoitukseen, yhdyskuntasuunnitteluun että sosiaali- ja terveystoimeen. Onnistunut lopputulos edellyttää, näiden kaikkien asioiden yhteen sovittamista kunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

2.4 Rakennuttaja/Tuen hakija/Omistaja

ARA-tukea voivat saada kunnat ja muut julkisyhteisöt sekä ARAn nimeämät yleishyödylliset yhteisöt. Selvitystyön yhteydessä esiin nousseet epäkohdat ovat liittyneet tilanteisiin, joissa tukea on saanut yleishyödyllinen yhteisö. Selvitystyössä ei siten ole käsitelty niitä tilanteita, joissa kunta tai muu julkisyhteisö, kuten kuntien omistama kiinteistöosakeyhtiö hakee ARAlta tukea. Yleishyödyllisen yhteisön nimeämiselle asetettuja ehtoja on käsitelty kappaleessa 3.2.

Tukea voidaan saada erityisryhmien asuntojen rakennuttamiseen. Tuen hakija saa rahaa erityisryhmien asuntojen rakennuttamiseen ja tilat tulevat hänen omistukseensa. Selvitystyössä tuen hakijasta ja omistajasta on käytetty termiä rakennuttaja.

Rakennuttajan osalta kyse on pitkäkestoisesta toiminnasta. ARA tukiin liittyviä ehtoja on käsitelty myöhemmin kappaleessa 3.2.

Rakennuttamiseen liittyy kiinteistösijoitustoimintaan liittyviä riskejä. Rakennuttajat eivät pääsääntöisesti lähde investoimaan, ellei päävuokralainen ole tiedossa. Päävuokralainen voi olla joko kunta tai palveluntuottaja. Päävuokralaisen kanssa tehdään pitkäkestoinen vuokrasopimus. Pääsääntöisesti vuokrasopimukset ovat pituudeltaan 15 vuotta.

Pitkäaikaiset sitoumukset edellyttävät vuokralaiselta taloudellista vakavaraisuutta ja riskinottoa. Rakennuttaja joutuu arvioimaan näitä valitessaan päävuokralaista. Yhteistyöhön ja tilojen vuokraamiseen palveluntuottajalle liittyy usein olennaisesti myös palveluntuottajan osallistuminen tilojen suunnitteluun. Ammattitaitoisen suunnittelun kautta pystytään tilat rakentamaan kustannustehokkaasti. Kustannustehokkuus puolestaan johtaa siihen, että hoivakustannusten hinta pienenee. Hoivakustannusten hinnan pieneneminen puolestaan johtaa siihen, että palveluntuottaja pystyy myymään palveluitaan.

2.5 Asumispalveluidentuottaja/palveluntuottaja

Asumispalveluidentuottajasta on selvitystyössä käytetty pääsääntöisesti termiä palveluntuottaja. Palveluntuottaja tuottaa asumispalveluita, jotka sisältävät pääsääntöisesti hoivan ja ateriat sekä asunnon.

Palveluasumisen määrittelyä on käsitelty ympäristöministeriön työryhmäraportissa Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia (jatkossa PALVAS-raportti) sekä Kuntaliiton palveluasumisen järjestämistä ja kilpailuttamista koskevassa ohjeluonnoksessa.

Rakennuttaja vuokraa tilat, joko kunnalle tai palveluntuottajalle. Kunta voi ostaa palveluita asumispalvelujen tuottajalta. Palvelut tulee kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti. Kunta voi valita palveluntuottajan puitejärjestelytoimittajaksi asumispalvelujen puitejärjestelykilpailutuksessa tai kunta voi kilpailuttaa palveluntuottajan toimimaan rakennuttajilta välivuokratuissa tiloissa. Tällöin kyse on niin sanotusta seinien sisään tapahtuvasta palveluiden kilpailuttamisesta.

Lähtökohtaisesti asumispalveluiden tuottaminen ARA-tuetuissa kohteissa sisältää samanlaisia riskejä kuin palvelujen tuottaminen vapaarahoitteisissakin kohteissa. ARA-tuetuissa kohteissa toimivat palveluntuottajat tekevät usein samanlaisia pitkäaikaisia sitoumuksia ja yksinoikeussopimuksia hoivatiilojen osalta kuin vapaarahoitteisissakin kohteissa toimivat palveluntuottajat. Riskinä voidaan palveluntuottajan näkökulmasta pitää muun muassa sitä, ettei palveluntuottaja saa riittävästi asiakkaita, tai palvelua joudutaan pyörittämään vajaakäytöllä, kun osa asiakaspaikoista on vapaana. Pitkäaikaisilla sopimuksilla palveluntuottaja pyrkii varmistamaan sen, että palveluntuotannossa alkuun syntyvät tappiot pystytään mahdollisesti kuolettamaan myöhemmin syntyvillä voitoilla.

ARA-tukea saaneiden tilojen osalta yksi suurimmista haasteista verrattuna vapaarahoitteisiin tiloihin on palveluntuottajan näkökulmasta talojen muuntokykyisyys. Vapaarahoitteisissa kohteissa asukasryhmä voi tilanteen mukaisesti vaihdella esimerkiksi vanhuksista mielenterveyskuntoutujiin ja mielenterveyskuntoutujista kehitysvammaisiin. ARA-kohteissa erityisryhmä on puolestaan ”lukittu”. Mikäli kohde on esimerkiksi saanut kehitysvammaisten avustuksen (enintään 50 %), siihen ei voi lähtökohtaisesti vaihtaa asukasryhmäksi mielenterveyskuntoutujia, joiden maksimiavustusprosentti on 25 %. Eli korkeammat tuet eivät voi ”valua” alemman tukiluokan erityisryhmille, mikä lisäksi käyttötarkoitussidonnaisuus rajaa merkittävästi erityisryhmien sijoittelua. ARA-tuetussa kohteessa toimiva palveluntuottaja voi siten tarjota palveluita vain ARA-tukiehtojen mukaisille erityisryhmille. ARA-rahoitteisiin kohteisiin ei ole viimeaikaisten linjausten mukaan voinut sijoittaa kahta eri erityisryhmää samaan taloon.

ARA asettaa myös tarkkoja kriteerejä talojen sijainnille, laadulle, muodolle jne. Esimerkiksi kehitysvammaisten hankkeissa ARAn vaatima asuinhuoneen minimikoko on 25 m² ja Valviran vaatima minimikoko on 20 m². Vapaarahoitteisissa kohteissa riittää Valviran lupaehtojen noudattaminen. Käytännössä palveluntuottajilla onkin usein erilaisia talokonsepteja riippuen siitä, onko kyse vapaarahoitteisesta vai ARA-rahoitteisesta kohteesta.

ARA-tuetuissa kohteissa asiakkaina voi olla vain tulotasoltaan ARA-ehdot täyttäviä asiakkaita. ARA-tuki on nimenomaisesti tarkoitettu pienituloisille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ARA-tukikohteiden asiakkaiden maksukyky ei ole samaa tasoa vapaarahoitteisissa kohteissa olevien asukkaiden kanssa. Maksukyky vaikuttaa myös siihen, missä määrin asiakkailla on mahdollisuus ostaa palveluntuottajan mahdollisesti tarjoamia lisäpalveluja.

2.6 Asukas/Asiakkaat

ARA-tukeen liittyvässä lainsäädännössä on kyse asuntojen rakentamisesta erityisryhmien asukkaille. Asumispalveluita ohjaavassa sosiaalihuollon lainsäädännössä puolestaan puhutaan asiakkaista. Selvitystyössä on käytetty pääsääntöisesti termiä asiakas.

Keskeinen asia ARA-tukien osalta on asukkaan asumisen turvaaminen. Asukkaiden asumisturvalle ei ole olemassa vakiintunutta yksiselitteistä määritelmää. Asukkaiden asumisturvan voidaan katsoa muodostuvan seuraavista asioista. Ensinnäkin kyse on asuntojen saatavuudesta eli siitä, että asukkaat saavat tarpeensa mukaisesti asuntoja käyttöönsä. Asuntojen tulee olla laadukkaita. Asukkaiden asumisturvaan liittyy myös asumisen ja vuokrasuhteen pysyvyys ja se etteivät asumiseen liittyvät ehdot muutu, eikä asukas siis joudu muuttamaan vastoin tahtoaan.

Palveluasumisessa asiakkaan asuminen perustuu aina asunnon hallintasuhteeseen (vuokra- tai omistussuhde). Vuokra-asumisessa asukkailla on asumisestaan palvelutaloissa asuinhuoneiston vuokruksesta annettu lain (481/1995, jäljempänä huoneenvuokralaki) mukainen vuokrasopimus. Jos asukas ei kykene itse tekemään vuokrasopimusta, sen tekee hänen edunvalvojansa. Vuokralainen ja vuokranantaja voivat pääsääntöisesti sopia monista vuokrasopimuksen ehdoista haluamallaan tavalla. He voivat sopia muun muassa vuokran suuruudesta, vuokran tarkistamisesta, huoneiston kunnosta ja kunnossapidosta sekä vuokrasuhteen kestosta.

ARA-asuntotuotantoon liittyy erityissäännöksiä, jotka vuokranantajan tulee ottaa huomioon huoneenvuokralain lisäksi. Valtion tukemassa palveluasunnossa vuokrasopimus on voimassa toistaiseksi (Palveluasumisen opas 2011/ARA). Määräaikaista sopimusta ei siis käytetä valtion tukemissa palvelutaloissa.

Valtion rahoittamien asuntojen vuokrankorotuksesta on säädetty erikseen. Vuokranantajan tulee näissä kohteissa ilmoittaa vuokrankorotuksesta kirjallisesti. Ilmoituksesta on käytävä ilmi korotuksen peruste ja uusi vuokra. Korotettu vuokra tulee voimaan aikaisintaan kahden kuukauden kuluttua vuokranantajan ilmoituksesta. Vuokran tarkistamista koskeva ehto tulee kirjata vuokrasopimukseen selvästi ja samassa yhteydessä on mainittava vuokran tarkistamisen ajankohta.

Tieto tarkistetusta vuokrasta saadaan kiinteistön omistajalta. Jos kiinteistön omistaja toimii vuokranantajana, se ilmoittaa uuden vuokran asukkaalle. Joissakin kunnissa vuokranantajana toimii sosiaalitoimi.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jatkossa sosiaalihuollon asiakaslaki) perusteella palveluasumisen tulee perustua kunnan viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Kunnan omana toimintana, ostopalveluna tai palvelusetelin avulla järjestämä palveluasuminen perustuu asiakkaalle annettavaan päätökseen. Palveluasumista koskevan päätöksen valmistelussa ja palveluasumisen toteuttamisessa on sosiaalihuollon asiakaslain mukaan otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet.

2.7 Valvira ja AVI:t

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta vastaa Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Se on perustettu 1.1.2009 yhdistämällä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Terveystieteiden oikeusturvakeskus. Valviran toimivaltuudet laajennettiin sosiaalihuoltoon vuoden 2010 alusta alkaen. Sen tehtävänä on ohjata kuntia ja aluehallintovirastoja 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 (jatkossa AVI). Valviran vastuulla on sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden ja ammattihenkilöiden toiminnan ohjaus ja valvonta sekä terveydenhuollon kanteluiden käsittely aluehallintovirastojen kanssa tehdyn työn- jaon mukaisesti. Valviran ja aluehallintovirastojen suorittama valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa, ei tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Valvonnan kohteena on sekä julkinen että yksityinen toiminta. Resurssien niukkuudesta johtuen valvonta on kohdistunut pääasiassa yksityisen sektorin toimijoihin.

2.8 Tilanne markkinoilla/palveluntuottajat markkinoilla

Tässä kappaleessa on käsitelty lyhyesti ARA-tukien saajia ja markkinatilannetta. Lähteenä on käytetty Kuntaliiton ohjeluonnosta 10.5.2012 palveluasumisen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta, ympäristöministeriön raporttia 1/2011 Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksista sekä Sosiaalialan työnantajien kuntaliiton ohjeluonnoksen kommentointiin laatimaa materiaalia.

ARA-investointiavustuksen jakautuminen

ARA-vuokra-asuntokannan suurimman lainansaajaryhmän muodostavat kunnat ja niiden omistamat osakeyhtiöt tai asunto-osakeyhtiöt, jotka omistavat kannan asunnoista vajaa 60 %. Vuosina 2005–2010 54,9 % ARA:n uudistuotantoon kohdistuneista investointiavustuksista on kohdistunut kuntien omistamiin kohteisiin. Vastaavasti 45,1 % avustuksista on kohdistunut järjestöjen ja yritysten kohteisiin. Yhteensä ARA investointiavustuksella tuettuja uudiskohteita on valmistunut 418 kohdetta, joissa on yhteensä 9 643 asuntoa.

Ympäri vuorokautisen asumispalvelun tuottajille suunnatun kyselyn (Palvas-työryhmän raportti) perusteella 62 % kyselyyn vastanneista palveluntuottajista oli toteuttanut rakennuksiin kohdistuneita investointeja vuosina 2007–2009. Suurin osa investoinneista koski uudisrakentamista, peruskorjauksia tai käyttötarkoituksen muutosta. 42 % investointeja tehneistä ilmoitti hakeneensa niitä varten valtion tukea ja 71,7 % sitä myös sai. Suurin tuen myöntäjä oli ARA 63,2 %:n osuudella kaikista. Seuraavaksi suurimmat tukijat olivat Raha-automaattiyhdistys ja Finnvera. Asiakasryhmittäin suurin tuensaaja ryhmä olivat vanhukset 59,6 %:n osuudella. Seuraavina olivat kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat ja vammaiset palveluntarvitsijat.

Palvelujen volyymi

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

Palveluasumispaikkoja oli vuoden 2010 lopussa yhteensä 54 000, joista oli 35 000 paikkaa (65 %) oli vanhusten palveluasumisyksiköissä. Kehitysvammaisten palveluasumispaikkoja oli 9 000 sekä vammaisten ja mielenterveyskuntoutujien asumispaiikkoja yhteensä 10 000. Kaikista palveluasumispaikoista 40 000 (74 %) oli tehostettua palveluasumista tai vastaavaa, jossa henkilöstö on yksikössä paikalla ympäri vuorokauden.

Vuoden 2010 lopussa palveluntuottajien mukaan tarkasteluna yksityisen (järjestöt ja yritykset) asumispaikkojen osuus oli vanhusten palveluasumisesta 18 000 paikkaa (52 %), kehitysvammaisten palveluasumisesta 3 300 paikkaa (37 %) ja vammaisten ja mielenterveyskuntoutujien palveluasumisesta 9 000 paikkaa (90 %).

Kuntaliiton kyselyn mukaan kuntien järjestämän vanhustenhuollon palveluasumisen kustannuksia voidaan arvioida kuntien talous- ja toimintatilastossa kerättävän asiakasmäärän ja kuuden suurimman kaupungin tekemän kustannusvertailun perusteella. Kuntien järjestämässä tavallisessa palveluasumisessa on tilaston mukaan asiakkaita noin 6 800 ja tehostetussa palveluasumisessa noin 28 000. Vastaavat bruttokustannukset kuudessa suurimmassa kaupungissa ovat 55 € ja 115 € hoitopäivä, joiden perusteella kuntien järjestämän vanhusten palveluasumisen kustannukset olivat vuonna 2010 noin 1,7 miljardia euroa ja ostopalvelujen osuus näistä on noin 57 %, eli noin miljardi euroa. Lukuun on suhtauduttava sillä varauksella, että kuuden suurimman kaupunkien kustannustaso on keskimäärin muita kuntia korkeampi.

Kilpailutusmallit ja tuotantotavat

Kilpailutusten painopiste on viime vuosina siirtynyt vahvasti puitesopimuksiin, joissa valitaan palvelua tuottamaan useimmiten kaikki hyväksyttävän tarjouksen jättäneet palveluntuottajat. Palvelusetelin käyttäminen hankintakeinona on samalla laajentumassa. Kilpailutusmalli, jossa kunta hallitsee palvelutuotantoon tulevia tiloja, on harvinainen. Vuosina 2007–2012 Vain 8,8 % kilpailutuksista kohdistui tilaajan hallitsemiin tiloihin. Vastaavasti 91,8 % ikäihmisten asumispalvelun kilpailutuksista perustui malliin, jossa palveluntuottaja hallitsee palveluun käytettäviä tiloja.

Yritysten näkemyksen mukaan puitesopimuskilpailutukset ja palvelusetelin käyttäminen ovat edullisia pienten yritysten kannalta ja parantavat niiden menestymisen mahdollisuuksia kilpailutuksissa. Sen sijaan kilpailutettaessa palveluntuottajaa kunnan tiloihin, ovat suuret yritykset menestyneet markkinaosuuttaan paremmin. Tämä saattaa johtua siitä, että ainakin pitkään markkinoilla toimineet pienet palveluntuottajat voivat hyödyntää edullisin ehdoin hallitsemiaan tiloja, kun palvelu tuotetaan niistä käsin.

Toimijoiden määrä ja markkinoiden keskittyneisyys

Vuonna 2010 seitsemän suurimman yrityksen markkinaosuus erityisryhmien asumispalvelujen tuottamisesta oli noin 35 %. Tähän joukkoon kuuluu neljä yritystä (Mainio Vire, Esper, Attendo ja Carema) ja kolme kolmannen sektorin toimijaa (Invalidiliiton asumispalvelut, Rinnekoti-säätiö ja Folkhälsan). Markkinoita ei voida tämän luvun valossa pitää keskittyneinä, vaan alalla on paljon pieniä ja keskisuuria toimijoita. Palvas-työryhmän raportin mukaan yksityisen palveluntuotannon määrä sosiaalipalveluissa on viimeisen kymmenen vuoden aikana yli kaksinkertaistunut ja kasvu on painottunut ennen kaikkea yrityksiin ja markkinoilla toimivien yritysten määrä on lisääntynyt.

Palveluntuottajien kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esille, että toimiala on nuori ja markkinat ovat vasta kehittymässä. Toisaalta markkinat ovat myös muuttuneet, ja useat alalla toimivista yrityksistä on perustettu hyvin erilaiseen markkinatilanteeseen. Toimialan kehittyminen edellyttää usein muutoksia myös toiminnan sisältöön ja markkinoilla toimivien yritysten kokoon. Palveluntuottajia tulisikin tukea tarvittavien muutosten aikaansaamisessa.

Kuntaliiton mukaan toimivien markkinoiden näkökulmasta keskeistä on kunnan tavoitteiden ja suunnitelmien avoimuus. Kunnan päätöksillä palveluasumisen rakenteesta, toimintatavasta, sisällöstä ja laadusta luodaan edellytyksiä palvelumarkkinoiden kehittymiselle.

Yrittäjien investoinnit rakentamiseen ja henkilöstön osaamiseen ja muuhun kehittämiseen ja riskien ottamiseen ovat mahdollisia vain, mikäli yritykset luottavat kuntien pitkäaikaiseen hankintapolitiikkaan. Kunnankin rooliin voisi sopia yrittäjien kannustaminen keskinäiseen yhteistyöhön.

Elinkeinopolitiikan näkökulmasta keskeistä on hyvä markkinoiden tuntemus sekä tiivis vuoropuhelu kiinteistösijoittajien ja hoiva- sekä niihin liittyvien tukipalvelujen tuottajien kanssa. Elinkeinopolitiikka on pitkäjänteistä toimintaa ja edellyttää strategista päätöstä palvelujen järjestämisen tavasta ja vaihtoehtoista sekä ulkopuolelta ostettavien palvelujen laajuudesta. Tavoitteet otetaan huomioon maankäytön suunnittelussa, koulutustavoitteiden määrittelyssä, yrittäjille suunnattujen startti- ja hautomapalvelujen järjestämisessä sekä hankintojen suunnittelussa ja kilpailutuksessa. Kyse on tiivistä yhteistyöstä kunnan sisällä eri toimialojen kesken.

Asuntojen omistamisen ja hoivan eriyttäminen

Sosiaalialan työnantajilta saadun tiedon mukaan kolmannella sektorilla on vahva rooli sekä kiinteistösijoittamisen että asumispalvelujen tuottamisen osalta. Tutkija Pekka Lithin vuonna 2011 tekemän julkaisemattoman selvityksen mukaan yleishyödylliset yhteisöt ja järjestöt omistivat vuonna 2009 yli 60 % sosiaalipalvelualojen kiinteistöistä. Verotusarvolla mitattuna järjestöillä oli hallussaan 85 % kiinteistöistä. Vuonna 2009 n. 1 200 sosiaalipalvelualan yrityksellä ja järjestöllä oli kiinteistöomistuksia ja kiinteistöjä oli yhteensä 2 870 kappaletta.

Kaikkiaan 68 %:ssa kolmannen sektorin ja yritysten hankkeista asumista ja hoivaa ei ole erotettu tai kyse on saman konsernin toiminnosta. Markkinatilanteen kannalta kolmas sektori on kuitenkin merkittävässä roolissa sekä asuntojen hallinnan osalta, että hoivapalvelujen tuottamisen osalta.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mahdolliset konsernirakenteen purkamiseen kohdistuvat muutokset ja vaatimukset kohdistuisivat erityisesti kolmannen sektorin toimijoihin. Kolmannella sektorilla rakennuttamisen ja palvelutuotannon hallinnollinen ja toiminnallinen eriyttäminen on vielä kesken.

Konsernin sisäinen toiminta

Keskusteluissa tuli esille tilastoistakin havaittava tosiasia siitä, että kolmannen sektorin hallinnassa olevissa tiloissa ei aina toimi samaan konserniin kuuluva hoivapalvelujen tuottaja. Eli vaikka eriyttämistä ei olisikaan tapahtunut, ei tämä välttämättä ole johtanut siihen, että konserniin kuuluva hoivapalvelujen tuottaja saisi yksinoikeuden tuottaa palveluita kyseisissä tiloissa. Hoivapalvelujen tuottajina voi olla kilpailutuksen kautta valittuja palveluntuottajia tai yhteistyökumppaniksi on saatettu ottaa joku muu kuin konsernin sisäinen palveluntuottaja.

Merkittävää asian kannalta on se, että tälläkin hetkellä tarjouskilpailuihin osallistuu palveluntuottajia, jotka omistavat itse tilansa. Osa tiloista on saatu julkista tukea ja osa tiloista on vapaarahoitteisia. Vapaarahoitteisten tilojen osalta palveluntuottajalla on yleensä aina yksinoikeus toimia tiloissa. Osa palveluntuottajista toimii kunnan välivuokraamissa tiloissa.

Yleishyödylliset yhteisöt

Osa yritysmuotoisista palveluntuottajista on perustanut yleishyödyllisiä yhteisöjä vastaamaan asuntojen ja tilojen hallitsemisesta. Palvelutalojen suunnittelun ja hallinnan sekä hoivan erottelu on edelleen kesken erityisesti kolmannella sektorilla.

Yhteisön pääasiallisena toimialana on oltava vuokra- tai asumisoikeusasuntojen ylläpitäminen ja niiden asumiskäyttöön tarjoaminen, eikä yhteisöllä ole sallittua toimialaan nähden ulkopuolisia riskejä. Yhteisö voi antaa lainaa tai vakuuksia vain oman yhteisön yleishyödylliseen konsernin osion asuntotoimintaan.

Suurimmat valtakunnalliset nimetyt yleishyödylliset asuntoyhteisöt ja niiden yleishyödylliset konsernin osiot ovat Sato, VVO, YH ja TA -yhtymä, jotka omistavat noin 15 % kaikista ARA-vuokra-asunnoista. Vanhus-, opiskelija-, nuorisoyhteisöt ja erilaisille erityisryhmille asuntoja ylläpitävät yhteisöt omistavat myös 15 % näistä asunnoista. Eri toimialojen yrityksillä, vakuutuslaitoksilla ja pankeilla on noin 5 prosentin osuus ARA-vuokra-asuntokannasta, mutta niiden osuus on vähentynyt jatkuvasti.

3. ARAn tuet

3.1 EU:n valtiontukisääntely

EU:n valtiontukisääntely on keskeisessä asemassa arvioitaessa ARAn tukikäytäntöä. Palveluasumisen tukemista ja EU:n valtiontukisääntelyä on käsitelty ympäristöministeriön PALVAS-raportissa¹. Alla on poimintoja PALVAS-raportista:

”EU:n valtiontukisäännöt koskevat kaikkia toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yritykselle taloudelliseen toimintaan tukea. Tuen muodolla ei ole merkitystä eli se voi olla esimerkiksi suoraa rahallista tukea, korkotukea tai takauksen muodossa annettua tukea. Yritykseksi katsotaan EU:n valtiontukioikeudessa kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat tahot eli määritelmä ei ole sidoksissa Suomen yhtiölainsäädäntöön.

Oman ryhmänsä EU-oikeudellisissa valtiontuissa muodostavat yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvien palvelujen eli niin sanottujen SGEI-palvelujen (”Services of General Economic Interest”) tuottamiseen myönnettävät tuet². 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 viranomaisen 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 paketilla³, jossa määritellään arvi-

¹ Ympäristöministeriön raportteja 1/2011, Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia, Työryhmäraportti 14.12.2010.

² Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 14 ja 106 art.

³ Komission päätös EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2005/842/EY); julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea

ointiperusteet valtiontueksi luokiteltavan korvauksen yhteismarkkinoille soveltuvuudesta. Mikäli nämä edellytykset täyttyvät, SGEI-palvelun tuottamisesta maksetuista tuista ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle. Jäsenvaltion on kuitenkin ilmoitettava käytössään olevat tukimuodot komissiolle jälkikäteen joka kolmas vuosi.

ARAN myöntämät korkotuet ja erityisryhmien investointiavustukset luokitellaan SGEI – palveluiksi ja niihin sovelletaan ns. Montin pakettiin sisältyvää komission päätöstä. ARAn tukia pidetään lähtökohtaisesti komission päätöksessä tarkoitetulla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvina valtiontukina.”

SGEI-tukia koskeva EU:n valtiontukisääntely on uusittu vuodenvaihteessa. ARA-tukien kannalta keskeinen komission päätös 2005/842/EY on korvattu päätöksellä 2012/21/EU.

Käytännössä EU:n valtiontukisääntöjen noudattaminen tarkoittaa muun muassa sitä, että EU:n valtiontukisäännöt ohjaavat sitä, kenelle ja mihin toimintaan ARAn tukea voidaan myöntää.

ARA on velvollinen noudattamaan valtionavustuslakia (688/2001). Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia.

3.2 ARAn tuet ja kansallinen lainsäädäntö

Selvitystyön yhteydessä kävi ilmi, että ARA tukiin ja myöntämiskäytäntöihin liittyy useita väärinkäsityksiä. Katsoin tarpeelliseksi tuoda selvityksessä esille ARA tukia koskevat periaatteet ja kansallisen lainsäädännön. Alla oleva teksti on otettu pitkälti PALVAS-raportista. Sisennetyt tekstit sisältävät selvitystyön yhteydessä tehtyjä huomioita.

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.

Selvitystyön yhteydessä on esitetty väitteitä siitä, että ARAn palveluntuottajille myöntämä tuki vääristäisi kilpailua. Esim. ”Avoin kilpailu ei toteudu, koska jotkut toimijoista saavat valtion avustusta ja korkotukea.”

Käytännössä tukea voivat saada kunnat ja kuntayhtymät ja näiden omistamat yhtiöt sekä ARAn nimeämät yleishyödylliset yhtiöt.

Lista yleishyödylliseksi nimettävistä asuinyhteisöistä on löydettävissä Internetistä ARAn sivuilta.

Korkotukia koskee laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) ja erityisryhmien investointiavustuksia laki erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004).

Erityisryhmien asumista koskevan investointiavustuksen piiriin kuuluvat erityisryhmille tarkoitettujen vuokratalojen ja -asuntojen rakentaminen, hankkiminen ja

koskevat yhteisön puitteet (2005/C297/04); 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.

perusparantaminen.

Selvitystyön yhteydessä esiin nousseet väitteet ARA tukien kilpailua vääristävistä vaikutuksista ovat liittyneet nimenomaisesti uusien asuntojen rakentamiseen. Mitään väitteitä ei ole esitetty siitä, että investointiavustukset asuntojen perusparantamisen osalta vääristäisivät kilpailua. Selvitystyössä on siten keskitytty käsittelemään uusien asuntojen rakentamiseen liittyviä kilpailuneutraaliteettikysymyksiä.

Avustusta on myönnetty vuodesta 2005 lähtien. Erityisryhmiksi katsotaan esimerkiksi asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat, mielenterveysongelmaiset, päihdeongelmaiset, erityistukea tarvitsevat nuoret, vammaiset, muistisairaat ja huonokuntoiset vanhukset.

Selvitystyön yhteydessä esiin tulleet väitteet tukien kilpailuttamista vääristävistä vaikutuksista ovat liittyneet ainoastaan vanhusten palveluasumiseen.

Avustuksen enimmäismäärä vaihtelee viidestä prosentista 50 prosenttiin hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Suurin avustus myönnetään sellaisiin asutokohteisiin, 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 2010⁴ 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 yleishyödyllisyyssäännöksillä sekä tuettujen kohteiden käyttö- ja luovutusrajoituksilla. Jos korkotukea ja investointiavustusta hakee muu kuin julkisyhteisö, ARAn tulee nimetä hakija yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi. Yleishyödylliseksi nimettävän yhteisön tulee täyttää seuraavat laissa säädetty 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.
- Asunnot ilmoitetaan julkisesti haettaviksi, ja asuntojen ja niiden hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutus on säännelty.
- Yhteisö järjestää asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseus on mahdollista, eikä järjestele yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu.
- Yhteisön osakkeet eivät ole julkisen kaupankäynnin kohteena.

⁴ Myös vuosina 2011 ja 2012 investointiavustusten määrä on ollut 110 miljoonaa.

Kilpailua vääristävänä on pidetty sitä, että vain jotkut palveluntuottajat voivat perustaa yleishyödyllisiä yhteisöjä ja vain nämä voivat siten saada ARAn tukea.

ARA nimeää hakijan yleishyödylliseksi yhteisöksi, mikäli laissa asetetut edellytykset täyttyvät. Jokainen yritys voi hakea yleishyödylliseksi nimeämistä. Yleishyödyllisten yhteisöjen lukumäärää ei ole rajoitettu, eikä ARA ole käyttänyt nimeämisessä harkintavaltaa, jos yritys on täyttänyt lainsäädännössä määritellyt edellytykset. ARAn tuet ovat SGEI-tukea, jonka osalta kyse on EU:n yhteisistä periaatteista ja tämän vuoksi nimeämisen hakeminen on mahdollista esimerkiksi kaikille yhteisön alueella toimiville yrityksille. Myöskään yleishyödylliseksi yhteisöksi nimetyn omistajan toimialaa ei ole laissa rajattu.

Periaatteessa siis kuka tahansa voi hakea yleishyödyllisen yhteisön statusta ja saada sen, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Asukkaiden valinnan ARAn tukea saaneisiin vuokra-asuntoihin tulee perustua sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukasvalintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnan tulee tehdessään päätöksen asiakkaan palveluasumisesta huomioida ARAn asettamat ehdot.

Käyttörajoitusaika, jonka kuluessa asuinhuoneistoja on käytettävä sosiaalisin perustein vuokra-asuntona, vaihtelee lainoitushetkestä riippuen ollen keskimäärin 40 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.

Rakennuttajan näkökulmasta kyse on siis hyvin pitkäaikaisesta sijoituksesta.

Vuokrat määritetään ARAn tukemissa vuokra-asunnoissa yleensä omakustannusperiaatteella. 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 tasasuuruksena kutakin asuntoa kohden. Kunnat valvovat vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteuttamista.

Selvitystyön yhteydessä on tullut vastaan väitteitä siitä, että tuetuissa tiloissa toimivat palveluntuottajat voisivat asettaa vuokran korkeaksi ja tarjota sitten palvelut halvemmalla. Vuokraa ei yleensä huomioida tarjouskilpailussa. Tarjousten vertailussa huomioidaan palvelun hinta. Vuokran on oltava omakustannusvuokra.

Avustuksen suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Avustuksen suuruutta harkitaan aina tapauskohtaisesti arvioimalla tuetun asunnon koko-

naisvuokraa suhteessa paikkakunnan yleiseen ja ARA tuettujen asuntojen vuokratasoon. Avustuksen suuruus määräytyy samankaltaisille hankkeille yhdenmukaisten perusteiden mukaan alueen vuokratasoon nähden. Hakijat voivat hahmottaa eri avustussuoksien vaikutuksia oman rakennushankkeensa arvioituihin asumiskustannuksiin esim. Internetissä ARAn kotisivulla olevalla erityisryhmien vuokralaskurilla.

ARAn myöntämä tuki pitää kanavoitua kokonaisuudessaan asukkaille perittävää vuokraa kohtuullistaen. Omakustannusperiaatteen mukaisella vuokralla katetaan hankkeen pääomamenot, hoitomenot ja varautuminen tuleviin perusparannuksiin. Hankekohtaisesti tämä varmistetaan siten, että asuntojen vuokran pääomameno-osuus määräytyy ARAn tuen piiriin hyväksymästä kiinteästä hankinta-arvosta. Hankinta-arvo sisältää hankkeen maapohjakustannukset ja rakennusurakointiin perustuvat rakentamiskustannukset. Kun kohteen kustannukset katetaan kokonaan avustuksella ja korkotukilainalla ei omistaja voi periä korkoa tai muuta tuottoa itselleen.

ARA tuettujen asuntojen vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutusta valvoo kunta. Vuokranmäärityksestä, vuokrien tasauksesta ja valvonnasta voi antaa ympäristöministeriö asetuksella tarkempia säännöksiä ja ARA ohjeita.

Edellä kuvattujen käyttörajoitusten alainen kohde voidaan luovuttaa kunnalle, yhtiölle tai yhteisölle, joka on korkotukilainakelpoinen. 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. Kunnalla on siis merkittävät rooli avustusten hakuprosessissa. Käytännössä ARA ei myönnä tukea, ellei sijaintikunta puolla 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.

3.3 Ympäristöministeriön ohjauskirjeet

ARAn on toiminnassaan ja tukia myöntäessään noudatettava lainsäädäntöä. Lisäksi ympäristöministeriö on antanut ARAlle ohjauskirjeitä avustuksiin liittyen. Ympäristöministeriön ohjauskirjeet eivät ole lainsäädännön tavoin velvoittavia tai juridisesti sitovia. Käytännössä ohjauskirjeet velvoittavat ARAA.

Ympäristöministeriö on tammikuussa 2010 antanut ARA:lle ohjauskirjeen ”Avustukset erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi”. Ympäristöministeriö antoi korvaavan ohjeen 4.1.2012, joka poikkesi joltain osin aikaisemmasta kirjeestä. Uutta oli kohta 5.4. Hankkeen taloudellinen toimivuus ja tilanearviointi, jossa todetaan seuraavaa:

”Jos palvelutalo tai muu asumisyksikkö on kunnan hallinnassa omistukseen tai välivuokraukseen perustuen, asukkaiden asumisturva voidaan taata myös palveluntarjoajan vaihtuessa ja samalla voidaan varmistua siitä, että avustettavat kohteet säilyvät pitkäkestoisesti niille tarkoitettussa käytössä. Muussa tapauksessa ARA:n tulee varmistaa, että kohteen omistaja on eri taho kuin palveluntuottaja. Näin kunta voi vaihtaa palveluntuottajaa uudessa kilpailutusprosessissa säilyttäen samalla asukkaiden vuokra suhteen samassa kohteessa.”

3.4 ARA:n ohjeet

ARA antoi elokuussa 2011 avustusten ja korkotukilainojen hakemista varten vireillepano-ohjeet. Näiden vuosittain julkaistavien ohjeiden ohella hakijoilla on käytössään elokuussa 2011 julkaistut ARA:n suunnitteluopas ja ARA:n palveluasumisen opas. Näiden oppaiden valmistelun aikana ARA on ollut läheisessä yhteistyössä ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintoviranomaisten (AVI) kanssa.

Tähän on poimittu ARA:n ohjeistuksesta selvitystyön kannalta keskeisiä kohtia.

Palveluasumisen oppaan kohdassa 7.1. ”Erityisryhmähankkeiden yleiset arviointikriteerit” on todettu seuraavaa:

”Kun ARA valitsee avustettavia hankkeita, se tukeutuu kuntien arviointeihin erityisryhmän asunon tarpeesta. ARA edellyttää, että hankkeella on kunnan puollon lisäksi kunnan tai alueen sosiaali- ja terveystoimen (sote) lausunto hankkeen pitkäkestoisesta tarpeesta ja sopivuudesta sijaintikunnan tai laajemman alueen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteeseen.

ARA on laatinut sote-lausuntoa varten lomakkeen ARA 55/11. ARA käyttää sitä apuvälineenä, kun se vertailee hakemuksia keskenään. Sote-lausunto on kuntia sitova. ARA:n tuen piiriin hyväksymien hankkeiden tulee olla avustusta myönnettäessä nimetyn erityisryhmän käytössä vähintään 20 vuotta. Lisäksi korkotukilainasta johtuvat kiinteistöjen käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat voimassa 40 vuoden ajan.

Hankearvioinneissa ARA huomioi sote-tietojen lisäksi hankekoon ja tilasuunnitelmiin liittyvien ohjeistusten noudattamisen, toiminnan taloudellisen kannattavuuden sekä asukkaiden toimintakyvyn edellyttämät henkilöstöresurssit. ARA käyttää näitä tietoja kun se määrittelee avustusprosentteja.”

Sote-lomakkeen kohdassa 3. Hankkeen tiedot pyydetään kuntaa selvittämään muun muassa seuraavat asiat:

- Suunnitelma tai selvitys hoitopalvelusta
- Toteutetaanko palvelut kunnan omana työnä vai ostopalveluna
- Onko palveluista voimassa olevaa sopimusta
- Palvelujen kilpailutuksen ajankohta

4. Kuntien asumispalveluhankinnat

Suomen perustuslaki (731/1999) velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistämään väestön terveyttä. Käytännössä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on asetettu kuntien tehtäväksi. Kunta voi järjestää palvelut itse omana työnään, 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 julkista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä hankintalaki) mukaisesti tai antamalla asiakkaille palveluseteleitä.

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. Asumisryhmässä 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.

4.1 Hankintalainsäädäntö ja kilpailuttamiskäytännöt

PALVAS-raportissa ja kuntaliiton ohjeluonnoksessa on käsitelty hankintaprosesseja ja hankintamenettelyjä.

Kansallinen hankintalainsäädäntö perustuu EU:n hankintadirektiiveihin. Komissio on joulukuussa 2011 antanut ehdotukset hankintadirektiivien muuttamiseksi. Komission direktiiviehdotuksen mukaisesti palveluiden jakaminen ensisijaisesti ja toissijaisesti palveluihin poistettaisiin. Jatkossa hankintadirektiiveissä säädettäisiin nykyistä laajemmin myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kuten asumispalveluiden kilpailuttamisesta. Hankintadirektiivien uudistaminen on parhaillaan käynnissä. Selvityksessä ei ole käsitelty sitä, millaisia velvoitteita uudet hankintadirektiivit mahdollisesti asettavat asumispalveluiden kilpailuttamiselle.

Selvityksessä on lyhyesti käsitelty sitä, miten asumispalvelujen tarjouskilpailut yleensä järjestetään.

Hankintalainsäädännössä on säädetty kilpailutusprosessiin liittyvistä menettelysäännöksistä. Hankintalainsäädäntö luo pelisäännöt tarjouskilpailujen järjestämiselle. Kunnilla on merkittävästi päätösvaltaa monista hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvistä asioista. Näitä ovat muun muassa seuraavat asiat:

- Hankinnan kohde eli se mitä ostetaan – miten palvelu määritellään ja millaisia vaatimuksia palvelulle asetetaan,
- Millaisina kokonaisuuksina hankintoja tehdään – sallitaanko osatarjoukset, kilpailutetaan hankinnat puitejärjestelynä vai yksittäisinä hankintoina
- Millaisia vaatimuksia palveluntuottajille asetetaan,
- Millaisia vertailuperusteita tarjouksen valinnassa käytetään ja
- Millaisia sopimuskausia käytetään.

Jos kunta päättää antaa palveluasumisen toteuttamisen yksityisten palveluntuottajien 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 katetaan Kelan maksamalla asumistuella ja asiakkaan maksamalla omavastuusuudella.

Tarjousten vertailussa huomioidaan yleensä hoivan ja aterioiden hinta. Asunnon vuokraa ei yleensä huomioida tarjousten vertailussa. Asunnon vuokra liittyy kyllä syntyviin kokonaiskustannuksiin, mutta asunnon vuokran maksaa asiakas. Asunnon vuokraa ei yleensä huomioida tarjousten vertailussa, koska sen huomioiminen asettaisi palveluntuottajat helposti eriarvoiseen asemaan. Näin kävisi silloin, kun osa palveluntuottajista tuottaisi palvelut ARA-tuetuissa tai muita tukea saaneissa tiloissa ja osa palveluntuottajista vapaarahoitteisissa tiloissa. Sinällään vuokran huomioiminen tarjousten vertailussa ei kuitenkaan ole hankintalainsäädännön vastaista.

Palveluntuottajia pyydetään yleensä ilmoittamaan perittävät vuokrat tarjouksissa, mutta vuokria ei oteta mukaan tarjousvertailuun. Vuokralle asetetaan usein ehtoja kuten esim. ”vuokran määrä ei kuitenkaan saa ylittää Valtionneuvoston asetuksen mukaista eläkkeensaajan asumismenojen enimmäismäärää”. ARA-kohteiden osalta tarjottava vuokra on omakustannusvuokra.

Pääsääntöisesti asumispalveluja koskevat tarjouskilpailut on järjestetty puitejärjestelyinä. 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 palveluntuottajia, joiden kanssa tehdään puitesopimukset palvelujen tuottamisesta. Pääsääntöisesti puitejärjestelyt kilpailutetaan siten, että hankintayksikkönä oleva kunta ei sitoudu määräästöihin. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuskumppaneiksi valitut palveluntuottajat voivat puitesopimuksen perusteella saada asiakkaita, mutta palveluntuottajilla ei ole oikeutta ennalta määrättyyn asiakasmäärän.

Puitejärjestelyt ovat tuoneet palveluhankintoihin joustoa ja ne mahdollistavat asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamisen. Tilauksia tehdessään hankintayksikön tulee ottaa huomioon tarjouskilpailun yhteydessä asetetut ehdot toimittajien etusijajärjestyksestä. Lisäksi hankintayksikön tulee ottaa huomioon sosiaalihuollon asiakaslain mukainen velvoite asiakkaan edun, tarpeen ja tahdon huomioimisesta.

Usein hankintayksiköt valitsevat puitejärjestelytoimittajiksi kaikki tai lähes kaikki tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen tehneet palveluntuottajat. Liiallisen jouston ja liikkumavaran tavoittelu saattaa johtaa siihen, etteivät palveluntuottajat tiedä mitä heiltä tullaan sopimuskauden aikana ostamaan. Tällaiset järjestelyt nostavat yrittäjien riskiä palvelujen tarjoajina, mikä saattaa johtaa hintatason huomattavaankin nousuun.

Toinen vaihtoehto palveluasumisen järjestämisessä on, että kunta kilpailuttaa palveluntuottajan omistamaansa tai hallinnassaan olevaan palvelutaloon. Tällöin kunta ostaa palveluntuottajalta palvelut tietyllä määrällä palvelutalossa asuvia asiakkaita. Tarjouskilpailun kohteena ovat yleensä asiakkaiden hoiva ja ateriat.

Kuntaliiton kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille se, että näissä ns. seinien sisään tapahtuvissa kilpailutuksissa on ilmennyt ongelmia. Ongelmat johtuvat lähinnä siitä, että ensimmäisessä kilpailutuksessa ei ole osattu huomioida seuraavassa kilpailutuksessa tarvittavia tietoja esimerkiksi tiloista ja henkilöstön määrästä. Kilpailutus saattaa johtaa palveluntuottajan vaihtumiseen ja tämä vaihdos-

vaihe on osoittautunut ongelmalliseksi. Ensimmäisen tarjouskilpailun järjestäminen ja palveluntuottajan kilpailuttaminen saattaa olla teknisesti helppoa. Tässä tarjouskilpailussa pitäisi kuitenkin miettiä jo pidemmälle talon elinkaarta ja sitä, miten pystytään luomaan sellainen malli, joka mahdollistaa seuraavan tarjouskilpailun järjestämisen ja todellisen kilpailun aikaansaamisen tässä kisassa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kunta pystyy omalla ostotoiminnallaan merkittävästi vaikuttamaan elinkeinotoimintaan ja siihen, että niin suurille kuin pienillekin yrityksille luodaan edellytykset menestyä ostopalvelujen tarjouskilpailuissa. Tietoisilla valinnoilla, joiden vaikutukset on ymmärretty ja tiedossa sekä pitkäjänteisellä toiminnalla kunta pystyy merkittävästi vaikuttamaan markkinoiden toimivuuteen. Kyse ei ole hankintalainsäädännön säädöksistä, vaan siitä osataanko lainsäädäntöä soveltaa kunnan etujen mukaisesti.

4.2 Kuntaliiton ohjeet

PALVAS-työryhmä esitti yhtenä toimenpide-ehdotuksena sitä, että Kuntaliitto laatisi kuntien käyttöön asumispalveluja koskevan ohjeen siitä, kuinka palveluasumisen kilpailuttamisessa tulee menetellä. Kuntaliitto on valmistellut ohjetta palveluasumisen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta. Ohjeluonnos on ollut selvitystyössä käytettävissä. Ohje julkaistaan syksyllä.

Kuntaliiton ohjeet eivät ole juridisesti sitovia. Kuntien päätettävissä on siten se, noudatetaanko ohjeita vai ei. Hankintalainsäädännön noudattamatta jättämisestä palveluntuottajat voivat valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu tutkia se, onko hankintayksikkö menettänyt hankintalainsäädännön mukaisesti. Markkinaoikeus ei voi määrätä seuraamuksia kuntaliiton ohjeiden vastaisesta toiminnasta.

5. ARA-tukien myöntämiseen liittyvät epäkohdat

Seuraavissa kappaleissa on käsitelty ARA-tukien myöntämisen osalta selvitystyön yhteydessä esiin tulleita epäkohtia.

5.1 Tiettyjen palveluntuottajien toimiminen ARA-tuetuissa kiinteistöissä

Suurimpana epäkohtana on selvitystyön yhteydessä noussut esille rakennuttajien ja eräiden palveluntuottajien pitkäaikainen yhteistyö, ja epäilykset yhteistyön kilpailua vääristävistä vaikutuksista.

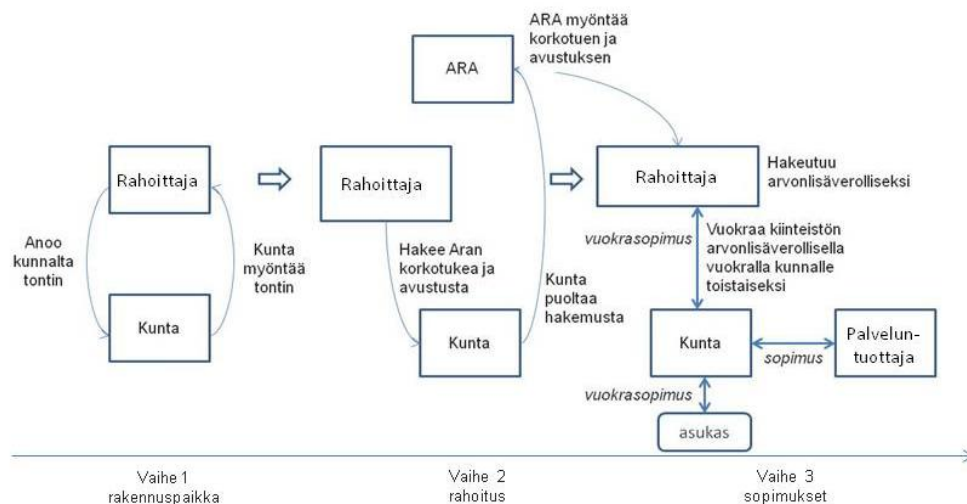
Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi seuraavaa:

Eräät palveluntuottajat tekevät kiinteää yhteistyötä yleishyödyllisten asuntosijoitusyhtiöiden kanssa. Asuntosijoitusyhtiö rakennuttaa, omistaa, hankkii ja tarjoaa vuokralle kiinteistönsä vanhusten ja muiden erityisryhmien palveluasunnoksi. Yleishyödylliset asuntosijoitusyhtiöt saavat tukea ARA:ta ja rakennuttavat palvelutalot yhteistyössä palvelutalojen rakennuttamiseen erikoistuneen yrityksen kanssa. Yleishyödyllisellä asuntosijoitusyhtiöllä on sopimus tai yhteisymmärrys palveluntuottajan kanssa siitä, että ko. palvelutaloissa hoivapalvelut tuottaa juuri yhteistyötä tekevä palveluntuottaja. Eli rakentaja, sijoittaja ja palveluntuottaja toimivat palvelutalohankkeissa kiinteissä yhteistyössä.

Järjestely voi olla esimerkiksi seuraava:

Palveluntuottaja lähestyy kuntaa ja kartoittaa palvelu- ja tonttitilanteen. Palveluntuottaja hankkii yleishyödyllisen yhtiön kumppanikseen. Yleishyödyllinen yhtiö hakee kaupungilta tonttia ja kaupunki myöntää tontin. Yleishyödyllinen yhtiö perustaa Kiinteistöosakeyhtiön, joka hakee korkotukea. Kunta puoltaa hakemusta ARA:lle, joka myöntää tuen yhtiölle. Kiinteistöosakeyhtiö vuokraa tilat arvonalisäverollisella vuokralle kaupungille. Kaupunki vuokraa asunnot omakustannusvuokral-

la, sillä se voi hakea omasta vuokrastaan arvonlisäveropalautukset. Palveluntuottaja ja kaupunki tekevät kustannustenjakosopimuksen, jossa palveluntuottaja sitoutuu huolehtimaan niistä tyhjäkäytön aiheuttamista vuokratappioista, joita kaupungille jää sen jälkeen, kun se on ensin hyödyntänyt omasta vuokrastaan arvonlisäveropalautukset. Palveluntuottaja saa yksinoikeuden käyttää tiloja kaupungin tarjouskilpailussa. Palveluntuottaja tuottaa palvelut kiinteistöosakeyhtiön asuntoihin.



Epäkohtana on pidetty sitä, että yhteistyöjärjestelyjen kautta tietyt toimijat pääsevät palveluntuottajiksi valtion tuella rakennettuihin kiinteistöihin. Nämä palveluntuottajat saavat yksinoikeuden tuottaa palveluita ARA-tuetuissa kiinteistöissä. Käytännössä tämä johtaa siihen, että valtion tukirahoilla rakennetuissa tiloissa hoivapalveluja tuottavat ainoastaan muutamat isot palveluntuottajat, jotka ovat ylivermaisessa kilpailuasemassa pieniin palveluntuottajayrityksiin nähden. Tietyt palveluntuottajat, hyödyntävät valtiontukia tekemällä kiinteää yhteistyötä yleishyödyllisten yhtiöiden kanssa jo kohteiden rakennusvaiheessa, jolloin yleishyödyllinen yhtiö saa ARA:n myöntämät tuet kohteen rakennuttamiseen ja tietty palveluntuottaja tuottaa palvelut.

Ongelmallisena tilannetta pidetään muun muassa sen vuoksi, ettei toiminta ole avointa ja läpinäkyvää. Kunnassa toimivat palveluntuottajat eivät saa tietoa järjestelyistä.

5.2 Yleishyödyllisten yhtiöiden perustaminen

Yhtenä epäkohtana on nostettu esiin se, että eräät palveluntuottajat ovat perustaneet yleishyödyllisiä yhtiöitä. Palveluntuottajien perustamat yleishyödylliset yhtiöt ovat hakenneet ja saaneet ARA:n tukea. Selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmi, että ARA on myös kehottanut rakennuttamisesta kiinnostuneita yrityksiä perustamaan yleishyödyllisiä yhtiöitä, mikäli yrityksen aiempi toimiala estää avustusten hakemisen.

Palveluntuottajien omistamien yleishyödyllisten yhtiöiden perustamisen seurauksena syntyy konsernirakenne, jossa muodollisesti erilliset toimijat toimivat yhdessä.

Yleishyödylliseksi yhtiöksi nimettävän yhteisön tulee täyttää korkotukilain 24 §:ssä säädetyt edellytykset. Periaatteessa yleishyödyllisen yhteisön voi perustaa kuka tahansa. Eli myös esimerkiksi pienet ja keskiuuret yritykset voisivat yksin tai yhdessä perustaa yleishyödyllisen yhteisön. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa siten laajasti yleishyödyllisten yhteisöjen perustamisen kaikkien toimijoi-

den osalta. Yleishyödyllisiltä yhteisöiltä ei edellytetä mitään ideologista yleishyödyllisyys ajattelua. Riittävää on, että korkotukilaissa asetetut edellytykset täyttyvät.

Käytännössä yleishyödyllisen yhteisön perustamisen osalta haasteeksi on selvitystyön yhteydessä nostettu yleishyödylliseltä yhteisöltä vaadittu vakavaraisuus. Toisena merkittävänä asiana on pidetty yritysten toimialaa. Palveluntuottajat eivät koe, että rakennuttajana toimiminen kuuluisi mitenkään niiden toimialaan. Palveluntuottajat, jotka ovat keskittyneet toiminnassaan palveluntuotantoon, eivät ole halukkaita perustamaan yhtiöitä, joiden toimialana olisi rakennuttaminen.

5.3 Tonttien myöntäminen

Tarkasteltaessa ARA-tukiin liittyviä ongelmia kokonaisvaltaisemmin, on esille nostettu epäkohtana myös se, että kunnat tarjoavat suurille yhtiöille halpoja tontteja ja alhaisia vuokria. Eli tontteja myönnetään yhteistyöjärjestelyissä mukana oleville yhtiöille, jotka rakennuttavat kiinteistölle ARA-tuella palvelutalon ja yhteistyöjärjestelyssä mukana oleva palveluntuottaja tuottaa palvelut. Ongelmallinen järjestely on silloin kun tonttien myynti ei tapahdu avoimesti. Tontteja ei myöskään ole tarjolla kaikille sellaisille palveluntuottajille, jotka olisivat halukkaita toimintaansa laajentamaan. Tämä saattaa johtaa siihen, että tontit myydään niille rakennuttajille, jotka tekevät yhteistyötä joidenkin palveluntuottajien kanssa. Muut palveluntuottajat eivät saa ostettua tontteja, eivätkä siten pysty rakennuttamaan alueelle vapaarahoitteisia palvelutaloja.

Kuntaliitosta saatujen tietojen mukaisesti kuntien käytännöt tonttien myöntämismenettelyissä vaihtelevat. Tämä on tullut esille myös useissa selvitystyön yhteydessä pidetyissä kuulemistilaisuuksissa.

5.4 ARA-tukien puoltaminen

ARA-tuen saaminen edellyttää, että kunta puoltaa ARA:lle tehtyä hakemusta. ARA puoltojen osalta on esitetty erilaisia väitteitä. Väitteiden perusteella ongelmallisena voidaan pitää tilannetta, jossa kunta puoltaa ARA tukea ja järjestelyn yhteydessä on jo sovittu siitä, että yhdellä palveluntuottajalla on yksinoikeus tuottaa palveluita ARA tukea saavassa kiinteistössä. Kunnat ovat puoltaneet ARA tukia, vaikka asumispalveluista ei ole vielä järjestetty tarjouskilpailua, eikä siten ole tietoa siitä tuleeko kyseinen yksinoikeuden saanut palveluntuottaja edes valituksi puitesopimustoimittajaksi.

Tällaisessa tapauksessa kunnan menettely on vähintäänkin herättänyt epäilyksen siitä, onko tarjouskilpailu nimenomaisesti pyritty räätälöimään sellaiseksi, että yksinoikeuden saanut palveluntuottaja tulee tarjouskilpailussa menestymään. Käytännössä tämä tapahtuisi esimerkiksi asettamalla tilojen osalta syrjiviä vähimmäisvaatimuksia tai ARA-tiloissa toimivaa palveluntuottajaa suosivia vertailuperusteita. Syrjivien ja suosivien vähimmäisvaatimusten tai vertailuperusteiden asettaminen on hankintalain vastaista.

Kuntaliiton kanssa käydyissä keskusteluissa ARA-tukien puoltamisen osalta ongelmalliseksi koettiin se, että kunnat käsittelevät puoltoa usein hyvin hankekohtaisesti. Eli kunnalla ei välttämättä ole riittävän kattavaa kuvaa pitkäaikaisesta tilatarpeesta tai palvelutarpeen volyymista. Puoltolausunnon antaa kunnan sosiaali- ja terveystoimi. Kokonaiskuvan hallitseminen edellyttäisi, että sosiaali- ja terveystoimi olisi tietoinen myös maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvistä asioista. Maankäytössä ja kaavoituksessa puolestaan tulisi huomioida sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseen liittyvät asiat.

5.5 Olemassa olevien tilojen jääminen tyhjäksi

Selvitystyön yhteydessä on esitetty väitteitä siitä, että ARAn tukitoimet johtaisivat pahimmillaan siihen, että palveluntuottajan vaihtuminen kilpailutuksen seurauksena on jättänyt olemassa olevat palvelutalot tyhjilleen, kun samaan aikaan on rakennettu uusia tiloja valtion tuella.

Käytännössä tällainen väite voi ARAn tukitoimien osalta konkretisoida ainoastaan siinä tilanteessa, että kunta ei ole täyttänyt velvoitettaan sote-lomakkeessa selvitettävien asioiden osalta. Eli näin voisi käydä, mikäli kunta ilmoittaisi tilan tarvetta olevan, vaikka näin ei todellisuudessa ole.

ARA on selvitystyön yhteydessä tuonut esiin, että tukea on myönnetty ainoastaan silloin, kun kunta on puoltanut tukea. Mikäli tukea on puollettu, mutta sote-lomakkeessa on ollut epäselvyyksiä tms., on ARA ollut yhteydessä kuntaan ja selvittänyt tilannetta tarkemmin. Sote-lomakkeella annettavan lausunnon tarkoitus on nimenomaisesti varmistaa se, että hanke on kunnan palvelurakenteen kannalta pitkäkestoinen ja tarkoituksenmukainen.

5.6 Välivuokraaminen

Välivuokrauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta vuokraa tilojen omistajalta (voi olla esim. kunnan oma kiinteistöyhtiö tai yksityinen toimija) palveluasumiseen tarkoitettut tilat. Vuokrasopimus tiloista tehdään arvonlisäverollisena. Kunta vuokraa edelleen asumiskäyttöön tarkoitettut tilat valitsemilleen asiakkaille/asukkaille. Asukkaan ja kunnan välinen vuokrasopimus tehdään ilman arvonlisäveroa. Kunta vuokraa myös muut kuin asumiseen tarkoitettut tilat tiloihin mahdollisesti tulevalle palveluntuottajalle. Välivuokrattavat tilat on yleensä rakennettu ARAn myöntämällä tuilla.

Ympäristöministeriön ohjauskirjeen mukaisesti asukkaiden asumisturva pystytään varmistamaan välivuokrauksen avulla.

Selvitystyön yhteydessä on tuotu esiin se, että välivuokrausmenettelyn tarkoituksena on vuokran alentaminen. Tilat kaupungille/kunnalle vuokraa arvonlisäverovelvollinen yritys. Tilat vuokrataan verollisella vuokralla. Tilat tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöön, joten kaupunki pystyy hakemaan vuokraan sisältyvistä rakennuskustannuksista arvonlisäveronpalautuksen ja vuokraamaan tilat omakustannusvuokralla palvelutalon asukkaille. Välivuokrausmenettelyssä kunta siis vuokraa tilat ja asukkailta perittävä vuokra alenee arvonlisäveron verran.

Markkinoilla on esiintynyt tapauksia, joissa on toimittu seuraavasti:

Kunta on varannut palvelutalon tontin hoiva-asuntojen rakennuttajalle ja puoltanut hoiva-asuntojen rakennuttajan lainahakemusta ARAlle. Palveluntuottajaksi tiloihin olisi tulossa hoiva-asuntojen rakennuttajan yhteistyökumppanina toimiva palveluntuottaja. Hoiva-asuntojen rakennuttaja vuokraa tilat kunnalle ja kunta vuokraa tilat asiakkaalle.

Palveluntuottaja on osallistunut palvelutalon suunnitteluun ja sopinut kunnan kanssa, että palveluntuottajalla on yksinoikeus hyödyntää tätä tilaa hankintayksiköiden järjestämissä ikäihmisten ja muiden hankintayksiköiden järjestämissä ikäihmisten tai muiden erityisryhmien palveluasumista koskevissa tarjouskilpailussa. Palveluntuottaja sitoutuu huolehtimaan tyhjäkäytön aiheuttamista vuokratappiosta, joita kaupungille jää sen jälkeen, kun kaupunki on ensin hyödyntänyt vuokrasta saamansa arvonlisäveropalautukset. Vastavuoroisesti palveluntuottaja saa yksinoikeuden hyödyntää palvelutilaa. Palveluntuottajan näkökulmasta järjestely vastaa tilannetta, jossa palvelutaloa ei olisi vuokrattu kaupungille.

Joissain tapauksissa sopimuksissa ei ole sovittu tyhjäkäytön aiheuttamista vuokratappiosta. Tämä tarkoittaa kunnan kannalta sitä, että kunnan edun mukaista on, että kyseisessä kunnan välivuokraamassa tilassa ei ole lainkaan vajaakäyttöä.

5.7 Asiakkaiden muuttaminen ja sijoittaminen

Yhtenä epäkohtana on nostettu esiin myös asukkaiden asumisturvaan liittyvät ongelmat. Tältä osin on esitetty, että tarjouskilpailujen seurauksena asukkaat joutuvat muuttamaan, jos palveluntuottaja vaihtuu. Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa käytiin läpi joitakin yksittäisiä tapauksia, joissa asukkaat olivat joutuneet muuttamaan. Käytännössä näitä muuttamistilanteita tapahtuu hyvin vähän. Asukkaiden muuttamisen osalta todettiin, että yleensä syynä tähän on se etteivät vanhat tilat enää täytä asetettuja vaatimuksia tai kyse on asukkaiden palvelutarpeessa tapahtuneista muutoksista.

Asukkaiden muuttamisessa ja asiakkaiden asumispalveluista päättää kunta. Kunnan on päätöksiä tehdessään noudatettava sosiaalihuollon asiakaslakia.

Selvitystyön yhteydessä on noussut esille myös se, että ARAn tukemissa kiinteistöissä olisi asiakaina muita kuin ympäristöministeriön ohjauskirjeessä mainittuja erityisryhmien asiakkaita. Asukasvalinta on kunnan vastuulla. Asukkaiden valinnan ARA tukea saaneisiin vuokra-asuntoihin tulee perustua sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukasvalintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. ARA valvoo asiakasohjausta.

6. Miten epäkohdat huomioidaan ARAn tukien myöntämiskäytännössä – onko ARA säännöksiä rikottu

6.1 Eriyttäminen ARAn tukien myöntämiskäytännössä

Selvitystyön yhteydessä on väitetty, että ympäristöministeriön antamaa ohjeistusta siitä, että ARAn on varmistettava, että kohteen omistaja on eri taho kuin palveluntuottaja, on kierretty rakennuttajien ja palveluntuottajien yhteistoiminnalla.

PALVAS-työryhmän linjaus rakennuttajan ja palveluntuottajan erillisyydestä on viety ympäristöministeriön ohjauskirjeeseen ARAlle. Ohjauskirjeessä todetaan seuraavaa:

”Jos palvelutalo tai muu asumisyksikkö on kunnan hallinnassa omistukseen tai välivuokraukseen perustuen, asukkaiden asumisturva voidaan taata myös palveluntarjoajan vaihtuessa ja samalla voidaan varmistua siitä, että avustettavat kohteet säilyvät pitkäkestoisesti niille tarkoitettussa käytössä. Muussa tapauksessa ARAn tulee varmistaa, että kohteen omistaja on eri taho kuin palveluntuottaja. Näin kunta voi vaihtaa palveluntuottajaa uudessa kilpailutusprosessissa säilyttäen samalla asukkaiden vuokrasuhteen samassa kohteessa.”

Ympäristöministeriölle antamassa selvityksessä erityisryhmien asumisen tukemisesta ja kilpailuneutraaliteetista (Dnro 18002/691/12) ARA on todennut seuraavaa:

”Vuonna 2012 ARA teki palvelutalojen ehdollisia varauksia yhteensä 98 kappaletta. Osassa ARAn hyväksymiä avustushankkeita palvelutuotanto oli kilpailutettu ennen varauspäätöksen antamista, osassa palvelut hankitaan joko kokonaan tai osittain palvelusetelillä ja osassa hankkeista kunnat tuottavat palvelut omana toimintana. Lisäksi useissa hankkeissa palvelujen hankinta- ja kilpailuttamistilanne on edelleen avoin. Noin viidesosassa varauksen saaneista hankkeista tilojen omistaminen ja palvelujen tuottaminen on eriytetty erillisiin oikeushenkilöihin saman konsernin sisällä. Näissä

on kyse myös kuntiin kytkeytyvistä säätiöistä, joiden tehtäviä hoitavat kuntien valitsevat henkilöt tai yhteisöt.”

Liitteenä 1 on selvitys, josta käy ilmi vuoden 2012 hankkeet ja tiedot hoivapalvelujen järjestämisestä.

Eriyttämisen osalta on riittänyt se, että kyse on juridisesti erillisistä oikeushenkilöistä. Eli ARA on katsonut, että tilojen omistaminen ja palvelujen tuottaminen on eriytetty ympäristöministeriön ohjauskirjeessä edellytetyllä tavalla silloin kun kyse on kahdesta juridisesti erillisestä oikeushenkilöstä. Tässä arvioinnissa ei ole lainkaan kiinnitetty huomioita esimerkiksi siihen, omistaako palveluja tuottava yritys ARAn tukea hakeneen yleishyödyllisen yhteisön. Eli kyse on voinut olla saman konsernin sisällä olevasta oikeushenkilöllisesti erillisestä rakennuttajasta ja palvelujentuottajasta.

ARA on tuonut kilpailuneutraliteettia koskevana näkökulmana esiin sen, että asuntolainsäädännön mukaan kelpoisia toimijayhteisöjä kohdellaan tasapuolisesti päätettäessä valtion sosiaalisen asuntotuotannon tukien, kuten rakentamisen korkotuen ja investointituen kohdentamisesta ja myöntämisestä.

ARA on pyrkinyt toiminnassaan varmistamaan sen, että kohteen omistajana toimii eri taho kuin palveluntuottaja, kuten ympäristöministeriön ohjauskirjeessä on edellytetty. ARA on katsonut, että eriyttäminen tarkoittaa tältä osin sitä, että kyse on muodollisesti erillisistä oikeushenkilöistä. ARA ei ole katsonut voivansa huomioda erillisyyden arvioinnissa sitä, että näiden muodollisesti erillisten oikeushenkilöiden omistajina on samoja tahoja. ARA on katsonut, ettei tällaisen tulkinnan tekeminen olisi valtioneuvoston mukainen, koska sillä rajattaisiin yleishyödyllisen yhteisön määritelmää.

6.1.1 Palveluntuottajan vaihtaminen uudessa kilpailutusprosessissa

Eriyttämisen varmistamisen lisäksi ohjauskirjeessä on todettu seuraavaa:

”Näin kunta voi vaihtaa palveluntuottajaa uudessa kilpailutusprosessissa säilyttäen samalla asukkaiden vuokrasuhteen samassa kohteessa.”

Tämän lisämaininnan asema jää mielestäni epäselväksi. Eli epäselväksi jää, onko ohjauskirjeessä nimenomaisesti asetettu ARAlle velvollisuus varmistaa erillisyyden osalta myös se, että tukea myönnettäisiin vain silloin, kun kunta voi vaihtaa palveluntuottajan uudessa kilpailutusprosessissa.

Ympäristöministeriön kanssa käydyissä keskusteluissa on tullut esiin, ettei ohjauskirjeessä ole selkeästi asetettu erillistä velvoitetta, jonka mukaan ARAn olisi tullut valvoa kuntien palveluhankintojen laillisuutta tai varmistaa se, että kunta voi vaihtaa palveluntuottajan. Ympäristöministeriön mukaan tavoitteena oli, että ARA-tuetuissa kohteissa palveluntuottajan vaihtaminen, olisi mahdollista kilpailutusprosessin yhteydessä. Tämän tavoitteen toteutumiseksi ARAlle asetettiin velvoite varmistaa tilojen omistamisen ja palvelutuotannon erillisyyden.

6.1.2 ARAn toiminnan arviointi

ARA on nimennyt yleishyödylliset yhteisöt korkotukilain 24 §:n mukaisesti. Korkotukilain 24 §:n mukaan yleishyödyllisen yhteisön nimeämisen osalta ei ole asetettu ehtoja, jotka liittyisivät yleishyödyllisen yhteisön omistajiin.

Ympäristöministeriö on ohjauskirjeessään edellyttänyt erillisyyttä. Ohjauskirjeessä ei ole otettu kantaa tarkemmin siihen, mitä vaatimuksella erillisistä toimijoista nimenomaisesti tarkoitetaan. Tarkeemman ohjeistuksen puuttuessa ARA on mielestäni voinut katsoa juridisen oikeushenkilöllisen erillisyyden riittäväksi.

Ympäristöministeriö ei ole asettanut ohjauskirjeessä ARAlle nimenomaista velvoitetta varmistaa tukia myönnettäessä sitä, että kunta voisi vaihtaa palveluntuottajan kilpailutusprosessissa. ARA ei ole toiminnassaan varmistanut ohjauskirjeessä mainitun tavoitteen toteutumista.

ARA on ympäristöministeriölle antamassaan selvityksessä todennut seuraavaa:

”ARAlla ei ole toimivaltaa asuntolainsäädännön nojalla tai muutoinkaan puuttua tai ohjata kuntien toimintaa niiden kilpailuttaessa ja päättäessä sosiaali- ja terveyshuoltoon liittyvistä vanhus- ym. palvelujen kilpailuttamisesta ja hankkimisesta.”

”ARAN toimivalta liittyy yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaan ja niille myönnettäviin korkotukiiin ja niihin liittyviin avustuksiin. Näin ollen ARA ei voi ohjata ja säännellä kuntien järjestämään kilpailuun liittyviä tasapuolisuuskysymyksiä liittämällä yleishyödyllisten yhteisöjen tasapuoliseen kohteluun sellaisia ehtoja ja näkemyksiä, joita tekemällä se rikkoisi nimettyjen yhteisöjen osalta kilpailuneutraliteetista ja tasapuolisesta kohtelusta EY:n valtioneukisäännöksissä annettuja keskeisiä periaatteita.”

ARA on siis katsonut, ettei sille ole erikseen asetettu velvoitetta varmistaa se, että palveluntuottaja pitää pystyä vaihtamaan kilpailutusprosessissa. Lisäksi ARA on katsonut, ettei sen toimivaltaan ole kuulunut asettaa vaatimuksia kuntien palveluhankintoihin liittyen siltä osin, että palveluntuottajan tulisi olla vaihdettavissa ARA tukea saaneissa kiinteistöissä.

ARA on myöntänyt tukea, mikäli yleishyödyllisen yhteisön säännökset täyttyvät. Tukea arvioitaessa ei ole otettu huomioon sitä, että kyse on juridisesti erillisistä, mutta samaan konserniin kuuluvista tahoista. Tällaista omistajuuden eriyttämistä ei ole vaadittu lainsäädännössä, eikä ARAlle ole annettu erillisiä ohjeita, joissa olisi otettu kantaa siihen, että konsernirakenne tulisi huomioida tukipäättöksiä tehtäessä. ARA on katsonut, että se on toiminut valtioneukisäännösten mukaan tasapuolisesti. Kaikkia tuen saantiin oikeutettuja yleishyödyllisiä yhteisöjä on kohdeltu tasapuolisesti. ARA ei näkemyksensä mukaan voi evätä yhdenkään yleishyödylliseksi nimetyn yhtiön osalta mahdollisuutta ja oikeutta saada valtion korkotukea ja avustuksia viittaamalla yleishyödylliseksi asuinyhteisöksi nimetyn tahon omistajayhtiön toimialaan. Kellään tuen hakijalla ei ole kuitenkaan subjektiivista oikeutta tuen saamiseen, vaan tuen myöntäminen on aina harkinnanvarainen asia.

Olen ARAn kanssa samaa mieltä siitä, että palvelujen tuottaminen ja niiden kilpailuttaminen näihin kohteisiin ei kuulu ARAn toimivaltaan nykyisen lainsäädännön perusteella. ”ARAN toimivalta rajoittuu vain tilojen rakentamiseen liittyvän investointiavustus- ja korkotukilainahakemusten käsitteilyyn. ARA ei voi ottaa kantaa investoijan ja palveluntuottajan väliseen suhteeseen muilta osin kuin että ne ovat kaksi erillistä oikeushenkilöä. ARAlle ei ole myöskään toimivaltaa hankinta-asioissa, eikä se siten voi puuttua kunnan päätösvaltaan palveluhankinnoissa.”

ARA ei nykyisessä menettelykäytännössä saa tietoa siitä, voidaanko palveluntuottaja vaihtaa uudessa kilpailutusprosessissa vai ei.

Esiin nostettujen epäkohtien osalta voidaan ARA:n toiminnan osalta todeta seuraavaa:

- Tuen saamiseen ei vaikuta se, onko tuen hakijana olevan rakennuttajan ja tiloissa palvelua tuottavan palveluntuottajan omistajina samoja oikeushenkilöitä.
- ARA ei saa tukea haettaessa tietoa mahdollisesta konsernirakenteesta.
- Tontin myymiseen liittyviä asioita ei huomioida ARA tukipäätöstä tehtäessä.
- ARA ei puutu siihen, kuka tuottaa palvelut.
- ARA ei saa tukea haettaessa aina edes tietoa siitä, kuka palvelut tulee tuottamaan.
- ARA ei pysty vaikuttamaan siihen, kuka palvelut tuottaa. Laki ja ohjeistot eivät anna mahdollisuuksia hylätä hankkeita palveluntuotantoon liittyvistä syistä.
- ARA ei edellytä palveluntuottajan kilpailuttamista.
- Välivuokrauksella ei ole vaikutusta ARA tuen saamiseen. ARA ei myöntämiskäytännöissään arvioi sitä, onko tilat välivuokrattu kunnalle vai ei. ARA voi saada tuen hakuprosessissa tiedon asiasta.
- ARA ei ole puuttunut siihen, syntykö palveluntuotannon järjestämisessä mahdollisesti sellaisia toimintaketjuja, jotka voivat olla ongelmallisia kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.
- ARA ei saa tietoa toimintaketjusta (tontin myynti, palvelutalon rakennuttaminen, välivuokraus, palveluntuottajan yksinoikeus palvelun tuottamiseen tuetuissa tiloissa), joten ARAlla ei ole edes mahdollisuutta arvioida sitä, aiheuttaako tuen myöntäminen mahdollisesti ongelmia kilpailuneutraliteetin kannalta.
- ARA ei seuraa palveluprosessia.

Yhteenvedon voidaan todeta, että ARA on toiminut tukia myöntäessään lainsäädännön ja ympäristöministeriön ohjeiden mukaisesti.

7. Asukkaiden asumisturvan vaarantuminen

Asukkaiden asumisturvaa ja siihen liittyviä asioita on käsitelty kappaleessa 2.7.

Asukkaiden asumisturva ei vaarannu silloin, kun asukas voi asua ARA tuetussa kohteessa, eikä hänen tarvitse muuttaa. Asukkaiden eli asumispalvelujen asiakkaiden kannalta olennaista on myös palvelujen jatkuvuus. Palveluntuottajan vaihtuminen ei välttämättä vaaranna asukkaiden asumisturvaa. Kohderyhmästä riippuen palveluntuottajan vaihtumiseen liittyvillä muutoksilla saattaa kuitenkin olla asukkaiden kannalta merkittäviä negatiivisiakin vaikutuksia. Pahimmillaan nämä voivat johtaa asukkaiden asumisturvan vaarantumiseen.

Asukkaiden asumisturva ei asumisen jatkuvuuden osalta vaarannu silloin, kun kunta välivuokraa tilat.

Hankintayksiköt voivat hankintalainsäädännön mukaisesti huomioida asukkaiden asumisturvaan toteutumiseen ja sen varmistamiseen liittyviä asioita asumispalveluita kilpailuttaessaan. Tarjouspyynnön liitteeksi voidaan liittää sopimusluonnos, jossa on todettu seuraavaa:

”Sopimuskauden päätyttyäkin on mahdollista, että osa asumisyksikköihin sijoitetuista asukkaista jatkaa asumista ko. yksikössä hankintalain 67 §:n nojalla, mikäli muutto olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asukkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.”

Kunta voi sopimusluonnoksessa olevalla maininnalla lisätä tarjoajien tietoisuutta siitä, että kunnalla on hankintalain 67 §:n mukaan oikeus tehdä suorahankintoja yksittäisten asiakkaiden osalta. Käy-

tännössä palvelujen ostaminen palveluntuottajalta sopimuskauden päätyttyä edellyttää suora hankintatap päätöksen tekemistä.

Hankintalainsäädännön mukaisesti asukkaiden asumisturvaan voidaan vaikuttaa myös tekemällä pitkiä puitejärjestelyitä. Hankintalaissa on säädetty puitejärjestelyiden kestoksi pääsääntöisesti neljä vuotta. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa. Myös oikeuskäytännössä on vahvistettu pidempien sopimuskausien olevan puitejärjestelyissä mahdollisia.

Tapauksessa MAO:573/11, Dnro 598/10/JH, Antopäivä 12.12.2011, oli kyse vammaisten palveluasumisesta. Hankinnan ennakoitu arvo oli 5.7 milj. euroa. Kysymyksessä oli seitsemäksi vuodeksi perustettavan puitejärjestelyn kilpailuttaminen. Lisäksi sopimukselle oli varattu kahden vuoden optio. Puitesopimuksen kesto oli perusteltu sillä, että tarjoukset voivat sisältää uusien toimitilojen rakentamisen. Valittajat olivat esittäneet, ettei näin pitkälle sopimuskaudelle ollut perusteita ja että sopimuskauden pituus sulki markkinat. Puitejärjestelyä ei olisi saanut käyttää, eikä sen käyttöä ollut perusteltu. Lisäksi valittajat kiinnittivät huomiota olemassa olevien tarjoajien ja toimintansa aloittavien tarjoajien käsittelyyn ja katsoivat, että hankintamenettely oli omissa syrjimään olemassa olevia toimittajia. Valittajat viittasivat myös kiellettyjen neuvottelujen käymisiin tarjoajien kanssa sekä siihen, ettei hankintapäätöstä oltu perusteltu riittävästi.

Markkinaoikeus hylkäsi valitukset ja katsoi, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt hankintalainsäädännön vastaisesti. MAOn perusteluista käy ilmi seuraavaa:

- yhdeksän vuoden mittainen puitesopimuskausi on perusteltua tämän tyyppisessä hankinnassa,
- alalle tulevien toimittajien osalta hankintayksikkö on saanut luottaa tarjoajien tarjouksissa ilmoittamiin tietoihin toiminnan aloittamisesta sekä toimitiloista ja
- päätös oli perusteltu riittävästi, kun se oli sisältänyt tiedot hintavertailusta (päättöksen liitteenä oli taulukko), yhteenvedon tarjousten saamista lisälaatu-pisteistä ja tarjousten saamat kokonaispisteet.

Puitejärjestelyjen osalta lähtökohtana on, että uudet ostot tehdään voimassa olevan puitejärjestelyn mukaisilla ehdoilla puitesopimuskumppaneilta.

Sopimuksessa voidaan siten sopia myös seuraavaa:

”Puitesopimuksen tarkoituksena on pysyvän, vakiintuneen ja asiakkaan tarpeita ja toiveita vastaavan asumisen ja palveluiden järjestäminen. Siitä syystä tämän Puitesopimuksen perusteella solmittujen asiakaskohtaisten sopimusten voimassaolo jatkuu tämän sopimuksen voimassaolon päättymisestä riippumatta. Puitesopimuksen päättyessä asiakaskohtaiset sopimukset pysyvät siis edelleen voimassa niissä ilmoitetun ajan. Jolleivät osapuolet sovi muuta, asiakaskohtaiseen sopimukseen sovelletaan tällöin edelleen tämän Puitesopimuksen ehtoja.

Kun tilaaja kilpailuttaa sopimuksen uudelleen (tämän Puitesopimuksen päättyessä) ja mikäli tämän Puitesopimuksen palveluntuottaja menestyy kilpailussa, jolloin tilaaja ja palveluntuottaja solmivat uuden sopimuksen, voivat osapuolet sopia siitä, että asiakaskohtaiseen sopimukseen sovelletaan uuden sopimuksen ehtoja.

Osapuolet voivat muuttaa asiakaskohtaisen sopimuksen ehtoja, mikäli se on asiakkaan palveluntarpeen kannalta perusteltua.”

Yllä oleva muotoilu on PTC Services Oy:n laatima. Se on kattavampi kuin suora hankintamahdollisuuksien toteaminen sopimuksessa. Kun asia on mainittu tarjouspyynnössä, ja siitä on sovittu palveluntuottajien kanssa tarjouskilpailun yhteydessä, voidaan kyseistä sopimusehtoa noudattaa, eikä hankintayksikön tarvitse tehdä erillisiä suora hankintapäätöksiä. Kyseisen sopimusehdon hankintalainsäädännön mukaisuuteen ei ole nimenomaisesti otettu kantaa markkinaoikeuden oikeuskäytännössä. Eli muotoilun hankintalainsäädännön mukaisuutta ei sinällään vielä ole oikeuskäytännössä vahvistettu, mutta toisaalta ei myöskään ole oikeuskäytäntöä, jonka mukaan muotoilu olisi hankintalainsäädännön vastainen. Tapauksessa MAO:329/11 puitesopimukseen liittyvän asiakaskohtaisen sopimuksen on kuitenkin todettu voivan olla pitempi kuin puitesopimus: ”Markkinaoikeus toteaa, että asiassa on erotettava toisistaan puitejärjestelyn kesto ja sen nojalla tehtävien asiakaskohtaisten sopimusten kesto. Asiakaskohtaisten sopimusten voimassaolon jatkuminen puitejärjestelyn päättymisen jälkeen on katsottu Euroopan komission puitejärjestelyjä koskevassa selittävässä tiedonannossa mahdolliseksi. Markkinaoikeus katsoo lisäksi, että asiakaskohtaisissa sopimuksissa ei ole ollut kysymys lisähankintamahdollisuuteen rinnastettavasta tilanteesta.” Ratkaisusta on valitettu KHO:een, joten se ei ole lainvoimainen. Lisäksi puitejärjestelyjä tehtäessä on otettava huomioon komission tiedonanto: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf. Asiaa on käsitelty myös komission joulukuussa 2012 antaman hankintadirektiiviluonnoksen valmisteluasiakirjoissa.

Asukkaiden asumisturvaan liittyy myös asumispalvelun substanssilainsäädäntöön. Substanssilainsäädännön näkökulmasta tärkein asia on palveluiden saamisen turvaaminen. Asiakaspalvelupäätösten tulee yleensä olla toistaiseksi voimassa olevia. Määräaikaisuudelle täytyy olla erityiset perustelut. Jos ajatellaan asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja sosiaalihuollon asiakaslakiin, on vaikea nähdä miten palvelu tulisi lainmukaisesti järjestettyä, jos palveluntuottaja vaihtuu neljän vuoden välein. Sosiaalihuollon asiakaslaki velvoittaa kuntaa ottamaan huomioon asiakkaan erityiset tarpeet, edun ja mielipiteen.

Asukkaiden asumisturva voisi vaarantua silloin, jos kunta ei tee suora hankintapäätöksiä hankintalain 67 §:n mukaisesti tai asukkaiden asumisturvaa ei ole huomioitu sopimusehdoissa. Tällöin kyse on kunnan toiminnasta, eikä siitä miten ja kenelle ARA-tukea on annettu.

ARA-tuetussa kohteessa asuvien asukkaiden asumisturva saattaa vaarantua myös silloin, jos yhdellä palveluntuottajalla on yksinoikeus tuottaa palveluita kiinteistössä, mutta palveluntuottaja ei tule valituksi asumispalvelujen tarjouskilpailussa puitesopimustoimittajaksi. Tällöin palvelutuotantoon saattaa syntyä vajaakäyttöä ja siihen liittyen taloudellisia ongelmia. Tämä saattaa johtaa siihen, että palveluntuottajan on vaikeata saada ARA:n kohderyhmien ja ehtojen mukaisia asiakkaita, koska kunta hankkii heidän palveluasumisensa tarjouskilpailussa menestyneiltä uusilta puitesopimuskumppaneilta. Toisaalta palveluntuottajalla saattaa olla voimassa oleva puitesopimus yhden tai useamman muun kunnan kanssa tai palveluseteliasiakkaita.

Kysymys asukkaiden asumisturvasta on selvityksen kannalta oleellinen. Tukikäytännöt ja markkinatilanne huomioiden ongelma on kuitenkin mielestäni lähinnä teoreettinen. Eli mikäli tilat on rakennettu todelliseen tarpeeseen, ja kunta on puoltanut ARA-tukihakemuksia palvelu- ja tilatarpeen mukaisesti, menestyy ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja todennäköisesti tarjouskilpailussa. Markkinoilla vallitseva käytäntö on, että kunta valitsee puitesopimustoimittajaksi lähes kaikki palveluntuottajat ja siten, myös on hyvin todennäköistä, että ARA-kohteessa toimiva palveluntuottajakin tulee valituksi puitesopimustoimittajaksi. Kyse olisi lähinnä siitä, että ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja ei jättäisi tarjouspyynnön mukaista tarjousta, eikä sitä tämän vuoksi voitaisi valita puitejärjestelytoimittajaksi.

Teoreettinen ongelma on mielestäni myös siksi, että kunta ei pääsääntöisesti sitoudu kiintiöpaikkojen ostamiseen. Palveluntuottajat puolestaan pyrkivät saamaan kaikki asiakaspaikat myydyksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ARA-tuetussa kohteessa on asiakkaita useammasta eri kunnasta. Mikäli ARA-kohteessa toimiva palveluntuottaja häviäisi yhden kunnan tarjouskilpailun, on todennäköistä, että palveluntuottajalla olisi silti voimassa olevia puitesopimuksia palveluiden tuottamisesta muille kunnille.

Asukkaiden asumisturvan on todettu vaarantuvan, mikäli järjestelyt ovat sellaisia, että asukkaat joutuvat muuttamaan. Selvitystyön yhteydessä saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että tällaisia asukkaiden asumisturvan vaarantavia muuttoja, ei kuitenkaan käytännössä tapahdu sillä tavoin, kuin esitetyt väitteet antavat ymmärtää. Sosiaalialan työnantajat toivat esiin, että kyse on enemmänkin epäilystä. Pakkomuutoista myös puhutaan jatkuvasti, mutta kun asiaa on kysytty toimijoilta, ei niitä kuitenkaan näytä olevan.

Sosiaalialan työnantajien näkemyksen mukaan vaikuttaa siten siltä, että konkreettista vaaraa asukkaiden muuttamisesta kilpailutuksen vuoksi ei ole. Asukkaiden muuttamista ei siten tarvitsisi pitää kilpailutuksen uhkakuvana, kuten nyt usein tapahtuu.

Yhteenvedona esiin nostettujen epäkohtien osalta voidaan todeta, että rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö ja yksinoikeussopimukset palvelujen tuottamiseen ARA-tuetuissa kiinteistöissä voivat siinä tapauksessa, että palveluntuottaja ei menesty tarjouskilpailuissa johtaa asumisturvan vaarantumiseen. Käytännössä ongelma pystytään pitkälti välttämään tarjouskilpailuissa sovellettavilla sopimusehdoilla sekä sillä, ettei palveluntuottajalla ole täysin ehdotonta yksinoikeutta ARA-tuetuissa tiloissa toimimiseen. Kunnan välivuokraus puolestaan parantaa asukkaiden asumisturvaa.

8. Vaikutukset kohteiden pitkäaikaiseen käyttöön

Selvitystyön yhteydessä muun muassa ARA:ta saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, ettei kohteiden pitkäaikainen käyttö ole vaarantunut. Eli nykyisillä menettelysäännöksillä on pystytty varmistamaan kohteiden pitkäaikainen käyttö.

Pääsääntöisesti asumispalveluhankinnat kilpailutetaan puitejärjestelyinä. Puitejärjestelykilpailutuksissa, jossa tarjoajan on tarjottava myös tilat, on kyse siitä, menestyykö yksinoikeudella ARA-tiloissa toimiva palveluntuottaja kilpailussa. Yleensä hankintayksiköt valitsevat puitejärjestelytoimittajiksi lähes kaikki tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen tehneet palveluntuottajat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yleensä myös ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja tulee valituksi asumispalveluiden palveluntuottajaksi ja puitesopimus toimittajaksi. Kilpailu luo kuitenkin ARA-tuetussa tiloissa toimivallekin palveluntuottajalle paineen hinnoitella palvelut kilpailukykyisesti.

Lisäksi on syytä huomioida, että vain harvoin kunnat sitoutuvat puitejärjestelyissä kiintiöpaikkojen ostamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa ARA-tiloissa toimivan palveluntuottajan osalta sitä, ettei palveluiden tuottaminen perustu ainoastaan yhden kunnan kanssa olevaan puitesopimukseen. Palveluntuottajalla voi olla useita puitesopimuksia voimassa samanaikaisesti eri kuntien kanssa. Palveluntuottajalla voi olla myös palveluseteliasiakkaita.

Vain harvoin kyse on niin sanotusta seinien sisään kilpailuttamisesta. Tällöin palveluntuottaja kilpailutetaan kunnan omistamiin tai kunnan hallinnassa oleviin tiloihin. Kohteiden pitkäaikainen käyttö ei tällöin vaarannu.

Markkinatilanne huomioiden on hyvin todennäköistä, että yhteistyöjärjestelyissä mukana olevat palveluntuottajat menestyvät kunnan tai kuntien järjestämissä puitejärjestelykilpailutuksissa. Pitkäaikainen käyttö tulee tällöin turvatuksi sillä, että yhteistyöjärjestelyissä mukana olevat palveluntuottajat menestyvät tarjouskilpailuissa ja kunta/kunnat sijoittavat ARA-tuettuun kiinteistöön asiakkaita.

9. Miten asiat huomioidaan hankintalainsäädännössä – onko hankintalainsäädäntöä rikottu

Yleishyödyllisen yhteisön ja palveluntuottajan konsernirakenteeseen ei liity sellaisia erityispiirteitä, jotka nimenomaisesti tulisi hankintalainsäädäntöä sovellettaessa ottaa huomioon.

ARAN tuen saaminen ei myöskään ole edellyttänyt sitä, että kunta olisi kilpailuttanut ARA-tukea saavissa tiloissa toimivan palveluntuottajan. ARAn tilastoista ilmenee, että joskus palveluntuottaja on kilpailutettu, joskus ei. Kilpailuttamisella tai kilpailuttamatta jättämisellä ei kuitenkaan ole vaikutusta tuen myöntämiseen. ARA ei ole myöskään edellyttänyt, että kunta olisi tehnyt sellaisia sopimuksia, jotka mahdollistaisivat palveluntuottajan vaihtamisen kilpailutusten yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tukea on myönnetty sellaisiin tiloihin, joiden osalta rakennuttaja on voinut sopia jonkun palveluntuottajan kanssa tilojen käyttämisestä täysin vapaasti. Palveluntuottajat ovat voineet tehdä sopimuksia, joissa heillä on yksinoikeus toimia ARA-tukea saavissa kiinteistöissä.

Tontin myymistä rakennuttajalle ja ARA-hakemuksen puoltamista on kunnissa yleensä käsitelty palvelujen ostamisesta erillisenä asiana. Tontin myyminen ei pääsääntöisesti kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Tontin myyminen voisi poikkeuksellisesti kuulua hankintalainsäädännön soveltamisalaan, mikäli se olisi osa sekamuotoista sopimusta, johon liittyy hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan tekeminen.

Välivuokrauksessa puolestaan on kunnan kannalta kyse vuokrasopimuksesta, jossa kunta on vuokralaisen asemassa. Vuokrasopimuksen tekeminen ei hankintalain 8 §:n mukaan kuulu hankintalain soveltamisalaan. Hankintalainsäädännön soveltamisalaan ei myöskään kuulu kunnan hallinnoimien tilojen edelleen vuokraaminen palveluntuottajalle. Eli kunta voi tehdä välivuokrausta koskevan sopimuksen kiinteistön omistajan kanssa ilman hankintalainsäädännön mukaista kilpailuttamista ja kunta voi vuokrata hallinnassaan olevat tilat edelleen ilman hankintalainsäädännön mukaista kilpailuttamista. Kunnan vuokratessa tiloja edelleen on kunnan valtioneuvoston mukaisesti huomioitava se, että vuokra on markkinaehtoinen.

Kunta voi tuottaa palvelut välivuokraamassaan ARA-tukea saaneessa kiinteistössä itse tai palvelut voidaan ostaa. Ostopalvelut on kilpailutettava hankintalainsäädännön mukaisesti.

9.1 Laittomat suoramarkinnat

Hankintalainsäädäntö velvoittaa kilpailuttamaan asumispalvelut, joita kunta ei tuota itse. Kilpailuttamisvelvoitteesta voidaan poiketa, mikäli suoramarkinnalle on olemassa hankintalainsäädännön mukainen peruste. Mikäli perustetta ei ole, on kyse hankintalainsäädännön vastaisesta suoramarkinnasta.

Selvitystyön yhteydessä on noussut esiin se, että edelleenkin osa kunnista tekee asumispalvelujen osalta laittomia suorahankintoja. Laittomasta suorahankinnasta kyse on esimerkiksi silloin, kun kunta päättää ostaa asumispalvelut ARA-tuetussa kiinteistössä palveluita tuottavalta yritykseltä ilman kilpailutusta. Laittomista suorahankinnoista voi valittaa markkinaoikeuteen.

9.2 Tarjouskilpailun syrjivät ehdot

Yleensä kunta kilpailuttaa asumispalvelut puitejärjestelyinä. Käytännössä saatetaan järjestää täysin hankintalainsäädännön mukainen tarjouskilpailu, jossa yhdeksi puitesopimus toimittajaksi valitaan yhteistyöjärjestelyissä mukana oleva palveluntuottaja. Kilpailutus voidaan järjestää jo ennen ARA-tuetun kiinteistön rakennuttamista. Tarjouspyynnössä voidaan edellyttää, että palveluntuottajilla on palveluntuotannon vaatimat tilat hallinnassaan sopimuskauden alkaessa. Tarjouskilpailu voidaan hankintalainsäädännön mukaisesti järjestää myös siten, että palveluntuottaja voi tulla valituksi sopimustoimittajaksi, mikäli tilat valmistuvat sopimuskauden aikana tiettyyn määräaikaan mennessä.

Tarjouskilpailu voidaan järjestää myös vasta sen jälkeen, kun ARA-tuettu kiinteistö on valmistunut. Tällöin palveluntuottaja, jolla on yksinoikeus tarjota palveluita ARA-tuetussa kiinteistössä tai jonka hallinnassa kiinteistö sopimusten perusteella on, osallistuu puitejärjestelykilpailutukseen ja tulee valituksi yhdeksi asumispalvelujen tuottajaksi.

Kunta voi järjestää täysin hankintalainsäädännön mukaisen asumispalveluja koskevan tarjouskilpailun, eikä yhteistyö tule lainkaan esille asumispalvelujen kilpailutuksessa.

Hankintalainsäädännön mukaan hankintayksiköllä on suuri harkintavalta sen suhteen, mitä hankintayksikkö ostaa ja millaisina kokonaisuuksina hankinnat kilpailutetaan. Hankintalainsäädäntö säätelee itse asiassa sitä, miten hankinnat kilpailutetaan, eikä sitä mitä ostetaan.

Hankintayksikön hankinnan kohteen määrittelyä rajaa toki hankinnoissa noudatettavien periaatteiden soveltaminen. Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyjen osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 2 §:n vastaista olisi nyt käsiteltävänä olevien järjestelyjen osalta sellainen menettely, jossa hankintayksikkö räätälöisi tarjouspyynnön perusteettomasti vähimmäisvaatimusten tai vertailuperusteiden osalta sellaiseksi, että tarjouskilpailussa voisi menestyä ainoastaan ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja. Oikeuskäytännön perusteella hankintayksikkö voi sinällään asettaa esimerkiksi tiloille vähimmäisvaatimuksia, mutta vaatimusten on oltava perusteltuja hankinnan toteuttamisen kannalta. Vaatimukset eivät myöskään saa olla sillä tavoin syrjiviä, ettei kilpailua synny lainkaan.

Parhaan tarjouksen valintaperusteena voi olla halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden tulee hankintalainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella:

- liittyä hankinnan kohteeseen, esim. määritellään teknisissä eritelmissä tietty suoritustaso ja vertailussa huomioidaan vähimmäisvaatimuksen ylittävä suoritustaso,
- olla sellaisia, että ne eivät anna hankintayksikölle rajatonta valinnan vapautta. Valinnanvapautta on rajoitettava asettamalla konkreettiset, palveluun liittyvät ja mitattavissa olevat perusteet, oikeuskäytännön mukaan perusteiden on oltava ”riittävän tarkkoja ja ne on voitava ilmaista objektiivisesti ja määrällisesti”,

- olla nimenomaan mainittu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä,
- olla hankintojen peruseriaatteiden mukaisia,
- auttaa määrittämään tarjous, joka tarjoaa hankintayksikölle parhaan hintalaatusuhteen.

Selvitystyön yhteydessä on esitetty väitteitä siitä, että hankintayksiköt olisivat järjestäneet syrjiviä tarjouskilpailuja. Selvitystyön yhteydessä järjestettyjen kuulemistilaisuuksien perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kyse on todennäköisesti muutamista yksittäisistä tapauksista. Tällaisiin syrjiviin tarjouskilpailuihin tarjoajat ja potentiaalisen tarjoajat voivat puuttua valittamalla hankintalainsäädännön vastaisesta hankinnasta markkinaoikeuteen.

9.3 Sekamuotoiset sopimukset

Hankintalainsäädännön näkökulmasta yhteistyökuvioon liittyvä kokonaisuus voidaan pilkkoa osiin sillä tavoin, ettei kokonaisuus hahmotu, eikä järjestelyn lopputulos ilmene asumispalvelujen tarjouskilpailussa. Hankintalain 20 §:ssä on säädetty hankintojen pilkkomiskiellosta. 20 §:n mukaan hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Jakaessaan sopimuskokonaisuuden osiin on kyseenalaista syyllistyykö hankintayksikkö hankintalain 20 §:n vastaiseen pilkkomiseen. Tällöin ei nimittäin ole kyse hankinnan jakamisesta, vaan siitä, että kokonaisuudesta jätetään kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle asioita, jotka eivät kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Hankintalain soveltamisalaan kuuluva asumispalvelujen hankinta voidaan kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti.

Sitä, ettei yhteistyökuvioihin liittyisi ongelmia, on perusteltu muun muassa sillä, ettei markkinaoikeuteen ole tehty asiaan liittyen valituksia. Tältä osin valitusten vähäisyys liittyy kenties siihen, että kyse on kokonaisuudesta, jossa sopimukset tehdään eri sopijapuolten kanssa. Kyse on useamman juridisesti erillisen itsenäisen oikeushenkilön välillä tehdyistä sopimuksista, jotka tosiasiallisesti johtavat tietynlaisen yhteistyökuvion, kokonaisuuden, syntymiseen. Lisäksi on epäselvää ja hyvin kyseenalaista, onko kokonaisuuden osalta edes syyllistytty hankintalainsäädännön vastaiseen menettelyyn.

Yleisesti ongelma on varmaankin se, etteivät järjestelyn yksityiskohdat tule markkinoilla toimivien asumispalveluja tuottavien yritysten tietoon. Markkinoilla toimivilla asumispalvelujen tuottajilla ei välttämättä ole lainkaan tietoa siinä vaiheessa, kun asumispalveluja kilpailutetaan, että joku palveluntuottajista on yhteistyökuvion kautta saamassa käyttöönsä ARA-tuetun kiinteistön tai tällainen aiotaan rakentaa. Saattaa olla myös niin, että tarjouskilpailussa vaaditaan uusia tiloja tietyllä alueella, mutta tontit on jo ehditty myydä sellaisille rakennuttajille, jotka tekevät yhteistyötä lähinnä tiettyjen palveluntuottajien kanssa.

Nyt käsiteltävänä olevaa asiaa voidaan tarkastella sekamuotoisen sopimuksen näkökulmasta. Sopimuskokonaisuus pitää sisällään seuraavat asiat:

- Tontin myyminen, sopijana Kunta ja Rakennuttaja
- ARA-tuen puoltaminen
- ARA-tuetun kiinteistön rakentaminen, sopijana Rakennuttaja ja kilpailun kautta valittu rakentaja
- ARA-tuetun kiinteistön vuokraaminen kunnalle (kunnan välivuokraus) sopijana Kunta ja Rakennuttaja
- Sopimus palveluntuottajan kanssa siitä, että palveluntuottajalla on yksinoikeus tuottaa palveluita ARA-tuetussa kiinteistössä sopimusosapuolina Kunta ja palveluntuottaja
- Sopimus palveluiden ostamisesta, Kunta ja palveluntuottaja

Edellä kuvattu sopimuskokonaisuus sisältää useamman erillisen sopimuksen, joissa kussakin on omat sopijapuolet.

Hankintalainsäädännön soveltaminen edellyttää, että sopimusta pidetään hankintasopimuksena. Sopimuksen pääasiallisena tarkoituksena tulee siten olla rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen. Jos taas sopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on muun toiminnan toteuttaminen, ei kyse ole hankintasopimuksesta. Eli mikäli hankinnan toteuttaminen muodostaa sopimuskokonaisuudesta ainoastaan pienen osuuden, eikä hankinnan toteuttaminen ole sopimuksen pääasiallinen tarkoitus, ei sopimusta voida pitää hankintasopimuksena. Jos kyse ei ole hankintasopimuksesta, ei järjestely kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan.

Hankintalain valmisteluaineistossa (HE 50/2004) korostetaan rajanvedon tapahtuvan hankintasopimuksen pääasiallisen tarkoituksen perusteella. Sopimuksen pääasiallisen tarkoituksen arvioinnin tulee tapahtua hankintayksikön näkökulmasta. Sopimuskokonaisuutta tulee arvostella kokonaisuutena.

Sopimuskokonaisuutta arvioitaessa tuntuu ilmeiseltä, että sopijapuolet pystyisivät hyvinkin perustelemaan sitä, ettei kyse ole hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvasta sekamuotoisesta sopimuksesta tai sopimuskokonaisuudesta. Perusteluna esitettäisiin todennäköisesti se, ettei yhteyttä eri sopimusten välillä ole. Tontin myyminen ei kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Hankintalainsäädännön soveltamisalaan ei hankintalain 8 §:n 1 momentin mukaan myöskään kuulu kiinteän omaisuuden hankinta tai vuokraaminen. Eli kunta voi välivuokrata tietyt tilat käyttöönsä ilman kilpailuttamista. Hankintalainsäädännön soveltamisalaan ei myöskään kuulu näiden välivuokerrattujen tilojen vuokraaminen edelleen. Hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluisi asumispalvelujen ostaminen palveluntuottajalta, mutta nämä palvelut kilpailutetaan yleensä erikseen. Ainona hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana asiana voitaisiin pitää sopimusta siitä, että palveluntuottajalla on oikeus tuottaa palvelut kunnan välivuokraamassa kiinteistössä. Tällöin kyse ei ole palveluhankintasopimuksesta, mutta kyseessä saattaisi olla palveluja koskeva käyttöoikeussopimus eli palvelukonsessio. Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan hankintalain mukaan muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Käsiteltävänä olevassa tilanteessa palveluntuottaja saa oikeuden hyödyntää ARA-tuettua kiinteistöä palveluntuottamiseen. Maksun palveluntuotannosta palveluntuottaja perii asiakkailta, joita se voi hankkia markkinoilta tai asiakkailta, joita kunta ohjaa palveluntuottajalle, mikäli palveluntuottaja on valittu tai tulee valituksia kunnan puitesopimustoimittajaksi. Palvelukonsessiot kuuluvat hankintalainsäädännön soveltamisalaan.

Sekamuotoisten sopimusten osalta oikeuskäytäntö on tiukentunut. Markkinaoikeus pyysi asiassa MAO 195/11 ennakkoratkaisun EU:n tuomioistuimelta. EU:n tuomioistuimen ratkaisun mukaan sekamuotoisen sopimuksen osa, joka sisältää hankintaa, on kilpailutettava, mikäli osa pystytään erottamaan sopimuskokonaisuudesta. Komissio on antanut direktiiviehdotuksen hankintadirektiivin muuttamisesta. Ehdotuksen 3 artiklassa on ehdotettu säädettäväksi sekamuotoisista sopimuksista. Direktiiviehdotuksen mukaan sekamuotoisen sopimuksen osa, joka sisältää hankintaa tai käyttöoikeutta on kilpailutettava direktiivin mukaisesti. Ainoastaan siinä tapauksessa, että eri osuudet hankintasopimuksesta ovat objektiivisesti erottamattomat, päätettäisiin direktiivin soveltamisesta hankintasopimuksen pääkohteen perusteella.

Mikäli kunta sopii palvelujen ostamisesta tai palvelukonsessiosta palveluntuottajan kanssa, on kyseessä hankintasopimus, joka on kilpailutettava hankintalainsäädännön mukaisesti. Hankintalainsäädännön vastaisesta menettelystä voi valittaa markkinaoikeuteen.

Sen sijaan edelleenkin on hyvin vaikeaa arvioida sitä, pidettäisiinkö sopimuskokonaisuutta hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana sekamuotoisena sopimuksena, mikäli kyse olisi erillisistä sopimuksista, joista vain yksi sisältäisi palvelujen ostamista tai palvelukonsessiota. Eli sopijapuolet voivat toimia siten, että kokonaisuus jaetaan osiin, joista tehdään omat sopimuksensa. Tällöin asumispalveluista voidaan tehdä hankintalain mukainen tarjouskilpailu ja sopimus. Tällöin voidaan perustellusti esittää, että hankinta on kilpailutettu hankintalainsäädännön mukaisesti. Muilla sopimuksilla voi kuitenkin olla merkittävä vaikutus siihen, millaiseksi kilpailutilanne todellisuudessa muodostuu asumispalvelujen tarjoamisen osalta.

Tapauksessa KHO 21.8.2009 T 2004 Dno 552/2/09 oli kyse siitä, että H:n kaupunginhallitus hyväksyi valtion ja kaupungin välisen aiesopimuksen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi vuosina 2008–2011. Tavoitteena oli luoda 1 250 asuntoa tai tukiasuntopaikkaa, sekä määritellä valtion osallistuminen toimenpiteiden rahoitukseen. Hankkeen projektien avustuspäätökset ilmoitettiin tehtäväksi aiesopimuksessa hakemusten perusteella Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA) sekä sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) vuosittain. Lisäksi Raha-automaattiyhdistys (RAY) kohdentaisi avustuksensa sovittuihin hankkeisiin vuosittaisen määrärahasa puitteissa.

Kaupungin tehtäväksi oli määritelty toteuttaa yhteensä 750 asumispaikkaa. Sopimuksen liitteiden perusteella kehittämishankkeisiin sisältyvistä ja lisähenkilöstöä edellyttävistä projekteista yksi oli Ruusulankadulle sijoitettava 88-paikkainen asumisyksikkö, jonka osalta palveluntuottajaksi oli merkitty S[..] -säätio.

Valittaja vaati markkinaoikeudessa, että kaupunki ei saisi jatkaa em. menettelyä, joka hakijan mukaan oli suorahankinta S-sätiöltä. Toissijaisesti valittaja vaati hyvitysmaksua.

Markkinaoikeus katsoi, että aiesopimus ei ollut ainakaan tässä vaiheessa hankintapäätös kysymyksessä olevan hankinnan tekemisestä S-sätiöltä. MAO:n mukaan Kaupunki ei muutenkaan ollut sitoutunut kyseisen hankinnan tekemiseen sanotulta sätiöltä. Hakemus jätettiin tutkimatta.

KHO:ssa valittaja esitti lisäperusteluina mm. seuraavaa: ”Mitään muita päätöksiä hankinnasta ei ole enää odotettavissa. Hakemus ei ole siten ennaikainen, vaan on tehty oikealla tai pikemminkin viimeisellä hetkellä.” Lisäksi valittaja vetosi esteellisyyskysymyksiin.

Kaupunki totesi vastineessaan, että kaupungin käsityksen mukaan S-sätiö ei ollut vielä ostanut ko. kiinteistöä, vaan kysymys oli esisopimuksesta. Kaupunki ei myöskään osallistuisi kiinteistön hankintaan. Aiesopimus ei sisältänyt mitään sellaista, joka osoittaisi hankinnan olevan käynnissä tai että kaupunki olisi sitoutunut hankkimaan palveluja kysymyksessä olevalta sätiöltä. Asumispalveluja järjestettäessä tultaisiin ottamaan huomioon muun lainsäädännön ohella myös hankintalainsäädäntö. Asian järjestämisessä oli vielä useita avoimia kysymyksiä, jotka piti ratkaista ennen kuin hankkeen toteuttamiskelpoinen muoto konkretisoituu.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja pysytti MAO:n päätöksen. Valittaja veloitettiin korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut.

Merkittävää sinällään on yllä olevan KHO:n tapauksen arvioinnin osalta se, että palvelunkonsessiosta ja niihin liittyvistä kilpailuttamisvelvoitteista säädettiin hankintalainsäädännössä vasta vuonna 2007, kun KHO:n päätös annettiin vuonna 2004. Tapauksessa ei siten arvioitu sitä, sisälsikö sopimus itse asiassa palvelukonsession.

Yhteenvedona voidaan todeta, että sopimus, joka ei sisällä hankintojen ostamista, ei ole hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluva hankintasopimus. Mikäli kokonaisuuteen liittyvistä asioista tehdään omat erilliset sopimuksensa, on markkinoilla olevien toimijoiden vaikea hahmottaa sitä, millaiseksi tilanne lopulta muodostuu. Vaikka sopimusten seuraamukset ymmärrettäisiinkin, ei markkinoilla olevilla toimijoilla ole keinoja puuttua järjestelyyn aikaisessa vaiheessa. Mikäli kokonaisuudesta tehdään omat erilliset sopimuksensa, jotka solmitaan eri ajankohtina ja eri sopijapuolten välillä, ei kyse todennäköisesti ole hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvasta sekamuotoisesta sopimuskokonaisuudesta. Mikäli sopimus sisältää palveluiden ostamista tai palvelukonsession, tulee sopimus pääsääntöisesti kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti.

9.4 Tilausten tekeminen puitejärjestelytoimittajilta

Yhtenä epäkohtana selvitystyön yhteydessä on nostettu esille vaihtelevat käytännöt tilausten tekemisessä puitejärjestelytoimittajilta.

Hankintalainsäädännössä ei ole erityisesti säädetty siitä, miten yksittäiset tilaukset tehdään ja keneltä useammista toimittajista ne on tehtävä. Hallituksen esityksessä todetaan, että hankinnat voidaan toteuttaa esimerkiksi tilauksin parhaan tarjouksen tehneeltä toimittajalta. Komission tulkitsevassa tiedonannossa puitejärjestelyistä⁵ on linjattu, että yksittäiset hankinnat tulee pääsääntöisesti tehdä tarjouskilpailun mukaisessa paremmuusjärjestyksessä. Tästä voidaan poiketa erityisten kriteerien nojalla. Tällaisten kriteerien täytyy kuitenkin olla objektiivisia ja läpinäkyviä, eivätkä ne saa olla syrjiviä. Hankintayksikön tulee tarjouspyynnössä tai tarjouspyynnön liitteenä olevissa sopimusehdoissa määritellä se, miten tilaukset tullaan tekemään. Tarjouspyynnössä määritellyt ehdot eivätkä sovellettavat kriteerit eivät saa olla mielivaltaisia. Syrjivänä voitaisiin siten pitää sitä, että tilaukset tehtäisiin joltain muulta kuin objektiivisesti arvioiden parhaalta toimittajalta.

Lisäksi asumispalvelujen hankintojen osalta hankintayksikön on huomioitava asiakaskohtaista päätöstä tehdessään sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet.

Hankintalainsäädäntö ei siten anna mahdollisuutta tehdä tilauksia puitejärjestelytoimittajilta täysin mielivaltaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarjouskilpailussa asetetut ehdot, joissa on huomioitu sosiaalihuollon asiakaslain soveltaminen, ja tarjouskilpailun mukainen etusijajärjestys määrittävät sen, miten tilauksia tulee tehdä.

9.5 Yhteenvedo menettelyjen hankintalainsäädännön mukaisuudesta

Kuulemisten ja markkinaoikeuden oikeuskäytännön analysoinnin perusteella vaikuttaa siltä, että asumispalvelujen hankinnat kilpailutetaan pääsääntöisesti hankintalainsäädännön mukaisesti. Yh-

⁵ Explanatory note – Framework Agreements, document corresponds to document CC/2005/03_rev 1 of 14.7.2005

teistyökuviioon mahdollisesti liittyvät kilpailuneutraliteettiongelmat eivät välttämättä tule esille asumispalveluhankintojen kilpailutuksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muutkin kun yhteistyöjärjestelyissä mukana olevat asumispalvelujentuottajat menestyvät ja voivat menestyä asumispalveluja koskevissa tarjouskilpailuissa.

10. Vaarantuuko kilpailuneutraliteetti

10.1 Kilpailuneutraliteetin määritelmä ja rajaus

Kilpailuneutraliteetille ei ole olemassa yksiselitteistä selkeää ja kattavaa määritelmää⁶. Kilpailuneutraliteetilla voidaan tarkoittaa sitä, ettei yhtäkään palveluntuottajaa syrjitä markkinoilla. Kilpailuneutraliteetti voi tarkoittaa myös julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraliteettia. Kilpailuneutraliteetin arvioinnissa voidaan huomioida myös markkinoilla olevien toimijoiden lisäksi potentiaaliset toimijat ja näiden keskinäisessä kilpailutilanteessa toimivien kilpailuedellytykset. Kilpailuneutraliteetin käsite viittaa kilpailun puolueettomuuteen, yhdenvertaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen.

Kilpailuneutraliteetin vastaisena voidaan pitää myös sitä, että markkinat rajoittuvat ja markkinoilla toimivien yritysten tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantuu. Kun tasavertaiset kilpailuolosuhteet puuttuvat, syrjittyjen toimijoiden aikaansaama kilpailu heikkenee tai kaikkoo kokonaan, ja suositussa asemassa olevien toimijoiden kannusteet ylläpitää tehokkuuttaan tai kehittää sitä heikkenevät.⁷

Selvitystyön yhteydessä on noussut esille kilpailuneutraliteettiin liittyvät asiat hyvin laajassa mittakaavassa. Tarkasteltaessa ARA-tukia voidaan ensinnäkin määritellä seuraavia palveluja, joita tuotavat sekä yksityiset että julkiset taloudelliset toimijat:

- kiinteistösijoituspalvelut,
- kiinteistöpalvelut,
- suunnittelupalvelut ja
- asumispalvelut.

Kilpailuneutraliteettia voitaisiin tarkastella ensinnäkin siitä näkökulmasta, miten ARA-tuki vaikuttaa kiinteistömarkkinoiden tai suunnittelupalveluiden kilpailuneutraliteettiin. Toiseksi kilpailuneutraliteettia voitaisiin tarkastella myös julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

Tässä selvityksessä kilpailuneutraliteetin toteutumista on päädytty tarkastelemaan yksityisten palveluntuottajien näkökulmasta. Eli vaarantaako ARA-tuki yksityisten palveluntuottajien välisen kilpailuneutraliteetin toteutumisen. Yksityisten asumispalveluiden tuottajien osalta käsittely on rajattu markkinoilla olevien toimijoiden väliseen kilpailuneutraliteettiin. Selvityksessä ei ole erikseen käsitelty kilpailuneutraliteetin vaarantumista potentiaalisten asumispalveluntuottajien näkökulmasta. Toimenpide-ehdotuksissa on kuitenkin pyritty huomioimaan myös potentiaaliset palveludentuottajat.

⁶ Pekka Valkama on käsitellyt kilpailuneutraliteetin määritelmää väitöskirjassaan Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla, 2004.

⁷ Kilpailuneutraliteetista – mitä se on ja mitä se ei ole, ja miten sen puute vaikuttaa, Valkama–Virtanen 2008 ja Virtanen–Valkama 2009, sekä Kolmas sektori, markkinatalous ja kilpailu, Virtanen 2011

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, että kaikkia toimijoita kohdellaan tasapuolisesti, eikä synny rakenteita, jotka estävät joidenkin toimijoiden pääsyn markkinoille.

10.2 Kunnan toiminta ja sen vaikutus kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen

Kilpailuneutraliteetti voi vaarantua esim. seuraavissa tapauksissa:

Kunta neuvottelee palvelutalon rakentamisesta palveluntuottajan kanssa. Palveluntuottaja hankkii rakennuttajan, jolle tontti myydään. Kunta puoltaa rakennuttajan ARA-hakemusta. Palvelutalo rakennetaan ARA-tuella. Palveluntuottaja saa yksinoikeuden tuottaa palveluita ARA-tuetussa palvelutalossa. Kun palvelutalo on valmistunut tai valmistumassa, kunta järjestää tarjouskilpailun, jossa:

- Vaaditaan uusia tiloja kunnan alueelta. Tontteja ei kuitenkaan ole saatavissa. Tai vaikka tontteja olisi saatavissa, on aikataulu sellainen, etteivät muut palveluntuottajat pysty asetetussa aikataulussa tällaisia tiloja rakentamaan.
- Tiloille asetetut vähimmäisvaatimukset räätälöidään syrjivästi vastaamaan ARA-tuettua kiinteistöä.
- Tarjousten valinnalle asetetaan syrjivät vertailuperusteet ARA-tuetun kiinteistön tai siinä toimivan palveluntuottajan mukaisesti.

Koska tarjouskilpailut järjestetään yleensä puitejärjestelykilpailutuksina, tarkoittaisi tämä sitä, että ARA-tuetussa kiinteistössä toimiva palveluntuottaja voittaisi tarjouskilpailun. Tällöin myös muita palveluntuottajia tulisi valituksi. Tarjouskilpailun ehdot olisivat kuitenkin sellaiset, että ARA-tuetussa kohteessa toimiva palveluntuottaja olisi kilpailussa etulyöntiasemassa. Kilpailuneutraliteetti vaarantuu silloin, kun kyse on syrjivästä tarjouskilpailusta, jossa voivat menestyä ainoastaan ARA-tuetuissa kiinteistöissä toimivat palveluntuottajat tai joissa tarjoajat eivät syrjivien tai suosivien vähimmäisvaatimusten tai vertailuperusteiden vuoksi ole tasapuolisessa asemassa.

Kilpailuneutraliteetti voi vaarantua myös silloin, kun kunta tekee tilauksia puitejärjestelytoimittajalta, noudattamatta puitejärjestelytoimittajien etusijajärjestystä. Tällöin asiakas sijoitetaan nimenomaan ARA-tuettuun palvelutaloon, vaikka asiakas voitaisiin ja tulisi tarjouskilpailun etusijajärjestyksen mukaisesti, sijoittaa jonkun muun palveluntuottajan tiloihin.

On selvää, että kilpailuneutraliteetti vaarantuu, kun kunta tekee laittomia suorahankintoja ostamalla asumispalveluita ilman kilpailuttamista ARA-tuetuissa kiinteistöissä toimivilta palveluntuottajilta.

Kilpailuneutraliteetti vaarantuu myös silloin, kun kunta tekee hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia sekamuotoisia sopimuksia ilman kilpailuttamista.

Kilpailuneutraliteetti vaarantuu silloin, kun kunta toimii hankintalainsäädännön vastaisesti. Hankintalainsäädännön vastaisista menettelyistä voi valittaa markkinaoikeuteen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ongelmalliseksi markkinoiden toimivuuden kannalta rakennuttajan ja palveluntuottajan yhteistyö muodostuu silloin, kun kunta omalla toiminnallaan luo yhteistyössä mukana olevalle palveluntuottajalle muita paremman aseman markkinoilla. Pääsääntöisesti asiat, joita eri tahot ovat selvitystyön yhteydessä nostaneet esille liittyvät itse asiassa kunnan toimintaan, eikä ARAn toimintaan. Kyse ei ole siitä, miten ARA tukia myöntäessään toimii. Kyse on siitä toimiiko kunta tietoisesti tai tiedostamattaan siten, että ARA-tuetussa kiinteistössä toimiva palveluntuottaja saa kilpailuetua suhteessa muihin palveluntuottajiin.

10.2.1 Tonttien myyminen

Kunnan toiminta tontin myymisen osalta voi vaarantaa kilpailuneutraliteetin ja tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun asumispalveluiden tarjouskilpailussa.

Tonttien myöntämismenettelyistä ei ole olemassa yksityiskohtaista lainsäädäntöä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan asia kuuluu kuntien itsemääräämisoikeuteen. Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia tonttien myöntämiskäytäntöjen osalta ja kiinnittänyt kuntien huomioita valtioneuvoston huomioimiseen. Kuntaliiton ohjeet eivät ole kuntia juridisesti sitovia.

Kuntaliitto on kiinnittänyt asiaan huomioita myös valmisteilla olevassa ohjeessa palveluasumisen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta. Ohjeistuksen mukaan kunnan tulee varmistaa terveen kilpailun edellytykset sekä tontinluovutuksessa että palvelujen kilpailutuksessa. Kunnan omistamien tonttien luovutus palvelurakentamiseen tulee tehdä siten, että toteutettavien tilojen käyttömahdollisuus suunniteltuun palveluntuotantoon ei ole sidoksissa yksittäiseen palvelun tuottajaan. Jos palvelun tuottamiseen käytettävät tilat ja palvelujen tuottaminen ovat samoissa käsissä, kunnan mahdollisuudet terveeseen palvelutuotannon kilpailuttamiseen huononevat oleellisesti. Kunta voi valita tahon, jolle se luovuttaa tontin sekä asettaa tontin rakentamiseen ja käyttöön liittyviä ehtoja.

10.2.2 ARA-tukien puoltaminen

ARA-tuen puoltaminen tietyllä rakennuttajalla silloin kun palveluntuottajalla on yksinoikeus ARA-tuettujen tilojen käyttämiseen saattaa johtaa kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Mikäli tilanne puolestaan on sellainen, että kenelläkään palveluntuottajalla ei ole yksinoikeutta tilojen käyttämiseen tai rakennuttaja on sitoutunut siihen, että palveluntuottaja valitaan tarjouskilpailun kautta, ei ARA-tuen puoltamisessa ole tältä osin ongelmaa. Oleellista markkinoiden toimivuuden kannalta on se, ettei kunta hankkeen etenemisjärjestyksen, aikataulujen tai tarjouskilpailussa sovellettavien ehtojen osalta, tule tosiasiallisesti rajoittaneeksi markkinoita tai vaikeuttamaan muiden vaihtoehtojen toteutumista.

Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa ilmeni, että tilojen jääminen tyhjäksi on harvinaista. Lisäksi ilmeni, että kyse on harvoin siitä, että kunta olisi antanut virheellisiä tietoja, ja puoltanut ARA-tukihakemuksia vaikka todellista tarvetta tiloille ei ole. Enemmänkin tilanteen todettiin johtuvan siitä, että kaikki vanhat tilat eivät täytä palvelutarpeen mukaisia tiloille asetettuja vaatimuksia. Painopiste on palveluhankinnoissa siirtynyt tehostettuun palveluasumiseen. Kaikki vanhat tilat eivät sovellu tähän.

Kuntaliiton kanssa käydyissä keskusteluissa tuli ilmi, että lausunnon antamiseen ja siihen liittyviin asioihin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomioita. Kuntaliiton ohjeluonnoksessa on asian osalta todettu seuraavaa:

”Tukia myöntäessään ARA mm. kysyy hakijalta, onko kohteeseen liittyvää palveluntuotanto kilpailutettu vai ei. Kuitenkaan lomakkeessa ei sen enempää tarkasteta kilpailuttamisen mallia, ts. onko malli yhden toimittajan malli vai puitejärjestely, jossa on useita palveluntuottajia. Lisäksi kunnan sosiaali- ja terveystoimen antaman puoltavan lausunnon voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että hanke on kunnan kannalta välttämätön, vanhoja samaan palvelutuotantoon kuuluvia tiloja ei jää tyhjiksi ja että kunta on asianmukaisesti huolehtinut siitä, että hanke ei rajaa markkinoita. Näin ollen kunnan on jo kilpailuttamisvaiheessa huolehdittava siitä, ettei esim. yhdelle puitejärjestelyyn kuuluvalla palveluntuottajalla anneta etua puoltavan lausunnon avulla.”

Kunnalle asetettujen velvoitteiden vastaista olisi puoltaa ARA-tukea, vaikka tiloille ei olisi todellista tarvetta. Yksittäisen hankkeen puoltamisella ei myöskään saisi rajata markkinoita niin, ettei asumispalveluja pystytä kilpailuttamaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

ARAN kanssa käydyissä keskusteluissa tuli ilmi, että ARA tulee päivittämään sote-lomaketta. Ministeri Kiuru on asettanut selvitysmiehen selvittämään ARAn toiminnan kehittämistä.

10.2.3 Välivuokraaminen

Selvitystyön yhteydessä kuntaliitto ja kunnat ovat tuoneet esiin tärkeänä asiana sen, että suurin osa välivuokrauskuvioista on hyvin toimivia, eikä välivuokraus sinällään vaaranna kilpailuneutraliteetin toteutumista. Välivuokraus varmistaa asukkaiden asumisturvan toteutumista. Selvityksen yhteydessä on ilmennyt, että jotkut kunnat tuovat välivuokrausmahdollisuuden avoimesti esiin ja ovat ilmoittaneet olevansa valmiita soveltamaan välivuokrauskuvioita kaikkien halukkaiden kanssa. Välivuokraussopimuksia voidaan tehdä muidenkin kuin yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Kuntien strategia ja sitoutuminen ARA-hankkeisiin on erityisen tärkeää. Selvitystyön yhteydessä tuotiin esiin, että välivuokrausmallin käyttöön ottaminen ARA-tuetuissa kohteissa, edellyttää kunnalta myös taloudellista sitoutumista hankkeeseen, mikä rakennuttajan, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaisen käytön näkökulmasta on hyvä asia.

Arvonlisäveroon liittyvän kierrätyksen osalta on kuntaliiton ohjeluonnoksessa todettu seuraavaa: ”Rakennuskustannuksiin kohdistuva arvonlisäveronpalautus pienentää kiinteistöön sitoutunutta pääomaa ja laskee alentuneiden päämakustannusten vuoksi asukaskohtaista vuokratasoa. Ennen mallin käyttöönottoa on suositeltavaa kuitenkin tarkistaa malliin liittyvät veroasiat verottajalta ja mahdollisuuksien mukaan pyytää asiasta ennakkoratkaisua.”

Arvonlisäveropoistot liittyvät rakennuskustannuksiin ja niitä voidaan tehdä 10 vuoden ajalta. Kymmentä vuotta vanhempien tilojen osalta arvonlisäveropoistot eivät ole mahdollisia.

Kilpailun vääristymiseen liittyvät epäkohdat välivuokrauskuvion osalta eivät varsinaisesti liity arvonlisäverollisiin/arvonlisäverottomiin hintoihin. Hankintalain mukaisesti tarjouskilpailussa vertailtavat hinnat on ilmoitettava arvonlisäverottomana. Tällä säädöksellä on pyritty varmistamaan se, ettei tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantuisi EU:n alueen erilaisten arvonlisäveroprosenttien vuoksi. Pääsääntöisesti vuokraa ei edes huomioida asumispalvelujen tarjouskilpailuissa, joten vääristymästä ei siltä osin voi olla kyse.

Kilpailun vääristymää saattaisi syntyä sitä kautta, että välivuokrauksen yhteydessä olisi sovittu yksinoikeuksista tilojen käyttöön ja kunta suosisi asumispalvelujen hankinnassa tai tilausten tekemisessä kyseistä palveluntuottajaa. Kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen vaikuttaa hankkeen etene misjärjestys ja kunnan määrittämä aikataulu.

Lisäksi niissä tilanteissa, joissa palveluntuottaja ei vastaa vajaakäytöstä aiheutuvasta riskistä, on todennäköisesti kunnan intressin mukaista sijoittaa asukkaita välivuokrattuun kiinteistöön ja varmistaa sillä sitä, ettei vajaakäyttöä ole. Välivuokraukseen liittyvät sopimusehdot, jotka siirtävät yrittäjäriskit kunnalle vaarantavat kilpailuneutraliteetin.

Toisaalta kunnan intressissä voi myös olla ohjata asukkaita ensisijaisesti välivuokrattuun kiinteistöön, koska kunta saa hyötyä arvonlisäveropalautusten osalta.

Kunnan tulisi tarkastella asiaa kokonaisvaltaisemmin. Kunnan edun mukaista ei ole tehdä sopimuksia, jotka johtavat tilanteisiin, joissa ainoaksi vaihtoehdoksi jää palvelujen hankkiminen yhdeltä palveluntuottajalta ilman hankintalain mukaista suorahankintaperustetta tai jotka johtavat markkinoiden toimivuuden vaarantumiseen.

Huomattavaa asian kannalta on ensinnäkin se, että kunnat eivät saa tehdä laittomia suorahankintoja välivuokratuissa tiloissa toimivalta palveluntuottajalta. Toisaalta kyse on hankintalainsäädännön soveltamisesta ja sopimuskauden aikaisesta toiminnasta. Eli mikäli välivuokratuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja on tarjouskilpailun kautta valittu puitejärjestelytoimittajaksi, tulee kunnan tilauksia tehdessään soveltaa tarjouskilpailun yhteydessä sovittuja sopimusehtoja. Tilaukset puitesopimus-toimittajilta tulee tehdä tarjouskilpailun sopimusehtojen mukaisesti, eikä kunta voi tehdä tilauksia sopimusehtojen vastaisesti tilauksia ensisijaisesti välivuokratuksessa tiloissa toimivalta palveluntuottajalta. Mahdollisten kilpailua vääristävien toimintatapojen osalta, kyse on todennäköisesti hankintalainsäädännön vastaisesta toiminnasta, josta voi puitejärjestelyjen osalta hakea käsittelylupaa markkinaoikeudelta. Kyse voi olla myös siitä, että kunta ottaa välivuokrauksesta sovittaessa kannettavakseen yrittäjäriskiä.

10.3 Rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö

Kyseenalaista on se, vaarantuuko kilpailuneutraliteetti silloin, jos hankintalainsäädäntöä ei rikota, eikä kunta omalla toiminnallaan rajoita markkinoita tai estä erilaisten vaihtoehtojen toteutumista. Eli kun asumispalvelut tai sopimuskokonaisuus kilpailutetaan avoimesti ja täysin hankintalainsäädännön mukaisesti.

ARA-tukia voidaan nykyisten säädösten ja ohjeiden perusteella myöntää siitä riippumatta, kuka asumispalveluita tuottaa, onko palveluntuottaja kilpailutettu tai onko palveluntuottajalla yksinoikeus toimia ARA-tukea saaneessa kiinteistössä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että osapuolet voivat tehdä sellaisia yhteistyöjärjestelyjä, jotka johtavat siihen, että vain jotkut palveluntuottajat pääsevät tuottamaan palveluita ARA:n tukemissa kiinteistöissä.

Sinällään markkinoilla toimivien taloudellisten toimijoiden välinen yhteistyö ei ole kiellettyä. Julkisissa hankinnoissa tarjoajat voivat käyttää alihankkijoita tai tarjous voidaan tehdä tarjousyhteenliittymänä. Taloudelliset toimijat voivat perustaa yhteisyrityksiä tai tarjoajat voivat tehdä yhteistarjouksen, jossa on mukana useita yrityksiä.

Lainsäädäntö asettaa rajoituksia taloudellisten toimijoiden väliselle yhteistyölle. Rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö ja siihen liittyvät yksinoikeussopimukset voivat muodostua kilpailulainsäädännön vastaiseksi kartelliksi. Tai ne voivat johtaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Kilpailuoikeuden näkökulmasta yksinoikeussopimukset voisivat pahimmillaan johtaa 101 ja 102 artikloiden rikkomiseen. Tällöin kyse olisi kilpailusääntöjen rikkomisesta. Asian selvittäminen kuuluu yksittäisten tapausten osalta kilpailuviraston toimialaan.

Selvityksessä ei ole varsinaisesti lähdetty ratkaisemaan sitä, onko jo nyt syntynyt kilpailuoikeuden vastaisia kartelleja tai määräävää markkina-asemaa. Määräävän markkina-aseman osalta on Sosiaalialan työnantajilta saatujen tilastotietojen perusteella vaikuttaa siltä, ettei määräävää markkina-asemaa ole asumispalveluiden markkinoilla syntynyt.

10.3.1 Yhteistyön edut

Olennaista nyt selvitetävän asian osalta on se, johtaako yhteistyö itsessään siihen, että kilpailuneutraliteetti vaarantuu. Eli johtaako esim. se, että eräällä palveluntuottajalla on yksinoikeus tuottaa palveluja ARA – tuetussa kiinteistössä automaattisesti siihen, että tämä palveluntuottaja saa muita palveluntuottajia paremman aseman markkinoilla.

Yhteistyö osapuolten näkökulmasta muodostuu seuraavasti:

- a) Kiinteistön rakennuttaja päättää varata kunnasta tontin hoivakotia varten.
- b) Varatessaan tontin rakennuttaja ei vielä tiedä, onko kohde vapaarahoitteinen vai ARA-rahoitteinen. Rakennuttaja ei siis tässä vaiheessa voi vielä tietää sitä, tuleeko se samaan kohteeseen ARA – tukea vai ei.
- c) Rakennuttaja edellyttää hankkeeseen ryhtyessään, että palveluntuottaja solmii rakennuttajan kanssa pitkäaikaisen vuokrasopimuksen (15–25 vuotta) ennen suunnittelu-, rakentamis- ym. kustannusten juoksun alkamista.
- d) Kohteelle haetaan/ei haeta ja saadaan/ei saada ARA-rahoitus.
- e) Kohteen rakentamisen aikana käydään (nykyisin usein kunnan aloitteesta) keskustelu välivuokrauksesta. Kunta päättää ryhtyä/hylätä välivuokrauksen. Molemmissa vaihtoehdoissa alkupeäinen vuokrasopimus palveluntuottajan ja rakennuttajan välillä on edelleen olemassa.
- f) Kunta ei ryhdy välivuokraukseen, jos se joutuu kantamaan kustannusriskiä -> palveluntuottajan on sitouduttava sopimuksissa kantamaan kustannusriskit. Kustannusriskeihin liittyen ei voi syntyä tilannetta, jossa palveluntuottaja kantaa riskit, mutta joku muu tuottaa palvelut. -> Sovitaan siitä, että palveluntuottajalla on yksinoikeus yksikön hyödyntämiseen, mutta samalla myös normaali yrittäjän riski vajaanäytöstä ym. kustannuksista.

Yhteistyö rakennuttajan näkökulmasta

Selvitystyön yhteydessä on yhtenä epäkohtana tuotu esiin se, että rakennuttajat tekevät ARA-hankkeiden osalta yhteistyötä vain joidenkin palveluntuottajien kanssa. Rakennuttajilta saatujen tietojen perusteella ja ARAn tilastojen pohjalta voidaan todeta, että rakennuttajat tekevät yhteistyötä useiden eri palveluntuottajien kanssa. Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa sekä kolmannen sektorin toimijat että yksityiset toivat esille, että yhteistyötä tehdään sekä konsernin sisäisten että muiden toimijoiden kanssa. Jossain hankkeissa palveluntuottaja on kilpailutettu tai kunta tulee kilpailuttamaan palveluntuottajan.

Rakennuttajat toivat esille sen, ettei heidän intressissään ole tehdä yhteistyötä vain ja ainoastaan tiettyjen tahojen kanssa. Olennaista rakennuttajan näkökulmasta on se, että yhteistyökumppanilla on taloudelliset edellytykset ja valmius jakaa toimintaan liittyvää riskiä.

Rakennuttajat ovat ainakin joissain tapauksissa olleet yhteyksissä esimerkiksi paikallisiin yrityksiin ja kyselleet näitä mukaan ARA-hankkeisiin. Ongelmaksi pienten yritysten mukaan lähtemisen osalta on noussut juuri edellä mainitut asiat. Eli näillä ei ole ollut taloudellisia edellytyksiä pitkäaikaisiin sitoumuksiin, eikä halukkuutta ottaa sellaisia riskejä, mitä hankkeisiin liittyy.

Rakennuttajan näkökulmasta kyse on ARA-ehtojen mukaisesti pitkäaikaisesta toiminnasta. Rakennuttajat tekevät yleensä vähintään 15 vuoden vuokrasopimuksen palveluntuottajan kanssa. Rakennuttaja ei pysty vaikuttamaan hoivapalvelujen tuottamiseen, eikä palveluiden tuottamiseen liittyviin riskeihin. Palveluntuottajan vastuulla on hoivapalvelujen tuottaminen ja asiakkaiden hankkiminen.

Rakennuttaja ei myöskään pysty vaikuttamaan siihen, ketkä sen tiloihin tulevat asiakkaiksi. Näihin asioihin liittyviä riskejä ja velvoitteita, ei rakennuttajan näkökulmasta voida myöskään jatkossa siirtää sen vastuulle.

Palveluntuottajan vaihtuminen ei välttämättä ole rakennuttajan kannalta ongelmallista. Olennaista tällöin on vakavaraisuuden ja riskinkantokyvyn lisäksi se, pystyykö uusi palveluntuottaja sitoutumaan samoihin sopimusehtoihin, kuin vanha palveluntuottaja.

Pitkäaikainen yhteistyö luo edellytykset rakennuttamiselle. Mikäli rakennuttamiseen liittyvät riskit kasvavat erityisryhmien osalta liian suuriksi, ei rakennuttamiseen ryhdytä.

Yhteistyö palveluntuottajan näkökulmasta

Selvitystyön yhteydessä käytiin keskustelua myös siitä, miksi palveluntuottajat tekevät yhteistyötä rakennuttajien kanssa ARA-tukikohteiden osalta. Keskusteluissa nousi esiin seuraavia asioita:

- Mikäli hankkeella ei ole kiire, voidaan hakea ARA:ta avustusta. Järjestelmää kannattaa hyödyntää, jotta asukkaiden vuokrat saadaan alhaisemmiksi.
- Palveluntuottajat ovat ajatelleet yhteistyön tekemisen ARA-hakemusten osalta lisäävän palveluntuottajien uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä poliittisesti sensitiivisellä sektorilla.
- Vielä muutama vuosi sitten oli vaikeuksia löytää vapaarahoitteisia investoijia sijoittamaan muualle kuin kasvukeskuksiin ja ARA helpotti tässä ongelmassa. Nyt tilanne on muuttunut ja erilaisia isoja ja pieniä rahastoja on syntynyt tuottamaan erityisryhmien asuntoja myös pienille paikkakunnille.

Yllä olevan perusteella voidaan yhteenvetona todeta seuraavaa:

- Rakennuttajan ja palveluntuottajan edun mukaista on tehdä yhteistyötä siitä riippumatta saadaanko hankkeelle ARA-tukea vai ei. Yhteistyötä kannattaa tehdä myös vapaarahoitteisissa kohteissa.
- ARA-tuen saaminen tai saamatta jääminen ei vaikuta yksinoikeudesta sopimiseen. Palveluntuottajan yksinoikeus tuottaa palveluja vuokraamisessaan tiloissa on olemassa rahoitusmuodosta riippumatta. Yksinoikeussopimuksia tehdään myös silloin, kun hoivayrittäjä, säätiö, yhdistys jne. omistaa tai vuokraa tilat.
- Välivuokraus ei muuta tilannetta. Välivuokrauksesta riippumatta palveluntuottajalla olisi joka tapauksessa yksinoikeus tiloihin vuokrasopimuksen tai omistuksen nojalla.

10.3.2 Yhteistyön arviointi

Selvitystyön yhteydessä on esitetty väitteitä siitä, että on syrjivää, että jotkut saavat tuottaa palveluita uusissa laadukkaissa ARA-tukea saaneissa tiloissa. Tämän taustalla on ajatus siitä, että ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja saisi kasvatettua asumispalvelujen myyntiä ja liiketoimintaansa laadukkaiden tilojen vuoksi.

Tämän väitteen ja kilpailuneutraaliteetin vaarantumisen arvioinnissa tulee ensinnäkin huomioida se, että rakennuttaja ja palveluntuottaja tekevät yleensä taloudellisesti merkittäviä ja riskejä sisältäviä sitoumuksia jo ennen kuin on tiedossa se, tullaanko kohteeseen saamaan ARA – tukea vai ei. Sopijapuolet voivat toki sopia siitä, ettei hanketta toteuteta, jos ARA:n tukea ei saada.

Toisaalta jos ARA-tukea saadaan, on kyse laillisesta valtion tuesta, jota myönnetään tiettyjen sääntöjen mukaisesti. Mikäli ARA-tukea saadaan, tulee rakennuttajan ja palveluntuottajan huomioida

toiminnassaan ARA-tukeen liittyvät velvoitteet muun muassa kohtuuhintaisesta asumisesta ja omakustannusvuokrasta.

Ylempänä on käsitelty kunnan velvollisuutta kilpailuttaa ostopalvelut, sekä sitä miten hankintoja pääasiallisesti tehdään. Syrjivien tai suosivien ehtojen asettaminen tarjouskilpailussa siten, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantuu, on hankintalainsäädännön vastaista. Kunta tekee sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti ja tarjouspyynnön perusteella laadittujen sopimusten mukaisesti päätökset asumispalveluiden ostamisesta kilpailun kautta sopimuskumppaneiksi valituilta palveluntuottajilta.

Kunnan ostamien palveluiden lisäksi kyse voi olla palveluseteliasiakkaista tai asiakkaiden itsensä ostamista palveluista ns. omarahoitteisista palveluista. Tällöin päätöksen asumispaikasta ja hoivapalvelusta tekee asiakas itse.

ARA-tukea saavat seinät ei palvelu. On selvää, että asumispalvelun laatuun vaikuttavat myös tilat, joissa palvelua tuotetaan. Jos asiaa tarkastellaan asiakkaiden näkökulmasta, voidaan pitää täysin hyväksyttävänä sitä, että palveluita tuotetaan laadukkaissa tiloissa. Markkinoilla on tarjolla myös erittäin laadukkaita vapaarahoitteisia tiloja, joissa tuotetaan laadultaan hyvää asumispalvelua.

Tilat ovat kuitenkin vain yksi osa laadukasta asumispalvelua. Palveluntuottajilta saatujen tietojen mukaan siihen, missä erityisryhmien asukkaat haluavat asua vaikuttavat muun muassa seuraavat asiat:

- 1) laatu ja maine – esim. tuntevatko asiakkaat yksikköä, sen työntekijöitä tai muita asukkaita entuudestaan,
- 2) laaja palveluvalikoima,
- 3) hoivakodin sijainti ja
- 4) tilojen kunto ja laatu.

Kunnan ostopalveluiden osalta päätöksen asiakkaan palveluntuottajasta tekee kunta. Omarahoitteisissa palveluissa ja palvelusetelimallissa päätöksen tekee asiakas itse. Sosiaalihuollon asiakaslain säädökset asiakkaiden toiveista tulee ottaa huomioon päätöksiä tehtäessä. Asiakkaan toiveet pitävät yllä olevan mukaisesti todennäköisesti sisällään muitakin asioita, kuin pelkästään tilojen laadun.

Asiakkaiden osalta voidaan myös todeta se, että ARA-asia tulee asiakkaiden tietoisuuteen yleensä vasta sitten, kun ryhdytään keskustelemaan asiakkaan tuloista ja siitä asettavatko ne esteitä ARA-kohteeseen menemiselle.

Merkittävänä asian kannalta voidaan pitää myös sitä, saavatko ARA-kohteissa toimivat palveluntuottajat huomattavasti helpommin käyttöönsä uudet tilat kuin vapaarahoitteisissa kohteissa toimivat palveluntuottajat? Tai onko palveludentuottaminen ARA-kohteissa riskittömämpää kuin vapaarahoitteisissa kohteissa. Asiaa on käsitelty lyhyesti yllä kappaleessa 2.8. Selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esille, että näin nimenomaisesti olisi. ARA-kohteissa toimimiseen liittyy sinällään erilaisia velvoitteita, kuin vapaarahoitteisissa tiloissa toimimiseen. Yksiselitteisen johtopäätöksen esittäminen edellyttäisi tarkkaa analyysiä kaikista eri tekijöistä, joita koko prosessiin liittyy. Selvitystyön tiukan aikataulun vuoksi, tällaiseen ei ollut mahdollisuutta.

Asiakkaan maksama vuokra on ARA-ehtojen mukainen omakustannusvuokra. Palveluntuottaja ei pysty hyötymään vuokrasta siten, että palveluntuottaja pystyisi automaattisesti tarjoamaan hoivapalvelun ja ateriat muita kilpailukykyisemmällä hinnalla.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, ettei yhteistyö sinällään ole ongelma. Taloudellisten toimijoiden välinen yhteistyö on normaalia taloudellista toimintaa, eikä se automaattisesti johda kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Kilpailuneutraliteetti voi toki vaarantua, mikäli yhteistyö sisältää kilpailuoikeuden vastaisia yksinoikeussopimuksia.

Varsinaisesti ei ole löydettävissä mielestäni riittäviä perusteita sille, että ARA-tukien myöntäminen edellyttäisi merkittävää normaalista taloudellisesta toiminnasta poikkeamista, jossa rajoitettaisiin taloudellisten toimijoiden sopimusvapautta. Perusteltua ei myöskään ole asettaa näille taloudellisille toimijoille kilpailuoikeudellisesti tiukempia sääntöjä kuin muutoin.

Vaikka kilpailuneutraliteetti ei vaarantuisikaan, on toki järkevää toimia siten, että markkinoiden toimivuus ja kehittyminen pystytään mahdollisimman hyvin varmistamaan.

10.3.3 Yleishyödyllisten yhteisöjen perustaminen ja konsernin sisäinen toiminta

Kilpailuneutraliteetin vaarantumisen osalta on syytä arvioida vielä erikseen rakennuttajan ja palveluntuottajan yhteistä omistajuutta ja konsernirakennetta. Tämänkin osalta mielestäni olennaista on se, tekevätkö rakennuttaja ja palveluntuottaja tällöin yhteistyötä tavalla, joka vaarantaa kilpailuneutraliteetin.

Konsernirakenne on mielestäni rinnastettavissa rakennuttajan ja palveluntuottajan väliseen yhteistyöhön. Konsernirakenne itsessään ei siten mielestäni automaattisesti vaaranna kilpailuneutraliteetin toteutumista. Konsernirakenteen osalta kilpailuneutraliteetin vaarantuminen liittyy siten samanlaisiin asioihin kuin, mitä yhteistyön osalta ylipäättään on tuotu selvityksessä esiin.

Silloin kun samassa konsernissa toimii sekä rakennuttaja että palveluntuottaja, on ilmeisen todennäköistä, että nämä tekevät yhteistyötä myös ARA-tukea saavien hankkeiden osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että konsernirakenne saattaa johtaa tiiviiseen yhteistyöhön ja siten myös vaikuttaa markkinoiden rajoittumiseen.

10.3.4 Kilpailuneutraliteetti vai kilpailukyky

Selvitystyön yhteydessä kilpailuneutraliteetin vaarantumisen osoittavina asioina on nostettu esiin myös useita sellaisia asioita, jotka mielestäni liittyvät enemmänkin yritysten kilpailukykyyn. Julkisten hankintojen osalta kyse on siten siitä, kuinka hyvin tarjoaja osaa tarjota ja miten tarjoaja menestyy asumispalveluiden tarjouskilpailuissa.

Selvitystyön yhteydessä todettiin, että isommilla valtakunnallisilla toimijoilla on yleensä jo laajemman toiminnan kautta pieniä, paikallisia toimijoita parempi käsitys markkinatilanteesta. Omalta osaltaan tämä tietoisuus parantaa kilpailukykyä. Kilpailukyky paranee erityisesti silloin, kun kilpailutuksissa ostetaan erityisosaamisen sijasta enemmänkin ns. bulkkipalvelua. Erityisosaaminen nostaa yleensä palvelun hintaa. Erityisosaamista tarjoavien palveluntuottajien hinnat saattavat olla tarjouskilpailussa kalliimpia, kuin tarjouspyynnön vähimmäisvaatimusten mukaista peruspalvelua tarjoavien palveluntuottajien hinnat.

Tarjouskilpailuissa menestyvät entistä enemmän sellaiset tarjoajat, joille hankintalainsäädäntö ja sen soveltaminen on tuttua. Nämä tarjoajat tarjoavat juuri vähimmäisvaatimukset täyttävää palvelua. Laadukkaamman palvelun tarjoaminen nostaa yleensä tarjousten vertailuun vaikuttavaa hintaa. Lisäksi tarjoajat huomioivat tarjouksissaan erityisesti tarjousten vertailuun vaikuttavat hinnat. Mikäli jokin hinta ei vaikuta tarjousten vertailuun, voidaan tätä hintaa nostaa ja puolestaan laskea vertailuun vaikuttavia hintoja. Tarjousten tekemisessä voidaan huomioida myös hinnoille asetetut painoarvot ja miettiä kilpailukykyisin hinta painoarvoja soveltaen. Näiden asioiden huomioiminen tarjouksen tekemisessä on täysin sallittua.

Markkinoilla olevat toimijat voivat omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten kunta eri tilanteissa toimii. Tämä ei sinällään ole lainsäädännön vastaista, eikä kiellettyä ole sekään, että kuntaan otetaan ennakkoon yhteyttä. Kiellettyä ei myöskään ole se, että jotkut markkinoilla olevista toimijoista tekevät toisia enemmän selvityksiä, kartoituksia markkinatilanteesta, ennakoivat kunnan tarpeita ja sitä, miten kunta asumispalvelujen järjestämisen osalta tulee toimimaan. Myös rakennuttajat etsivät sopivia tontteja hoivapalvelutalojen rakentamiseen. Kyse on markkinaehtoisesta toiminnasta, joka parantaa yrityksen kilpailukykyä tulevaisuuden tarjouskilpailuissa.

Näiden asioiden osalta kyse ei ole kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta, vaan joidenkin yritysten paremmasta kilpailukykyistä. Luonnollinen ja väistämätön osa talouden toimintaa, on se, että jollain on parempaa tietoa ja sitä kautta myös parempi kilpailukyky.

11. Mahdollistavatko nykyiset säännökset palveluntuottajan tai jonkin muun prosessissa mukana olevan tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen mukaista

Toimeksiannossa edellytettiin, että selvityksessä otettaisiin kantaa siihen mahdollistavatko nykyiset säännökset palveluntuottajan tai jonkin muun prosessissa mukana olevan tahon hyötymisen tavalla, joka ei ole järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen mukaista.

Järjestelmän ja yhteiskunnan tuen tarkoitus on erityisryhmien kohtuuhintaisen asuminen edistämisen. Erityisryhmien osalta ARA-tuilla on tarkoitus kompensoida erityisryhmäasunnoissa tarvittavista erityisistä tila- tai varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia. ARA myöntää erityisryhmien asuntojen rakennuttamiseen tukea kunnille ja muille julkisyhteisöille sekä ARAn nimeämille yleishyödyllisille yhteisöille.

Järjestelmän ja yhteiskunnan tuen osalta tarkoituksenmukaisena ei voida pitää sitä, että järjestelmä estäisi markkinoiden toimivuuden ja asumispalveluiden kilpailuttamisen tasapuolisesti ja syrjimättömästi tai vaarantaisi kilpailuneutraliteetin toteutumisen.

11.1 Palveluntuottajien hyötymismahdollisuudet

Hinnoitteluun liittyvät hyödyt

Selvitystyön yhteydessä on esitetty erilaisia väitteitä siitä, kuinka ARA-tuetuissa kohteissa toimivat palveluntuottajat pystyvät hyötymään asumispalveluiden tuottamiseen liittyvien hintojen kautta.

Huomioita on kiinnitetty ensinnäkin siihen, että vuokrataso ARA-kohteissa ei välttämättä ole automaattisesti paljoakaan alhaisempi, kuin vapaarahoitteisissa kohteissa. Tämä on herättänyt epäilyksen siitä, että vuokran hinnan suuruuteen liittyy jotakin hyötymisen mahdollisuuksia.

Sekä rakennuttajat että palveluntuottajat toivat selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa esiin se, ettei vuokrataso automaattisesti ole alhaisempi ARA-tuetuissa kohteissa. Tätä selittää osin rakentamisen suhdanneajankohta ja osin omakustannusvuokraperiaate. Omakustannusvuokraperiaate estää vuokrien subventoinnin. Lisäksi vuokratasoon saattaa vaikuttaa se, että ARA-kohteissa tilojen ja laadun vaatimustaso on tarkkaan valvottu, ja sitä kautta korkealla tasolla. Samoin erittäin suuri merkitys vuokratason osalta on sillä, mihin korkotasoon lainat on sidottu. Yhteenvedona voidaan todeta, että vuokrataso ARA-tuetuissa kohteissa riippuu useista eri tekijöistä. Omakustannusvuokaraan liittyvät ehdot estävät kuitenkin sen, että palveluntuottaja pystyisi keinotekoisesti nostamaan vuokranhintaa ja subventoimaan sillä palveluiden tuottamista ja hinnoittelua.

Pääsääntöisesti vuokria ei huomioida tarjousten vertailuun vaikuttavana tekijänä asumispalveluiden tarjouskilpailuissa. Mikäli vuokrat vaikuttaisivat vertailuun, saattaisivat ARA-tuetuissa kiinteistöissä toimivat palveluntuottajat menestyä kilpailuissa vapaarahoitteisissa tiloissa toimivia palveluntuottajia paremmin, silloin kun vuokrataso ARA-kohteissa on alhaisempi.

Hoivapalveluiden hinnoista voidaan selvitystyön yhteydessä läpikäytyjen tilastojen ja keskustelujen perusteella todeta, että ARA-tuetussa kiinteistössä toimivien palveluntuottajien hoivapalvelun hinnat eivät yleensä ole kaikkein halvimpia, mutta eivät kaikkein kalleimpiakaan. Jotta ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja menestyisi asumispalveluja koskevissa tarjouskilpailuissa, tulee hinta laskea kilpailukykyisesti.

Yhteistyöhön liittyvät hyödyt

Yhteistyön osalta on tuotu esiin oletama siitä, että palveluntuottaja pääsisi ilman mitään velvoitteita tai riskiä automaattisesti hyötymään siitä, että palveluntuottaja saa yksinoikeuden toimia ARA-tuetussa kiinteistössä. Asiaa on käsitelty kappaleissa 2.8. Palveluiden tuottamiseen ARA-tuetuissa kohteissa liittyy palveluntuottajan osalta merkittäviä sitoumuksia ja riskien ottamista samalla tavoin kuin vapaarahoitteisissa kohteissa. Palveluiden tuottaminen ARA-tuetuissa kohteissa ei siten automaattisesti mahdollista palveluntuottajan hyötymistä järjestelmän tavoitteiden vastaisesti.

Palveluntuottajan valinta perustuu kunnan tekemiin tarjouskilpailuihin ja sopimukseen. Tarkasteltaessa palveluntuottajan valintaan liittyviä asioita asiakkaan näkökulmasta, ei kyse ole pelkästään palveluiden tuottamisesta laadukkaissa tiloissa. ARA-tuetuissa laadukkaissa tiloissa toimiminen ei myöskään automaattisesti johda siihen, että palveluntuottaja pystyisi saamaan hyötyä tätä kautta.

Palveluntuottaja hyötyy, mikäli kunta ottaa välivuokrauksen yhteydessä kannettavakseen palveluntuottajalle kuuluvaa normaalia yrittäjän riskiä.

Hyödyt konsernin sisäisten toimijoiden välisestä yhteistyöstä

Jotkut asumispalvelujen tuottajista ovat perustaneet yleishyödyllisiä yhteisöjä, jotka ovat hakeneet ARA:ta tukea. Tähän liittyen on noussut esille kysymys se, voiko rakennuttajan omistajana oleva palveluntuottaja hyötyä järjestelystä taloudellisesti.

Korkotukilain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yleishyödyllinen yhteisö ei tulouta omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, joka on vähintään kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin valtion viiden vuoden obligaatiolainan korko ja jonka laskentaperusteesta ja suuruudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tulouttaminen on sidottu yhteisöön sijoitettuihin varoihin. Mikäli palveluntuottaja ei ole sijoittanut yleishyödylliseen yhteisöön varoja, ei palveluntuottaja ole oikeutettu tuottoon lainkaan.

Välivuokraukseen liittyvät hyödyt

Palveluntuottaja ei hyödy suoranaisesti välivuokrauksesta, mikäli palveluntuottaja kantaa vajaakäytöstä aiheutuvat riskit. Palveluntuottaja voisi hyötyä välivuokrauksesta, mikäli kunta tekisi tilauksia hankintalainsäädännön vastaisesti, välivuokratuissa tiloissa toimivalta palveluntuottajalta.

11.2 Rakennuttajien ja muiden toimijoiden hyötymismahdollisuudet

Rakennuttajien omistajien hyötyminen tuottoina määräytyy korkotukilain säädösten mukaan.

Muita mahdollisia toimijoita voisivat olla rakennuttajan kanssa samassa konsernissa toimivat kiinteistöjen ja rakennusten sekä asuntojen ylläpidosta vastaavat palveluntuottajat. Korkotukilain 13 §:n mukaan vuokran on pidettävä sisällään hyvän kiinteistönpidon mukaiset menot, jotka aiheutuvat kiinteistön ja rakennusten sekä asuntojen ylläpidosta ja hoidosta.

Korkotukilainoitetuissa vuokra-asunnoissa usein rakennuttaja vastaa isännöintitoiminnan järjestämisestä. Isännöintitoimintaa varten saatetaan perustaa erillinen yhtiö, joka myy palveluitaan kiinteistöyhtiölle.

Tältä osin hyötymistä saattaisi tapahtua, mikäli isännöintikulut eivät olisi markkinahintaisia. Eli mikäli palveluntuottajat pystyisivät ylihinnottelemaan tarjoamansa palvelut.

ARAN oppaassa 26.4.2010 "Vuokranmääritysohje ARAn avustamille erityisryhmähankkeille" on suositeltu palveluiden kilpailuttamista. Ohjeessa todetaan lisäksi, että mikäli kyseiset palvelut tuotetaan itse niitä kilpailuttamatta, palvelujen hinta ei saa ylittää paikkakunnalla tavanomaista, vallitsevaa hintatasoa.

11.3 Yhteenveto järjestelmän toimivuudesta

Nykyiset säännökset mahdollistavat sen, että rakennuttajat ja palveluntuottajat voivat tehdä yhteistyötä ARA-hankkeissa. Yhteistyötä voidaan tehdä sekä konsernin sisäisten toimijoiden että omistajuuden osalta erillisten toimijoiden kanssa. Sinällään yhteistyötä rakennuttajien ja palveluntuottajien välillä ei voida pitää pelkästään negatiivisena asiana. Rakennuttajat ja palveluntuottajat ovat yhteistyöllään vastanneet järjestelmän tavoitteeseen erityisryhmien kohtuuhintaisten laadukkaiden asuntojen rakennuttamisesta tarpeen mukaisesti ja pitkäaikaiseen käyttöön. Yhteistyöjärjestelyt saattavat kuitenkin johtaa siihen, että vain tietyt palveluntuottajat tuottavat palveluja ARA-tuetuissa kiinteistöissä. Tämä saattaa vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen ja siihen, että markkinat rajoittuvat.

Palveluntuottajan ja muiden toimijoiden mahdollisuudet hyötyä järjestelmästä riippuvat pääsääntöisesti kunnan toiminnasta. Kyse on kokonaisuudesta. Tähän kokonaisuuteen ja sen kautta syntyvään lopputulokseen vaikuttaa ensinnäkin se, miten kunta toimii niiden asioiden osalta, jotka vaikuttavat siihen, ketkä saavat ja voivat rakennuttaa ARA-tuella asuntoja erityisryhmille. Toisaalta tähän liittyy merkittävästi se, miten, milloin ja millaisilla ehdoilla kunta kilpailuttaa asumispalvelut. Välivuokrauksen osalta olennaista on se, millaisilla ehdoilla välivuokraus toteutetaan.

12. Toimenpide-ehdotukset

Selvitystyön yhteydessä on voimakkaasti tuotu esiin sitä, että rakennuttaminen ja palveluntuottaminen pitäisi eriyttää täysin toisistaan. Tähän liittyen on esitetty, että palveluntuotannosta pitäisi täysin eriyttää tilojen hallinta. Tällä hetkellä asumispalvelujen tuottaminen on vahvasti sidoksissa palveluntuottajan hallussa oleviin tiloihin. Tilat voivat olla palveluntuottajan omistamia tai vuokraamia. Suurin osa tarjouskilpailusta on sellaisia, joissa edellytetään, että palveluntuottajalla on hallinnassaan palveluntuotannossa käytettävät tilat. Tilat ovat voineet saada ARA-tukea tai muita tukia tai ne voivat olla vapaarahoitteisia.

Selvitystyön yhteydessä on ilmennyt, että ongelmat johtuvat pitkälti siitä, että yksittäisiä päätöksiä/ratkaisuja tehtäessä kunta ei hahmota sitä, miten nämä vaikuttavat kokonaisuuteen ja millaiseen lopputulokseen ne saattavat johtaa markkinoiden toimivuuden osalta. Välttämättä ei hahmoteta eikä ymmärretä tai ei haluta ymmärtää sitä, että tontin myyminen, ARA-tuen puoltaminen, tilojen välivuokraaminen, yksinoikeussopimukset tilojen käytöstä tietyn palveluntuottajan osalta ja asumispalvelujen kilpailuttaminen tietyllä aikataululla tai tietyillä ehdoilla saattavat muodostaa sellaisen kokonaisuuden, jossa kilpailuneutraliteetti vaarantuu.

Tältä osin on huomattavaa, että yhteistyön tekeminen, välivuokrasopimukset ja yksinoikeussopimukset eivät kuitenkaan automaattisesti vaaranna kilpailuneutraliteettia tai johda yksiselitteisesti markkinoiden rajaamiseen syrjivällä tavalla. Se millaiseksi lopputulos markkinoiden kannalta muodostuu, riippuu kyseisistä markkinoista ja kokonaisuuteen liittyvistä yksittäisistä ehdoista.

Selvitystyön yhteydessä on siis tullut esiin se, ettei kilpailuneutraliteetti välttämättä vaarannu pelkästään sillä, että tietyt rakennuttajat tekevät yhteistyötä tiettyjen palveluntuottajien kanssa. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, kun kunnan tekemät ratkaisut, päätökset ja sopimukset johtavat siihen, että todellinen kilpailu markkinoilla vähentyy joko jo tarjouskilpailun yhteydessä tai pidemmällä aikavälillä. Muiden kuin yhteistyöjärjestelyissä mukana olevien tahojen kannalta ongelmaksi muodostuu avoimuuden puute. Päätöksiä, ratkaisuja ja sopimuksia ei tehdä sillä tavoin systemaattisesti ja avoimesti, että markkinoilla olevat toimittajatkaan ymmärtäisivät yksittäisten ratkaisujen väliset yhteydet. Kyse on siis siitä, että muillakin kuin niillä, jotka ovat ”neuvottelupöytien ääressä” olisi halukkuutta päästä mukaan kyseisiin järjestelyihin, jotka mahdollistaisivat liiketoiminnan kasvattamista. Koska markkinoilla olevat toimijat eivät saa tietoa tai käsitä sitä millainen lopputulos kokonaisuuden osalta on syntymässä, ei heillä ole mahdollisuuksia puuttua lopputuloksen syntymiseen. Ratkaistavaksi jää se, voidaanko jatkossakin toimia kuten nyt, vai pitäisikö pyrkiä avoimempiin toimintamalleihin, jotka varmistaisivat nykyistä paremmin markkinoiden toimivuutta ja läpinäkyvyyttä asumispalvelujen järjestämisessä.

On perusteltua, että julkista tukea annettaessa, toimintamallit ovat avoimia ja mahdollisimman kilpailuneutraaleja. Täydellistä tasapuolisuutta markkinoilla olevien ja sinne tulevien toimijoiden osalta ei kuitenkaan pystytty saavuttamaan. Koska tilanne markkinoilla niin ostajan kun palveluntuottajienkin osalta vaihtelee, ei ole löydettävissä yhtä yleispätevää ratkaisua, jota voitaisiin soveltaa kaikissa tilanteissa.

Toimenpide-ehdotusten osalta merkittävää on se, pidetäänkö kilpailuneutraliteetin toteutumista ai-noana asiana, tai muita tärkeämpänä päämääränä. Intressivertailussa on syytä huomioida se, että tuen tarkoitus ja päämäärät tulevat edelleenkin turvattua. Toisaalta merkittävää on myös asukkaan asumisturvan takaaminen, joka sisältyy tuen tarkoitukseen ja päämäärään. Palvelun jatkuvuuden osalta ongelmallisena ei ole yleensä pidetty sitä, että palveluntuottaja vaihtuu. Toisaalta joidenkin

erityisryhmien osalta kyse on pitkäaikaisesta asumisesta, joten palveluntuottajallakin ja hänen tarjoamallaan palvelulla on asukkaana kannalta merkitystä.

Toimenpide-ehdotuksilla pyritään varmistamaan sitä, että tukien myöntämiskäytännöt olisivat sellaisia, että ne nykyistä paremmin varmistaisivat sen, ettei osapuolten toiminta tosiasiallisesti rajoitaisi markkinoita tai vaikeuttaisi muiden vaihtoehtojen toteutumista.

12.1 Strategioiden laatiminen

Kunnilla on merkittävä rooli asumispalvelujen järjestäjänä ja ARA tukien puoltajana. Tämä rooli täytyy tuoda nykyistä vahvemmin esille ja kuntien osaamista tulee tukea ja lisätä. Kunnan pitää pystyä toimimaan pitkäjänteisesti, avoimesti ja johdonmukaisesti, jotta markkinoilla olevat ja sinne tulevat uudet palveluntuottajat tietävät, miten kunta tulee asumispalvelujen järjestämisen osalta toimimaan.

PALVAS-työryhmän loppuraportissa yhdeksi toimenpide-ehdotukseksi kirjattiin kuntien strategisen otteen vahvistaminen palveluasumisen suunnittelussa ja järjestämisessä. Lisäksi PALVAS-työryhmä ehdotti, että kuntaliitto laatisi yhdessä alan toimijoiden kanssa ohjeen palveluasumisen kilpailuttamisesta ja vahvistaisi kuntien hankintaosaamista.

Kuntaliitto on laatimassa ohjeen. Ohjeluonnos on ollut selvitystyössä käytettävissä. Ohje julkaistaan syksyllä. Ohjeluonnoksessa todetaan palveluasumisen ja strategioiden osalta seuraavaa⁸:

”Palveluasumisen järjestäminen edellyttää kunnilta pitkäjänteistä, strategista suunnittelua. Strategia perustuu kattavaan nykytilan analyysiin ja toimintaympäristön muutosten ennakointiin. Strategiassa asetetaan toiminnan tavoitteet tuleville vuosille sekä valitaan linjaukset tavoitteiden toteuttamiseksi. Strategia sidotaan kunnan muihin ydinprosesseihin, kuten budjetointiin, kehittämistoimintaan ja arviointiin. Tärkeimmät tavoitteet otetaan mukaan valtuustotason tavoitteisiin, jolloin niiden toteuttamiseen osoitetaan myös tarvittavat voimavarat.

Strategian saattamiseksi käytäntöön tavoitteet konkretisoidaan seurattaviksi osatavoitteiksi, täsmennetään vastuut ja tarvittavat toimenpiteet ja aikataulut sekä sovitaan arvioinnista. Strategian onnistunut laatiminen ja toteutus on pitkäjänteinen prosessi, joka edellyttää laajaa yhteistyötä kunnan eri toimialojen henkilöstön sekä ammatillisen ja luottamushenkilöjohdon kesken sekä yhteistyötä kuntalaisten, palvelunkäyttäjien ja tuottajien, elinkeinoelämän kanssa ja muiden sidosryhmien kanssa.

Palveluasumista palvelumuotona saattavat kunnassa ohjata monet strategiat ja kehittämisohjelmat. Jotta strategiatyö pystyisi joustavammin reagoimaan jatkuviin toimintaympäristön muutoksiin, osalla kunnista on yksi kuntastrategia, ja toimialoilla on omat, kuntastrategiaan sovitettut, konkreettiset kehittämisohjelmansa.

Kunnilla on yleensä Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen mukaisesti ikääntymispoliittinen strategia ja sen osana ikääntyneiden palvelurakennetta ja palvelujen, kuten tehostetun palveluasumisen peittävyyttä koskevat tavoitteet lähivuosille eli laatusuosituksen julkaisemisesta vuodesta 2008 vuoteen 2012.

Koska palveluasumista järjestetään muillekin kuin vanhuksille, voi palveluasuminen sisältyä myös kunnan vammaispoliittiseen ohjelmaan, sosiaali- ja terveystalouden kehittämishankkeeseen tai muu-

⁸ Teksti on ohjeluonnoksesta. Ohjeen lopullinen teksti ei ole ollut käytettävissä selvitystä laadittaessa.

hun hyvinvointiohjelmaan. Palveluasumista koskevat suunnitelmat eivät välttämättä kata kaikkia asiakasryhmiä tai suunnitelmia ei ole koordinoitu keskenään. Palveluasuminen voi olla myös osa kunnan tai alueen palveluverkkoselvitystä, jossa tarkastellaan palveluasumisyksiköiden sijoittumista kunnan alueella tällä hetkellä ja tulevina vuosina.

Kataisen hallitusohjelman mukaan kunnan tulee laatia palvelustrategia. Palvelustrategiassa määritellään:

1. palvelujen toimintavolyymit ja niihin käytettävissä olevat taloudelliset ja henkilöstöresurssit kullakin toimialalla
2. palvelut, jotka kunta aikoo tuottaa omien organisaatioidensa toimesta
3. palvelut, joissa kunta pyrkii yhteistyöhön muiden kuntien kanssa
4. palvelut, joiden tuottamisen kunta pyrkii ensisijaisesti antamaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi
5. palvelut, joiden tuottamisen kunta pyrkii ainakin osaksi antamaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi
6. palvelut, joiden järjestämisestä kunta aikoo kokonaan luopua (ei koske lakisääteisiä palveluja tai viranomaistehtäviä)
7. palveluiden rahoituksen järjestäminen, maksupolitiikan kehittäminen,
8. kunnan omistajapolitiikka ja palveluiden järjestäminen”

Kuntaliiton ohjeluonnoksessa todetaan, että osalla kunnista on jo nyt palvelustrategia tai hankintastrategia, joka sisältää palvelujenjärjestämistä ja hankintoja koskevat linjaukset. Osalla ei kuitenkaan näitä strategioita vielä ole, eikä strategioissa tehtyjä linjauksia ole välttämättä viety käytännön tasolle. Jo laadittujen strategioiden sisältö ja laatu vaihtelevat.

Kuntaliiton ohjeluonnoksessa on joitain esimerkkejä siitä, miten asioita tulisi strategioissa linjata. Tätä ohjeistusta pitäisi lisätä ja lisäksi kuntia pitäisi opastaa strategioiden laatimisessa.

12.1.1 Strategioiden sisältö

Toimeksiannossa nimenomaisesti pyydettiin selvittämään sitä, miten kiinteistöjen omistaminen ja palvelujen tuottaminen voitaisiin eriyttää kilpailuneutralisti. Tältä osin kyse on vielä laajemmasta kokonaisuudesta, kuin pelkästään palvelustrategian laatimisesta. Ensinnäkin pitäisi luoda selkeästi toisistaan erilliset kiinteistömarkkinat ja palvelutuotannon markkinat. Kiinteistömarkkinat tulisi eriyttää siten, että siellä olisi oma toimintansa ja omat toimijansa, jotka olisivat palveluntuotannosta erillisiä toimijoita. Toisistaan eritetyt kiinteistömarkkinat ja palvelumarkkinat tulisi sovittaa asu-mispalvelujen osalta toimimaan yhdessä.

Kyse ei siten ole pelkästään palvelustrategian laatimisesta, vaan kunnan pitäisi laatia myös kiinteistöstrategia, joka sovitettaisiin yhteen palvelustrategian kanssa. Kokonaisuuden toimivuuteen liittyy se, miten kunta maankäytön, kaavoituksen ja yhdyskuntasuunnittelun osalta toimii. Eli pelkällä palvelustrategialla ei päästä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen, mikäli siihen ei liity esim. johdonmukainen toiminta tonttien myymisen osalta.

Kiinteistöstrategiassa tulisi siten määritellä ensinnäkin se, missä määrin kunta itse omistaa kiinteistöjä. Eli ARA-tukien näkökulmasta tarkasteltuna linjattaisiin kunnan oma rooli rakennuttajana. Mikäli kunta toimii rakennuttajana, tulee kunnan huomioida muun muassa tähän liittyvät taloudelliset vaatimukset sekä osaaminen ja resurssit. Tämä koskee myös hoivapalvelutalojen rakentamisen suunnitteluun liittyvää osaamista.

Kunnan omien tilojen hallinta liittyy palvelustrategiaan siten, että kunnan tulee linjata se, tuotetaanko palvelut näissä tiloissa kokonaan tai osittain itse. Mikäli palveluita ei tuoteta itse, tulee linjata se, miten palvelut kilpailutetaan kunnan omistamiin tiloihin.

Lisäksi pitää linjata se, mikä on kunnan rooli ja toimintapa kiinteistöjen hallinnan osalta. Eli toimii-ko kunta välivuokraajana, missä laajuudessa ja millä tavoin. Tältä osin on syytä miettiä sitä, kuinka laajassa mittakaavassa kunta pystyy toimimaan välivuokraajana, eli mitkä ovat kunnan taloudelliset edellytykset välivuokrauksen osalta. Mikäli kunta ei pysty välivuokraamaan tiloja kaikille palveluntuottajille, tulee ratkaista se, miten välivuokrauksen osalta toimitaan ja miten valitaan välivuokratavat tilat. Välivuokraukselle tulee luoda strategiassa selkeät toimintamallit sekä sopimusehdot, jotka eivät johda kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen. Mikäli palveluntuottaja kilpailutetaan, tulee huomioida ne tekijät, joilla mahdollistetaan todellisen kilpailun syntyminen.

Kiinteistöstrategiassa tulee linjata myös tontin luovutuksiin liittyvät asiat.

Kiinteistöstrategiassa tulee tehdä linjaukset olemassa olevien tilojen osalta. Olennaista olisi ottaa kantaa muun muassa olemassa olevien tiloihin tehtäviin peruskorjauksiin.

Kuntien tulisi siis palvelustrategioiden lisäksi laatia kiinteistöstrategiat. Palvelustrategiassa määriteltäisiin hallitusohjelmassa linjatut asiat ja huomioitaisiin palvelujen tuottamiseen liittyvät vaihtoehdot ja vaihtoehtoihin liittyvät velvoitteet. Kunnan tulisi päättää mihin se sitoutuu ja miten eri vaihtoehtoja pitkällä aikavälillä tullaan toteuttamaan. Vaihtoehtojen tulisi perustua tietoihin palvelurakenteesta, volyymeista jne. Palvelutoimintaa tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti siten, että siinä huomioitaisiin myös kiinteistöstrategiassa olevat asiat. Eli palvelutoiminnassa tarvittavat tilat ja asunnot yms.

12.1.2 Markkinoiden toimivuuteen liittyvät asiat strategioiden kannalta

Strategioiden laatimisella pystyttäisiin tuomaan kunnan toimintaan pitäjänteisyyttä. Käytännössä asumispalvelujen markkinoiden toimivuuteen liittyvät ongelmat johtuvat usein kunnan tekemien suunnitelmien, kartoitusten ja laskelmien lyhytaikaisuudesta. Mikäli toimitaan kädestä suuhun mentaliteetilla, eivät markkinoilla olevat toimijat pysty ennakoimaan sitä, miten kunta asumispalvelujen osalta tulee pitkällä aikavälillä toimimaan. Mikäli tieto pitkäaikaisista suunnitelmista ei välity markkinoille, pystyvät vain harvat markkinoilla olevista toimijoista reagoimaan tuleviin muutoksiin.

Asumispalvelujen osalta palveluntuottajat tarvitsisivat hyvissä ajoin tietoa muun muassa volyymien muutoksista, tarpeen mahdollisesta kasvamisesta, ostopalvelujen lisääntymisestä ja palvelusetelin käyttöönnotosta.

Markkinoiden toimivuuteen liittyy myös se, että kunnan toiminnasta saadaan hyvissä ajoin ja avoimesti riittävästi tietoa. Luottamus ja läpinäkyvyys edellyttävät avointa tiedottamista strategioista sekä uusista hankkeista ja palveluista. Strategioita toimeenpantaessa ja päätöksiä tehtäessä voitaisiin esim. myös nykyistä enemmän arvioida yrittäjävaikutuksia.

Mikäli asiat ilmenevät markkinoilla oleville toimijoille, vasta kilpailutuksia koskevista tarjouspyynnöistä, eivät markkinoilla olevat toimijat välttämättä pysty vastaamaan tarjouspyynnöissä määriteltyyn kysyntään. Kuntien tulisi laatia realistiset aikataulut kilpailutuksille, vaatimuksille palvelutuotannon aloittamisesta, uusien tilojen rakentamiselle, vahojen tilojen korjaamiselle jne. Strate-

gioiden laatimisessa tulisi huomioida realististen aikataulujen asettaminen ja se, miten ne käytännössä toteutetaan.

12.1.3 Strategioiden huomioiminen ARA-tukia myönnettäessä

Pelkästään strategioiden laatiminen ei riitä. Strategiat pitää myös toteuttaa ja ottaa käyttöön. Strategioita on myös ylläpidettävä ja päivitettävä. Kunnan tulee toimia johdonmukaisesti strategioiden soveltamisessa, jotta kiinteistömarkkinat ja palveluntuotanto saadaan eriytettyä, eikä ongelmallisia toimitusketjuja, jotka johtavat markkinoiden rajoittumiseen synny. Maankäytön, ARA-tukikohteiden puoltamisen ja palveluiden ostamisen tulee tapahtua strategioiden mukaisesti.

Sen varmistamiseksi, että strategioita todella noudatetaan käytännössä, huomioitaisiin niiden noudattaminen myös ARA-tukien myöntämispäätöksiä tehtäessä. ARA-tuen myöntämiselle asetettaisiin valtiotukisäädösten mukaisesti lisäehto, joka liittyisi kunnan strategioiden mukaiseen toimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan tulisi ARA-tukihakemusta puoltaessaan tuoda esiin se, miten hanke toteuttaa kunnan kiinteistöstrategiaa ja palvelustrategiaa. Mikäli hanke ei ole kiinteistö- ja palvelustrategioiden mukainen ei tukea myönnettäisi.

12.1.4 Toimenpiteet strategioiden laatimisen osalta

ARA-tuen myöntämiselle asetetaan strategioiden laatimiseen ja hankkeen strategioiden mukaisuuteen liittyvä lisäehto. Kunnan tulee ARA-tukihakemusta puoltaessaan tuoda esiin se, miten hanke toteuttaa kunnan kiinteistöstrategiaa ja palvelustrategiaa. Mikäli hanke ei ole kiinteistö- ja palvelustrategioiden mukainen, ei tukea myönnetä.

Ympäristöministeriö, ARA ja Kuntaliitto selvittävät ensi vaiheessa konkreettisesti sen, millaisia tietoja strategioissa on oltava, jotta ARA pystyy varmistamaan tuen myöntämistä harkitessaan puoltohakemuksen strategioiden mukaisuuden. Lisäksi on laadittava ARAn käyttöön ohjeistus, jonka mukaan ARA arvioi puoltohakemuksen strategian mukaisuutta. Tällaisen lisävaatimuksen huomioiminen tuen myöntämisessä edellyttää lisäksi ohjeistuksen laatimista ARA-tuenhakijoille ja ARA-tukihakemuksia puoltaville kunnille sekä ARAn lomakkeiden, kuten sote-lomakkeen, muuttamista.

Lisäksi edellä mainitut tahot selvittävät sen, millaisella aikataululla vaatimus voidaan ottaa käyttöön. Aikataulun asettamisessa tulee huomioida muun muassa kuntien mahdollisuudet saada strategiat laadittua ja asukkaiden asumisturvan toteutuminen. Liian tiukka aikataulu johtaisi käytännössä siihen, ettei tukia myönnettäisi, mikä puolestaan vaarantaisi asukkaiden asumisturvan toteutumisen siltä osin, ettei tarvetta vastaavasti saataisi rakennettua asukkaiden käyttöön tarvittavia laadukkaita kohtuuhintaisia tiloja.

Kuntien tulee laatia strategiat. Kuntien käyttöön tulee tarjota opastusta ja ohjeistusta strategioiden laatimisen osalta.

Strategioiden sisällöstä tulee tiedottaa avoimesti.

Kuntien tulee toimia strategioiden mukaisesti.

ARA-tuen saaminen edellyttää, että hanke on kunnan strategioiden mukainen. ARA arvioi asian laaditun ohjeistuksen mukaisesti.

Ehdotus vaikuttaa muun muassa seuraaviin asioihin:

- Kunnan täytyy miettiä se, miten se tulee pitkällä aikavälillä toimimaan kiinteistöihin liittyvien asioiden ja asumispalvelujen järjestämisen osalta.
- Markkinoiden toimivuuden vaarantavia toimitusketjuja ei pääse kunnan tietämättä tai ymmärtämättä syntymään samalla tavoin kuin tällä hetkellä.
- Kunnan toiminnasta tulee avoimempaa ja läpinäkyvämpää.
- Markkinoilla olevat ja sinne tulevat uudet potentiaaliset toimijat saavat etukäteen tietoa siitä, miten kunta asumispalvelujen järjestämisen ja niihin liittyvien asioiden osalta tulee toimimaan.
- Markkinoilla olevat ja sinne tulevat uudet potentiaaliset toimijat voivat suunnitella toimintaansa etukäteen saatujen tietojen pohjalta.
- Toimintatavalla varmistetaan kunnan pitkäjänteinen, avoin ja johdonmukainen toiminta ARA-tukiin ja asumispalveluun liittyvien asioiden osalta.

12.2 Markkinakartoitukset osaksi toimintaa

Kuten edellä on tullut esille, selvitystyön yhteydessä on epäkohtana tuotu esiin ensinnäkin se, että tiloja ei olisi rakennettu todellisen tarpeen mukaisesti. Lisäksi epäkohtana on nostettu esiin se, että markkinoilla olevat toimijat eivät ole saaneet tietoa kunnan toiminnasta. Eli erilaisia toimitusketjuja on päässyt syntymään ilman, että markkinoilla olevat toimijat olisivat tulleet näistä tietoiseksi ja olisivat tätä kautta pystyneet reagoimaan toimitusketjujen syntymiseen. Tähän liittyy myös asumispalvelujen kilpailuttaminen ja tiedot tulevasta tarjouskilpailuista ja niiden sisällöstä. Mikäli tietoa ei ole, eivät tarjoajat pysty välttämättä vastaamaan tarjouspyynnöissä oleviin vaatimuksiin vaaditussa aikataulussa.

Kunta täyttää ARA-tukea puoltaessaan sote-lomakkeen. Tällä hetkellä sote-lomakkeen kohdassa 3. Hankkeen tiedot pyydetään kuntaa selvittämään muun muassa seuraavat asiat:

- Suunnitelma tai selvitys hoitopalvelusta
- Toteutetaanko palvelut kunnan omana työnä vai ostopalveluna
- Onko palveluista voimassa olevaa sopimusta
- Palvelujen kilpailutuksen ajankohta

ARA-tuen puoltaminen ei varsinaisesti edellytä, että kunta olisi riittävällä ja avoimella tavalla selvittänyt markkinoilla olevien tai uusien potentiaalisten toimijoiden mahdollisuuksia vastata tilaja/tai palvelutarpeeseen. ARA-tukea puoltavalle kunnalle voitaisiin asettaa selkeä velvoite markkinoiden kartoittamiseen. Markkinakartoitus täydentäisi kunnan suunnitelmaa ja selvitystä hoitopalvelusta. ARA-tuen puoltaminen edellyttäisi markkinoiden kartoittamista. Kunnan tulisi ARA-tukea puoltaessaan toimittaa ARAlle selvitys markkinoiden kartoituksesta.

Sote-lomaketta tulee tältä osin tarkentaa ja muuttaa, jotta ARA saa tiedon siitä miten markkinoita on kartoitettu ja mikä tilan tarve markkinakartoitukseen pohjautuen on. Kuntia tulee tämän osalta ohjeistaa. Tarvittaessa kuntien käyttöön voidaan laatia myös malliasiakirjoja.

Tarkemmin tulee miettiä vielä sitä, miten markkinoiden kartoitus tulee tehdä. Mielestäni olisi järkevää mahdollistaa useita erilaisia toimintatapoja. Näitä voisivat olla esimerkiksi seuraavat jo nyt käytössä olevat tavat:

- Julkaistaan markkinakartoituksesta osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi eli HILMA:ssa ennakkoilmoituslomaketta käyttäen tietopyyntö,

- Lähetetään markkinakartoituksesta tietopyyntö kunnassa toimiville ja potentiaalisille palveluntuottajille tai
- Julkaistaan tieto markkinakartoituksesta esim. kunnan Internet-sivuilla.

Markkinakartoituksessa voitaisiin selvittää ainakin seuraavia asioita:

- palveluntuottajan tarjoamat palvelut
- kohderyhmät/asiakkaat, joille palvelua tarjotaan tai voitaisiin tarjota
- palveluntuottajan volyymit
- palveluntuotannossa käytettävät tilat: onko palveluntuottajalle hallinnassaan palveluntuotannossa tarvittavat tilat, ollaanko tiloja laajentamassa, muuttamassa, onko palveluntuottaja rakentamassa uusia tiloja, ollaanko nykyisiä tiloja peruskorjaamassa tai voitaisiinko niitä peruskorjata asumispalvelutiloiksi
- milloin palveluntuottaja voisi aloittaa palveluntuotannon
- tonttitarve ja tarjonta

Markkinakartoitukseen liittyvän lisäehdon käyttöön ottaminen ja siihen liittyvien yksityiskohtien selvittäminen, edellyttää ainakin ympäristöministeriön, ARAn, kuntaliiton, rakennuttajien ja palveluntuottajien yhteistyötä.

12.3 Hankintojen kilpailuttamiseen liittyvät ehdotukset

Merkittävää markkinoiden toimivuuden kannalta on myös se, miten hankintoja kilpailutetaan. Alla olevissa kohdissa on mietitty sellaisia tapoja, jotka parantaisivat muun muassa pk-yritysten asemaa asumispalvelujen tarjoajina ja lisäisivät muutoinkin avoimuutta ja kilpailua toimitusketjuun liittyvien kilpailutusten osalta.

12.3.1 Hankinnan kohteen määrittäminen ja osatarjousten salliminen

Kunnat voisivat hankintoja tehdessään huomioida nykyistä paremmin tarjouskilpailuissa markkinoiden tarjontaa. Hankinnoissa voitaisiin sallia osatarjoukset ja asettaa kullekin osalle omat vaatimuksensa. Näin voitaisiin esim. osaan asumispalveluita liittää kotihoitoa tai mahdollistaa se, että asumispalveluissa käytettävät tilat olisivat laajemminkin käytettävissä. Osatarjousten salliminen mahdollistaisi pienempien yritysten menestymisen tarjouskilpailuissa ja elvyttäisi elinkeinotoimintaa.

Osatarjousten salliminen mahdollistaisi pienempien kokonaisuuksien tarjoamisen. Näiden osalta voitaisiin vaatia erityisosaamista tai määrittää erilainen palveluntarve. Näiden perusteella tarjoajille ja palveluntuottamisessa asetettaville tiloillekin voitaisiin asettaa erilaisia vaatimuksia. Käytännössä erityisosaamisen kovemmat vaatimukset johtaisivat todennäköisesti hinnan nousemiseen. Toisaalta tarjoajat voisivat keskittyä tarjoamaan heidän ydinosaaamisensa mukaisiin osa-alueisiin, mikä puolestaan saattaisi johtaa siihen, ettei ”erityispalvelua” tarvitsisi tarjota ”peruspalveluna”. Tällöin peruspalvelua ei myöskään tarvitsisi ostaa erityispalvelun hinnalla.

Osatarjousten sallimisen puolesta voidaan esittää muun muassa seuraavia asioita:

- eri osien osalta eri sopimuskumppanit ja omat sopimuksensa,
- lisää kilpailua,
- lisää paikallisten ja pienten toimijoiden mahdollisuuksia menestyä tarjouskilpailussa,
- edistää markkinoiden toimivuutta,

- voidaan valita paras mahdollinen toimija kullekin osa-alueelle,
- vältetään alihankinnat,
- pystytään huomioimaan markkinoiden kapasiteetti ja resurssit paremmin ja
- saavutetaan alhaisemmat hinnat ja laadukkaampi toteutus.

Toimenpiteet

Kuntia kannustetaan ja opastetaan osatarjousten sallimiseen tarjouskilpailuissa. Kuntaliitto voisi tuoda asian esille asumispalveluja koskevassa hankintaohjeessa. Kuntien käyttöön ja avuksi voitaisiin tarvittaessa laatia asiakirjamalleja.

12.3.2 Kokonaisuuden kilpailuttaminen osissa

Kokonaisuus, joka muodostuu rakennuttajan hankkimisesta, tontin myymisestä, ARA tuen puoltamisesta ja hoivapalvelujen ostamisesta, voitaisiin kilpailuttaa myös siten, että kuvattaisiin kokonaisuus ja tavoiteltava lopputulos. Kokonaisuuden osista järjestettäisiin erilliset tarjouskilpailut.

Kunta kilpailuttaisi ensin rakennuttajan, jolle tontti myytäisiin. Tontin myyntiin liitettäisiin rakennusvelvoite. Kunta sitoutuisi puoltamaan ARA-tukihakemusta. Tämän jälkeen kilpailutettaisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa palveluntuottaja, näihin tiloihin. Tähän voitaisiin liittää myös tilojen välivuokraaminen. Eli kunta voisi välivuokrata tilat ja kilpailuttaa palveluntuottajan.

Toinen vaihtoehto on, että kilpailutetaan ensin hoivapalvelut. Hoivapalvelujen kilpailutuksen yhteydessä tarjouspyynnössä määritellään se, että tontit tullaan myymään kilpailun voittajille.

Toimenpiteet

Kuntaliitto voisi tuoda erilaiset kilpailuttamisvaihtoehdot esiin asumispalveluja koskevassa hankintaohjeessa. Kuntien käyttöön ja avuksi voitaisiin tarvittaessa laatia asiakirjamalleja.

12.3.3 Tonttien kilpailuttaminen

Selvitystyön yhteydessä on tullut esiin, että kyse voi siis olla jo tontin myöntämiskäytännössä olevasta ongelmasta. Eli tonttien myöntäminen tapahtuu siten, että vain tietyt rakennuttajat saavat hallintaansa tontteja, joille palveluasumista voidaan rakentaa. Tähän epäkohtaan voidaan puuttua toimimalla avoimemmin ja läpinäkyvämmiin tonttien varaamisen ja myymisen osalta. Tonttien myynnistä voidaan esimerkiksi järjestää kilpailu. Jotkut kunnat ovat tällaisia jo nyt järjestäneet. Tällöin kisat on saatettu käydä rakentamiseen liittyvillä laadullisilla tekijöillä, tontin myyntihinnan ollessa kaikille sama.

Yhtenä vaihtoehtona tuotiin esiin tonttien myöntämisen osalta, myös tonttien arpominen. Sen todettiin kohtelevan kaikkia tontin ostajia tasapuolisesti. Arvonnan voittajalle asetettaisiin velvoite ostaa tontti ja rakennuttaa tietyssä aikataulussa esim. tietyjen laatuvaatimusten mukainen hoivapalvelutalo. Kunta puolestaan sitoutuisi puoltamaan ARA hakemusta.

Tonttien myymisen osalta kuntaliiton ohjeluonnoksessa lähdetään siitä, että tontit myydään markkinahintaan. Vaatimus markkinahinnan noudattamisesta perustuu siihen, että tonttien myynnissä on huomioitava valtiontukia koskevat säädökset. Tontin myyminen markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla on kiellettyä valtion tukea tontin ostajalle. ARA-tukien näkökulmasta, tontin myynti mark-

kinahintaan aiheuttaa monesti vaikeuksia ARAn vuokran enimmäishinnan kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunta myy tontin markkinahintaan, valtio subventoi ARAn kautta tontille rakennettavaa hoivapalvelutaloa ja vieläpä ehkä kunta sote-momentilta asiakasmaksujen kautta. Tontin markkinahintaisuus nostaa rakennuttajan kustannuksia, mikä puolestaan nostaa asukkaan omakustannusvuokraa, jonka kattamiseen voidaan tarvita myös kunnan rahoitusta.

Toimenpiteet

Kuntaliitto voisi tuoda asumispalveluja koskevassa ohjeistuksessa esille erilaisia vaihtoehtoisia tapoja, miten tonttien myymisen osalta tulisi menetellä.

Ympäristöministeriön tulisi yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa selvittää, voidaanko tonttien myymiseen markkinahintaan luoda jokin poikkeussäännös niiden tonttien osalta, joille tullaan rakentamaan ARAn tuella hoivapalvelutalo.

12.3.4 Kokonaisuuden kilpailuttaminen

Joissain tilanteissa voi olla kunnan edun mukaista, kilpailuttaa hankinta isompana kokonaisuutena. Tällöin samassa yhteydessä voitaisiin kilpailuttaa tontin myyminen ja asumispalveluiden ostaminen. Tarjouksen tekeminen edellyttäisi tarjoajalta laaja-alaista osaamista. Tällöin tarjoajana voisi tulla kyseeseen tarjoajien yhteenliittymä, konsortio.

Tällaisissa hankkeissa on erityisen tärkeää varmistaa etukäteen tarjoajien mahdollisuudet, resurssit ja kiinnostus hankkeen toteuttamiseen. Hankkeesta olisi hyvä tiedottaa etukäteen markkinoilla olevia toimijoita, esim. tietopyyntömenettelyllä ja hankkeen esittelyllä. Markkinoilla oleville toimijoille pitäisi antaa riittävästi aikaa tarjousyhteenliittymien muodostamiseen ennen tarjouskilpailun käynnistymistä. Markkinoilla olevat toimijat saisivat etukäteen tiedon siitä, että kunta tulee puoltamaan ARA-tukihakemusta.

Tarjoajan velvollisuutena olisi ostaa tontti, hankkia rahoitus, rakennuttaa kiinteistö ja tuottaa palvelut. Ennen kilpailutusta kunta selvittäisi tilojen tarpeen yms. ARAn tarvitsemat tiedot ja arvioisi sitä, voiko kunta puoltaa ARAn tuen hakemista. Kilpailussa huomioitaisiin vuokran hinta vapaahoitteisena ja huomioitaisiin mahdolliset hinnanmuutokset ARA tuen saamiselle sopimusehdoissa.

Toimenpiteet

Kuntaliitto voisi tuoda asian esille yhtenä vaihtoehtoisena tapana kilpailuttamiselle asumispalveluja koskevassa hankintaohjeessa. Kuntien käyttöön ja avuksi voitaisiin tarvittaessa laatia asiakirjamalleja.

12.3.5 Palveluntuottajan kilpailuttaminen

Yhtenä ratkaisuehdotuksena on tuotu esiin se, että ARA-tuen myöntämisen edellytyksenä olisi se, että palveluntuottaja on kilpailutettu. Kunta kilpailuttaisi aina palveluntuottajan ARA-tukea saaviin tiloihin. Palveluntuottajan kilpailuttaminen voisi tulla kyseeseen myös silloin, kun kunta välivuokraa tilat itselleen.

Jo tällä hetkellä voidaan toimia ja toimitaankin osittain niin, että kunta välivuokraa tilat rakennuttajalta ja kilpailuttaa palveluntuottajan. Tai palveluntuottaja kilpailutetaan, vaikka kunta ei välivuok-

raisikaan tiloja. Pääsääntöisesti palveluntuottajien kilpailuttaminen tapahtuu kuitenkin puitejärjestelyinä ja näiden ”seinien sisään” tapahtuvien kilpailutusten määrä on vähäinen.

Mielestäni ehdottoman kilpailuttamisvaatimuksen asettaminen ARA-tuen saamisen ehdoksi ei tällä hetkellä ole asiaa kokonaisuutena tarkastellen järkevää. Sen sijaan mielestäni olisi järkevää luoda selkeät pelisäännöt tällaisten kilpailutusten järjestämiselle sekä parantaa ja tukea kuntien osaamista tällaisten kilpailutusten järjestämisessä. Pelisääntöjen tulisi olla sellaiset, että ne aidosti mahdollistaisivat todellisen ja tasapuolisen kilpailutilanteen kilpailutettaessa palveluntuottajaa. Alla olevissa kappaleissa on pyritty kartoittamaan palveluntuottajan kilpailuttamiseen liittyviä erilaisia näkemyksiä ja perustelemaan näiden kautta toimenpide-ehdotusta.

Vaikutukset kuntien toimintaan

Tällä hetkellä asumispalveluhankinnat kilpailutetaan pääsääntöisesti puitejärjestelyinä. Puitejärjestelykilpailutuksiin voivat osallistua sekä ARA-tuetuissa tiloissa että vapaarahoitteisissa tiloissa toimivat palveluntuottajat.

Palveluiden ostaminen ARA-tuetuissa tiloissa toimivalta palveluntuottajalta on kilpailutettava. ARA-tuetuissa tiloissa toimiville palveluntuottajille ei kuitenkaan järjestetä yleensä omia erillisiä tarjouskilpailuja. Heidän on osallistuttava puitejärjestelykilpailutuksiin samalla tavoin kuin muidenkin palveluidentuottajien.

Vain harvoin järjestetään niin sanottuja ”seinien sisään” kilpailutuksia, joissa palveluntuottaja kilpailutetaan kunnan omistamiin tai kunnan hallinnassa oleviin tiloihin.

Mikäli ARA-tuen saaminen edellyttäisi sitä, että kunta on kilpailuttanut palveluntuottajan, tulisi palveluntuottaja ARA-kohteisiin kilpailuttaa aina erikseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että puitejärjestelyjen sijaan tulisi aina järjestää erilliset kilpailutukset niiden palveluntuottajien osalta, jotka tuottaisivat palveluita ARA-tuetuissa tiloissa. Kilpailut jouduttaisiin todennäköisesti järjestämään kohdekohtaisesti. Tämä puolestaan tarkoittaisi sitä, että kuntien pitäisi järjestää nykyistä enemmän tarjouskilpailuja.

Tarjouskilpailujen määrän lisääntyminen edellyttäisi, että kunnalla olisi resursseja viedä läpi yhä useampia kilpailutuksia. Se, että kaikki ARA-kohteissa jatkossa toimivat palveluntuottajat tulisi kilpailuttaa erikseen kohdekohtaisesti, olisi merkittävä lisävelvoite erityisesti niille kunnille, joissa on useita ARAn tukemia kohteita.

Kunnan tulisi päättää se järjestetäänkö palveluntuottajan kilpailuttaminen ARA-kohteisiin ns. ”seinien sisään” kilpailutuksena vai puitejärjestelykilpailutuksina vai eräänlaisena näiden kahden yhdistelmänä. Kilpailutus seinien sisään voisi tapahtua puitejärjestelyn kilpailutuksen yhteydessä, mikäli hankinnan kohde jaettaisiin osiin. Tällöin tarjouksen voisi jättää ARA-tilojen osalta, ja lisäksi tarjoaja voisi tarjota palveluja muutoin. Yhteinen kilpailuttaminen edellyttäisi sopimuskausien ja aikataulujen yhteensovittamista. ARA-kohteiden osalta lyhyet sopimuskaudet johtaisivat todennäköisesti siihen, etteivät rakennuttajat lähtisi näitä hankkeita toteuttamaan. Rakennuttajan näkökulmasta palveluntuottajan vaihtamiseen liittyy riskejä, joita on käsitelty alla.

Kilpailutuksessa pitäisi aikataulun ja sopimuskauden lisäksi miettiä se, miten tilaukset tullaan tekemään seinien sisään valitulta palveluntuottajalta suhteessa muihin palveluntuottajiin. On hyvin todennäköistä, että seinien sisään tapahtuvan kilpailutuksen järjestäminen samassa yhteydessä puitejärjestelytoimittajien kanssa olisi käytännössä äärimmäisen hankalaa. Todennäköisesti myös tar-

joajien olisi vaikea tehdä sitovia tarjouksia eri osa-alueille samanaikaisesti. Kilpailuttamistavasta riippumatta, kunnalla olisi sopimus palvelujen tuottamisesta sekä ARA-kohteessa toimivan palveluntuottajan kanssa, että puitejärjestelytoimittajien kanssa. Kilpailutusten yhteydessä kunnan tulisi pystyä määrittelemään se, mikä näiden useiden sopimusten suhde on toisiinsa. Sijoitetaanko asiakas ensisijaisesti ARA-tuettuun kohteeseen, mikäli se on mahdollista, vai ostetaanko asumispalvelut joltain puitejärjestelyn palveluntuottajalta sen ollessa mahdollista.

Puitejärjestelyjen etuna on ollut se, että ne ovat tuoneet kunnalle joustavuutta. Palveluntuottajat toivat selvitystyön yhteydessä esiin myös sen, että tämä joustavuus on joskus myös johtanut siihen, etteivät palveluntuottajat ole mitenkään pystyneet ennakoimaan sitä, kuinka paljon heiltä tullaan asumispalveluja ostamaan, jos he menestyvät tarjouskilpailussa. Mikäli palveluntuottajalla ei ole mitään tietoa todennäköisten ostojen volyymista, on hinnan laskeminen äärimmäisen vaikeaa.

Käytännössä epämääräiset ehdot tarjouspyynnöissä ja sopimusehdoissa johtavat yleensä siihen, että palveluntuottajan riskit kasvavat ja tämä vaikuttaa siihen, että tarjottavat hinnat nousevat.

Sinällään on täysin mahdollista määrittää hyvät sopimusehdot ja se, miten tilauksia eri sopimusten perusteella tehdään ja mikä on näiden sopimusten ja niissä olevien sopimusehtojen suhde toisiinsa. Tämä on kuitenkin käytännössä äärimmäisen haasteellista.

Vaikutukset rakennuttajaan

Rakennuttajan näkökulmasta vaatimus siitä, että palveluntuottaja tulisi aina kilpailuttaa, nostaisi todennäköisesti rakennuttamiseen liittyviä riskejä. Hankintalainsäädännön mukaan voidaan toki tehdä toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia. Puitejärjestelyjenkin osalta on oikeuskäytännön mukaan sallittua tehdä perustellusta syystä neljää vuotta pidempiä sopimuksia. Hankintalain 2 § edellyttää kuitenkin olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä. Kyseisen säädöksen on tulkituttavan sitä, että jollain aikavälillä myös toistaiseksi voimassa oleva sopimus avataan uudestaan kilpailulle.

Rakennuttajan näkökulmasta ongelmallista ei ole niinkään ensimmäinen kilpailutus, jonka perusteella tarjouskilpailun voittanut palveluntuottaja aloittaa toimintansa ARA-tuetuissa asunnoissa. Rakennuttajat toivat selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa esiin sen, ettei palveluntuottajan vaihtumisenkaan ole ongelma, mikäli sopimus siirretään sellaisenaan vanhalta palveluntuottajalta uudelle palveluntuottajalle. Sopimuksen siirtäminen sellaisenaan uudelle palveluntuottajalle on kuitenkin haasteellista, koska AVI/Valvira lupamuutokset saattavat vaikuttaa siihen, ettei uusi palveluntuottaja saa enää vastaavanlaista lupaa palvelujen tuottamiseen tiloissa, kun vanha palveluntuottaja.

Lisäksi uudella palveluntuottajalla tulisi kuitenkin olla hyvät taloudelliset ja muutkin edellytykset palveluntuotantoon. Rakennuttaja ei pysty omalla toiminnallaan vaikuttamaan hoivapalveluihin, eikä asukasvalintaan.

Vaikutukset palveluntuottajaan

Palveluntuottajan näkökulmasta lyhyellä aikavälillä tapahtuva kilpailutus, toisi epävarmuutta ja lisäisi riskiä toiminnan jatkuvuudesta. Palveluntuotannon käynnistämiseen uusissa tiloissa liittyy aina kustannuksia. Näiden mahdollisten kustannusvaikutusten kuolettamiseen menee aikaa. Edellä mainitut tekijät vaikuttaisivat todennäköisesti palvelujen hinnoitteluun. Palveluntuottajat toivat lisäksi

selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa esille, että lyhytaikaiset sopimukset saattavat vaikuttaa myös siihen, että palveluntuottajan intressi toiminnan kehittämiseen vähentyy.

Merkittävää palveluntuottajan ja myös rakennuttajan kannalta on se, tehdäänkö seinien sisään tapahtuva kilpailutus kiintiöpaikkaisena vai ei. Mikäli kunta ei sitoudu kaikkien paikkojen ostamiseen, voi tämä puolestaan vaikuttaa palveluntuottajien halukkuuteen osallistua kilpailuun. Riskien suuruuteen vaikuttaa tietysti myös sopimuskauden pituus.

Kilpailuneutraliteetti ja tasapuolinen kilpailutilanne

Palveluntuottajan kilpailuttamiseen liittyy muutamia merkittäviä ongelmia. Ensinnäkin voidaan kyseenalaistaa se, syntyykö palveluita kilpailutettaessa todellista kilpailua. Sinällään kustannukset palvelun tuottamiseen samoissa tiloissa, ovat kaikille pitkälti samat. Näin on ensimmäisessä kilpailutuksessa ja kilpailutettaessa palveluntuottajaa uudestaan. Uuden kilpailutuksen yhteydessä näin on erityisesti silloin, jos henkilökunta siirtyy vanhalta palveluntuottajalta tarjouskilpailun voittajan palvelukseen. Tällöin kilpailun käyminen hintakilpailuna, ei todennäköisesti tuota juurikaan eroa palveluntuottajien välille.

Kuntaliiton kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille, että seinien sisään tapahtuvissa kilpailutuksissa henkilöstön siirtymiseen ja saatavuuteen liittyvät kysymykset ovat tuottaneet hankaluuksia kilpailutuksissa. Nämä hankaluudet johtuvat käytännössä usein siitä, ettei kunta osaa etukäteen huomioida kaikkia asiaan mahdollisesti liittyviä asioita selkeästi tarjouspyyntöasiakirjoissa.

Kilpailu voitaisiin toki käydä myös laatukilpailuna eli niin sanottuna ranskalaisena urakkana. Tällöin hankintayksikkö määrittelisi sopimuskauden aikana sovellettavat hinnat ja tarjouskilpailun voittaisi tarjouspyynnössä määriteltujen laatu- ja hintaperusteiden mukaan paras tarjous. Tällaisia kilpailuja on järjestetty vielä hyvin vähän. Vain harvoilla kunnilla on osaamista ja resursseja tällaisten tarjouskilpailujen järjestämiseen.

Merkittävin ongelma kilpailutuksen osalta on kuitenkin AVI/Valvira luvat. Vanha palveluntuottaja voi tarjota ja tuottaa palveluja vanhan lupansa mukaisesti. Uusien palveluntuottajien tulee hakea uusissa tiloissa toimimiseen lupa. Mikäli lupaehdot ovat muuttuneet esim. tilojen osalta, ei uusi toimittaja saa lupaa, ellei tiloja muuteta lupaehtoja vastaaviksi. Myös mitoitus on voineet muuttua siten, ettei tilaan voida enää sijoittaa samaa määrää asiakkaita kuin aikaisemmin. Eli uusi palveluntuottaja ei voi operoida samalla paikkamäärällä, kuin vanha palveluntuottaja. Asiakaspaikkojen määrä vaikuttaa olennaisesti asumispalvelun kustannuksiin. AVI/Valvira lupasäännökset johtavat siihen, että vanha palveluntuottaja voi jatkaa palvelujen tuottamista tekemättä mitään muutoksia, mutta uusien palveluntuottajien tulee tehdä muutoksia luvan saamiseksi. Vanha palveluntuottaja ja uudet potentiaaliset palveluntuottajat, eivät ole nykyisten säädösten mukaan tasapuolisessa asemassa tarjouskilpailussa.

Merkittävää kilpailutuksessa on myös se, että mikäli kiinteistön käyttökustannukset muuttuvat, muuttuu koko toiminnan kustannustaso.

Yhteenvedon voidaan jo tässä vaiheessa todeta, että palveluntuottajan kilpailuttaminen ARA – tukea saaviin asuntoihin ei yleensä ole ongelmallinen ensimmäisellä kerralla. Seuraavassa kilpailutuksessa ei kuitenkaan todellista kilpailutilannetta pääse syntymään, koska vanha palveluntuottaja on uusia potentiaalisia palveluntuottajia paremmassa asemassa.

Jotta pystyttäisiin saamaan aikaan todellinen kilpailutilanne, pitäisi nykyistä järjestelmää muuttaa.

Yksi vaihtoehto on, että etukäteen saataisiin AVI:ltä ja Valviralta tieto siitä, miten uudet vaatimukset vaikuttavat asuntoihin. Eli pystyttäisiin etukäteen selvittämään kilpailutusta varten se, millaisia muutoksia lupaehdot edellyttäisivät uuden palveluntuottajan osalta. Tarjouskilpailu käytäisiin näiden ennakotietojen pohjalta siten, että kaikkien tulisi tehdä tarjouksensa sen mukaisesti, että muutokset tullaan tekemään ennakotietojen mukaisesti.

Toinen vaihtoehto on, että mahdolliset muutuskustannukset huomioitaisiin hintavertailussa siten, että vanha ja uudet palveluntuottajat olisivat tasavertaisessa asemassa. Eli vanhan palveluntuottajan hintaan lisättäisiin muutuskustannukset.

Lisäksi tulisi selvittää ja luoda pelisäännöt sille, kuka näistä muutuskustannuksista vastaa. Kiinteistöön tehtävien muutosten osalta kustannusvastuu olisi varmaankin rakennuttajalla. Palveluun liittyvien kustannusten osalta vastuu olisi varmaankin palveluntuottajalla. Oletan, että ennakoimaton kustannusvastuiden kasvaminen, vaikuttaisi merkittävästi toimijoiden kiinnostukseen tällaisia hankkeita kohtaan.

Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta olisi lisäksi tärkeää arvioida ja ratkaista se, miten toimitaan jo olemassa olevien ARA tuettujen kiinteistöjen kanssa, joiden osalta palveluntuottajaa ei ole kilpailutettu eikä tarvitse kilpailuttaa. Näihin kohteisiin ei jouduta myöskään tekemään palveluntuottajan pysyessä samana AVI/Valvira lupamääräysten mukaisia muutoksia. Lisäksi selvitystyön yhteydessä nostettiin esille se, syntyykö tätä kautta myös hyvin erilaisia tiloja. Eli johtaisiko muutos itse asiassa siihen, että tilat poikkeaisivat vielä nykyistä enemmän toisistaan laatuvaatimusten osalta. ARA-tuetuissa kohteissa, joissa palveluntuottaja kilpailutetaan, tilat vastaavat aina viimeisimpiä lupamääräyksiä, kun taas muut tilat olisivat vanhojen lupien mukaisia.

Asukkaiden asumisturva

Asiakkaiden näkökulmasta palveluntuottajan vaihtuminen ei välttämättä heikentäisi asumisturvaa. Täytyy kuitenkin muistaa, että joidenkin erityisryhmien osalta, kuten esim. kehitysvammaiset, kyse saattaa olla pitkäaikaisesta asumisesta. Tältä osin asiakkaan asumisturva saattaisi heikentyä palveluntuottajan vaihtuessa.

Käytännössä vaatimus palveluntuottajan kilpailuttamisesta ilman selkeitä ja tasapuolisia toimintatapoja, johtaisi todennäköisesti siihen, etteivät yleishyödylliset yhteisöt lähtisi enää jatkossa toteuttamaan erityisryhmien rakennuttamishankkeita ARA-tuella. Kiinteistöjen rakennuttaminen jäisi enenevässä määrin kuntien ja kuntien omistamien osakeyhtiöiden vastuulle.

ARA-tukien hakeminen saattaisi vähentyä olennaisesti. Tämä vaarantaisi mielestäni merkittävästi tuen tarkoituksen toteutumisen ja asukkaiden asumisturvan.

Toimenpide-ehdotus ja sen toteuttaminen

Palveluntuottajan kilpailuttamiselle ARA-tuettuun kohteeseen tulee luoda selkeät pelisäännöt. Pelisääntöjen tulee olla sellaiset, että ne aidosti mahdollistaisivat todellisen ja tasapuolisen kilpailutilanteen kilpailutettaessa palveluntuottajaa.

Pelisääntöjen luominen edellyttää erityisesti sitä, että selvitetään miten tasapuolinen kilpailu voidaan järjestää mikäli AVI:n ja Valviran lupaehdot muuttuvat.

Kuntien osaamista tällaisten kilpailutusten järjestämisessä tulee parantaa ja tukea. Tarvittaessa kuntien käyttöön tulee laatia malliasiakirjoja.

12.4 Palveluntuottajan vaihtamiseen liittyvät sopimusehdot

Ympäristöministeriö on ohjeistanut ARAa tukien myöntämisessä. Ohjeistuksessa ei ole nyt nimenomaisesti vaadittu sitä, että ARAn tukia myöntäessään pitäisi huomioida se, että kunta pystyy vaihtamaan palveluntuottajan kilpailutusprosessin yhteydessä. Ohje on kuitenkin kyseisen asian osalta tulkinnanvarainen. Ohjetta olisi ensinnäkin hyvä selkiyttää epäselvyyksien välttämiseksi.

Selvitystyön yhteydessä yhtenä ratkaisuehdotuksena pidettiin sitä, että ARA-tuen saaminen edellyttäisi, ettei yhdellä palveluntuottajalla ole sopimusten perusteella yksinoikeutta tuottaa palveluita, ARA-tukea saavissa erityisryhmien asunnoissa. Ehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että näin pyryttäisiin varmistamaan se, ettei asukkaiden asumisturva vaarannu. Asukkaiden asumisturva saattaisi vaarantua siinä tapauksessa, että ARA-tuetussa kiinteistössä toimiva palveluntuottaja ei menestyisi asumispalveluja koskevassa tarjouskilpailussa.

Selvitystyön yhteydessä tuli ilmi, että jo tällä hetkellä osa hankintayksiköistä edellyttää rakennuttajan suostuvan siihen, että palveluntuottaja voidaan tarvittaessa vaihtaa. Yhtenä vaihtoehtona on, että kuntia ohjataan nykyistä enemmän toimimaan näin.

Yleensä hankintojen kilpailutukset järjestetään niin, ettei kunta sitoudu kiintiöpaikkoihin. Eli kunta ei sitoudu ostamaan kaikkia asiakaspaikkoja. Tällöin on täysin mahdollista, että palveluntuottajalla on samoissa tiloissa tarjottavien palvelujen osalta voimassa useampikin puitesopimus. Eli palveluntuottaja pystyy jatkamaan tiloissa ja tuottamaan palvelut puitejärjestelyn mukaisille vanhoille asukkailla sekä muiden sopimustensa nojalla palvelutaloon sijoitetuille asukkailla.

Yhtenä vaihtoehtona on, että kuntia kannustetaan huomiomaan palveluntuottajan vaihtamiseen liittyvät mahdollisuudet kunnan, rakennuttajan ja palveluntuottajan välisissä sopimuksissa.

Palveluntuottajan tulisi sitoutua siirtämään vuokrasopimus puitejärjestelykilpailutuksessa menestyneelle palveluntuottajalle, mikäli ARA-tuetussa kiinteistössä toimiva palveluntuottaja ei menestyisikään tarjouskilpailussa, eikä toimintaedellytyksiä enää olisi.

Tilanteeseen vaikuttaa se, kuinka merkittäviä kyseisen kunnan ostot ovat palveluntuottajan kannalta. Kun palveluntuottajalla on sopimus asumispalveluista useamman eri kunnan kanssa ja jokaisesta on oma puitesopimuksensa, ei yhden sopimussuhteen katkeaminen kuitenkaan katkaise muita. Tai jos palveluntuottajalla on merkittävässä määrin palveluseteliasiakkaita, voi palveluntuottajan toiminnan jatkamiselle olla edellytykset, vaikka palveluntuottaja ei tulisikaan valituksi asumispalveluiden puitejärjestelytoimittajaksi.

Toimenpiteet

Kuntaliitto voisi tuoda tämän vaihtoehdon esiin asumispalveluja koskevassa hankintaohjeessa. Kunnille voitaisiin esittää suositus kyseisen sopimusehdon käyttämisestä silloin, kun kunta tulee sitoutumaan kiintiöpaikkojen ostamiseen ja näiden osuus on merkittävä. Kuntien käyttöön ja avuksi voitaisiin tarvittaessa laatia asiakirjamalleja.

12.5 Palveluseteli

Palveluseteliä vaihtoehtoisena sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapana on käsitelty PALVAS-työryhmän raportin kappaleessa 4.2.1. PALVAS-työryhmän raportissa on todettu palvelusetelillä tuotettujen palveluiden yleistyvän nopeasti. Selvitystyön yhteydessä kuullut palveluntuottajat pitivät palvelusetelillä tuotettujen palveluiden yleistymistä erittäin hyvänä asiana myös erityisryhmien asumispalvelujen osalta.

Kuntaliiton ohjeessa palveluasumisen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta tullaan käsittelemään palvelujen hankkimista palvelusetelillä. Kuntaliiton ohjeluonnoksessa todetaan, että palvelusetelimallin käyttöönotto edellyttää, että asiakkaalla on todellinen valinnan mahdollisuus. Palvelusetelimallia ei voida rakentaa pelkästään yhden tuottajan varaan.

Palveluseteliä pidetään hyvänä muun muassa siksi, että asiakkaat valitsevat palveluntuottajan. Asiakkaat voivat painottaa valinnassa eri tekijöitä, omien mieltymystensä mukaisesti. Palvelusetelimallassa ei myöskään lähtökohtaisesti ole määrääjain tapahtuvaa kilpailuttamista, eikä asiakkaan siten tarvitse olla huolissaan palveluntuottajan/palveluasunnon vaihtumisesta. Tästä syystä asumisen ja palveluntuotannon erottamiselle ei palvelusetelimallassa ole erityistä tarvetta.

Palvelusetelimallin käyttöönottamiseen liittyy erityisryhmien asumispalvelujen osalta haasteita. Kunnan tulee ARA-tuen puoltamiseksi täyttää sote-lomake, jossa tulee arvioida muun muassa erityisryhmien asumisen tarvetta ja tilojen tarvetta sekä olemassa olevia palvelutaloja ja niiden käyttöasetetta. Näiden asioiden osalta ei ole huomioitu sitä, miten niitä tulisi arvioida silloin, kun kunta on ottanut tai ottamassa käyttöön palvelusetelin.

Erityisen tärkeää olisi miettiä, miten voidaan varmistaa se, että asiakkaan valinnanvapaus pystytään varmistamaan. Eli ettei tiloja rakennutettaisi ARA-tuella yli tarpeen, mutta tiloja ja asumispalvelupaikkoja olisi kuitenkin sen verran, että asiakkaalla olisi valinnan mahdollisuus.

Toimenpiteet

Ympäristöministeriön tulee selvittää, miten ARA-tukijärjestelmään liittyviä myöntämiskäytäntöjä ja niihin liittyvää ohjeistusta tulee muuttaa, jotta ne sopivat nykyistä paremmin yhteen palvelusetelimallin kanssa.

12.6 Yritysten osaamisen parantaminen

Edelleenkin asumispalvelujen tarjouskilpailussa, joudutaan hylkäämään osa tarjouksista. Hylkäämiset johtuvat siitä, että tarjoajat eivät täytä tarjoajan soveltuvuudelle asetettuja vaatimuksia tai tarjous ei ole tarjouspyynnön mukainen. Hylkäämiset osoittavat sitä, että myös tarjoajilla on vielä opittavaa ja parannettavaa tarjouskilpailuihin osallistumisen osalta.

Asumispalvelujen osalta on myös tullut vastaan kilpailutuksia, joissa joku tai osa tarjoajista on jättänyt hinnaltaan alihintaisen tarjouksen. Alihintainen tarjous saatetaan joutua hylkäämään, mikäli tarjoaja ei pysty esittämään alihintaiselle tarjoukselle hyväksyttäviä perusteita.

Selvitystyön yhteydessä on vastaan tullut väitteitä kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta, vaikka kysymys on itse asiassa siitä, että jotkut tarjoajat tuntevat hankintalainsäädännön säädökset ja soveltamisen muita paremmin ja käyttävät tätä osaamistaan hyväksi tarjouksia tehdessään.

Mikäli kunnat ottavat käyttöön uudenlaisia toimintatapoja hankintojen kilpailuttamisessa, pitää myös yritysten olla tietoisia näistä. Kyse voi olla esim. siitä miten osatarjouksia tehdään tai miten markkinakartoituksiin kannattaa vastata.

Selvitystyön yhteydessä on tullut esille, että erityisryhmien asunnoille kuten myös rakennuttajille on tarvetta. Yleishyödyllisiä yhtiöiden perustamista ei ole rajattu vain tietyille toimijoille. Yleishyödylliset yhteisöt voivat toimia yhteistyössä useiden toimijoiden kanssa tai toimijoiden yhteenliittymien kanssa. Myös yritysten pitää pystyä kehittämään toimintaansa. Erityisesti tulisi miettiä ja selvittää toimintamalleja, jotka edesauttavat pienten yritysten menestymistä markkinoilla. Yksi vaihtoehto voi olla esim. osuuskuntien perustaminen tai yritysten yhteistyö verkostot.

Toimenpiteet

Asumispalvelujen osalta yrityksillä tulee olla osaamista sekä kuntien strategioiden ymmärtämisen, erityisryhmien rakennuttamiseen liittyvien asioiden ja tarjouskilpailujen osalta. Yrityksille tulee järjestää koulutusta ja ohjeistusta näiden asioiden osalta.

12.7 Selvitystyön yhteydessä käsiteltyjä ratkaisuehdotuksia

Selvitystyön yhteydessä käsiteltäväksi ja mietittäväksi tuli useita ratkaisuehdotuksia, jotka saattaisivat lisätä tasapuolisuutta ja kilpailuneutraliteettia markkinoilla olevien toimijoiden välillä. Alla on käsitelty keskeisimpiä ratkaisuehdotuksia, joista selvitystyön yhteydessä keskusteltiin muun muassa kuultavien tahojen kanssa. Näihin ratkaisuehdotuksiin liittyy kuitenkin monia erilaisia oikeudellisia, asukkaiden asumisturvaan ja käytännön toteutukseen liittyviä ongelmia, minkä vuoksi mielestäni ne eivät ole kokonaisuutena ja selvitystyön yhteydessä saatujen tietojen perusteella suositeltavia toimenpide-ehdotuksia.

12.7.1 Kunnat ja kuntien omistamat osakeyhtiöt ARA-tukien saajana

Yhtenä ratkaisuehdotuksena on esitetty sitä, että rajattaisiin ARA tukea saavia tahoja. On ehdotettu, että ARA tukea voisivat saada ainoastaan kunnat ja kuntien omistamat osakeyhtiöt, jotka jatkossa toimisivat rakennuttajina ja tuottaisivat palvelut itse tai hankkisivat palvelut omistamiinsa kiinteistöihin ostopalveluna kilpailutusten kautta. Tämä ratkaisuehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että ARA-tuen kiinteistömarkkinoilta suljettaisiin pois yksityinen tuotanto ja jäljelle jäisi ainoastaan julkinen tuotanto. Kyseinen muutos edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön.

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen

Tämän ratkaisuvaihtoehdon osalta nostettiin selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa esille ensinnäkin se, että ratkaisu vaarantaa julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin. Tällä hetkellä ARA-tukia voivat saada kunnat ja muut julkisyhteisöt sekä ARAn nimeämät korkotukilain 24 §:n edellytykset täyttävät yleishyödylliset yhteisöt. Muutos tarkoittaisi markkinoiden kaventamista yleishyödyllisten yhteisöjen, yksityisen sektorin toimijoiden osalta, sillä he eivät enää jatkossa voisi rakennuttaa ARA-tuettuja asuntoja erityisryhmille.

Kilpailuviraston kanssa käydyssä keskustelussa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että kyse olisi julkisen monopolin luomisesta. Ainoastaan kunnat ja muut julkisyhteisöt voisivat rakennuttaa ARA-tuettuja asuntoja erityisryhmille. Kilpailun rajoittaminen vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen. Kilpailun rajoittamiselle ja julkisen monopolin luomiselle tulisi olla kilpailuoikeudellisesti

markkinoiden toimivuuden kannalta hyväksyttävät perusteet. Julkisen monopolin osalta pitäisi pystyä osoittamaan, että se toimisi nykyistä mallia paremmin. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että pystyttäisiin osoittamaan, että kunnat ja muut julkisyhteisöt rakennuttavat hintalaatusuhteeltaan parempia asuntoja ARA-tuella erityisryhmille kuin yleishyödyllisten yhteisöt. Siitä ovatko kunnan ja muiden julkisyhteisöjen ARA-tuella rakennuttamat erityisryhmien asunnot hintalaatusuhteeltaan parempia kuin yleishyödyllisten yhteisöjen rakennuttamat ei ole tehty erillistä selvitystä, jonka perusteella asiaa olisi voitu selvitystyön yhteydessä yksiselitteisesti arvioida.

ARAN tilastojen pohjalta voidaan kuitenkin todeta, että kunnan ja muiden julkisyhteisöjen osuus erityisryhmien asuntojen rakennuttajana on vähentynyt. Yleishyödyllisten yhteisöjen osuus erityisryhmien asuntojen rakennuttajana on puolestaan kasvanut.

Tämä tarkoittaa sitä, että yleishyödyllisillä yhteisöillä on merkittävä rooli ARA-tuettujen erityisryhmien asuntojen rakennuttamisessa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että julkisen monopolin luomiselle ei ole selvitystyön yhteydessä esitetty tai löydetty kilpailuoikeudellisia markkinoiden toimivuuteen liittyviä perusteita.

Riittävä asuntotuotanto

Asukkaiden asumisturvaan liittyy olennaisesti se, että erityisryhmien asukkailla on mahdollisuus asua kohtuuhintaisissa asunnoissa. Tätä mahdollisuutta ei ole, mikäli asuntoja ei rakennuteta erityisryhmien asukkaiden tarpeen mukaisesti.

Asukkaiden asumisturvaan vaikuttaisi olennaisesti se, että potentiaalisten rakennuttajien määrää rajoitettaisiin merkittävästi. Rakennuttajien määrän rajoittaminen johtaisi siihen, ettei erityisryhmien asuntoja pystyttäisi rakennuttamaan asukkaiden todellisen tarpeen mukaisesti.

Selvitystyön yhteydessä monet toimijat totesivat, että tilanteen asukkaiden asumisturvan osalta tulisi olla parempi, kuin mitä se tällä hetkellä on. ARAn kanssa käydyissä keskusteluissa tuli ilmi, että erityisryhmien asunnoille on tarvetta ja rakennuttajia, jotka olisivat valmiita hankkeisiin sitoutumaan, ei ole riittävästi.

Lisäksi on syytä huomioida se, ettei yleishyödyllisiä yhteisöjä ole todellisuudessa perustettu kovinkaan paljon. Yleishyödyllisyyssäännösten kehittämisestä laaditussa raportissa (Ympäristöministeriön raportteja 1/2010) on tehty muutosehdotuksia, joilla olisi tuotantoa lisääviä vaikutuksia yleishyödyllisten toimijoiden osalta. Itse asiassa asukkaiden asumisturvan turvaaminen edellyttäisi, että markkinoille tulisi nykyistä enemmän yleishyödyllisiä yhteisöjä.

Käytännössä muutos tarkoittaisi sitä, että edellytyksiä asukkaiden asumisturvan toteutumiseen huononnettaisiin entisestään.

Valtio on asettanut tavoitteet asukkaiden asumisturvan toteutumisen osalta. Näiden saavuttaminen on äärimmäisen vaikea, todennäköisesti mahdotonta, mikäli potentiaalisten rakennuttajien määrää supistetaan merkittävästi.

Yhteenvedona asukkaiden asumisturvan osalta voidaan todeta, että muutos johtaisi siihen, ettei erityisryhmien asuntoja pystyttäisi rakennuttamaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tämä vaarantaisi merkittävästi asukkaiden asumisturvan toteutumisen.

Kunnat ja muut julkisyhteisöt erityisryhmien asuntojen rakennuttajina

Kuntien ja muiden julkisyhteisöjen osuus erityisryhmien asuntojen rakennuttajina on vähentynyt. Kyse on kunnan itsehallintoon kuuluvasta päätöksestä. Selvitystyön yhteydessä kuntaliiton edustajien kanssa keskusteltiin siitä, miksi näin on käynyt. Tämän suuntauksen todettiin johtuvan ensinnäkin kuntien taloudellisesta tilasta. Kunnilla on jo omistuksessaan merkittävä kiinteistökanta, eikä tätä haluta nykyisestään kasvattaa. Kunnat eivät halua enää uusia kiinteistöjä rasittamaan tasettaan. Uusien kiinteistöjen rakentaminen vaatisi rahaa ja siihen liittyy taloudellisia riskejä, joita kunnat eivät ole halukkaita ottamaan.

Kuntien, järjestöjen ja yritysten osuudet ARA-tuen saajina käyvät ilmi oheisesta taulukosta.

2010			2011			2012		
	Avustus €	%		Avustus €	%		Avustus €	%
Kunta	46 763 841	43 %	Kunta	47 736 062	44 %	Kunta	43 708 279	64 %
Kolmas sektori	39 554 141	36 %	Kolmas sektori	39 524 945	36 %	Kolmas sektori	16 084 159	24 %
Yritykset	22 639 632	21 %	Yritykset	22 153 646	20 %	Yritykset	8 367 985	12 %
Yhteensä	108 957 614	100 %	Yhteensä	109 414 653	100 %	Yhteensä	68 160 423	100 %

Toisaalta rakennuttaminen vaatii myös osaamista ja resursseja. Mikäli kunnalla ei itsellään näitä ole, joudutaan osaamista ja resursseja hankkimaan ostopalveluna yksityisiltä toimijoilta. Tällaiset palveluhankinnat tulee kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti samoin kuin rakennusurakoiden teettäminenkin. Rakennuttamisen vähentymisen todettiin johtuvan myös osaamisen ja kokemuksen vähentymisestä.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvänä asiana sekä kuntaliiton, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille myös se, että kunnat ovat vähentäneet omaa toimintaansa myös siksi, että yksityinen toiminta on koettu hinta-laatu -suhteeltaan hyväksi.

Kuntien ja muiden julkisyhteisöjen osalta voidaan myös todeta, että mikään ei estä sitä, etteivätkö nämä toimijat voisi merkittävästi kasvattaa halutessaan osuuttaan ARA-tuettujen erityisryhmien asuntojen rakennuttajina. Kunnat ja muut julkisyhteisöt ovat jo nyt etusijalla ARA-tukien osalta. Ympäristöministeriön ohjauskirjeen mukaisesti kunnat ovat ensisijalla ARA-tukien myöntämisen arvioinnissa. Lisäksi ARA-tuen saaminen edellyttää kunnan puoltoa. Mikäli kunta itse toimii rakennuttajana, on täysin selvää, että kunta myös tällöin puoltaa omaa ARA-tukihakemustaan.

Yhteenveto

Mielestäni lainsäädännön muuttaminen siten, että erityisryhmien asuntojen rakennuttamiseen ARA-tukea voisivat saada ainoastaan kunnat ja muut julkisyhteisöt heikentäisi markkinoiden toimivuutta. Julkisen monopolin perustamiselle tulisi olla kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet. Tukien saajien rajaaminen vaarantaisi myös valtion asettamien tavoitteiden toteutumisen erityisryhmien asumisen osalta sekä asukkaiden asumisturvan.

12.7.2 Yleishyödyllisyyden korostaminen – tukien myöntäminen kunnille ja muille julkisyhteisöille sekä yleishyödyllisille yhteisöille, joiden omistajina ei ole voittoa tavoittelevia yrityksiä

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on esitetty sitä, että yleishyödyllisten yhtiöiden omistajien tulisi olla voittoa tavoittelemattomia yrityksiä. Ehdotus tarkoittaisi sitä, että jatkossa ARA-tukea voisivat saada kunnat ja kuntien omistamat osakeyhtiöt sekä voittoa tavoittelemattomat kolmannen sektorin toimijat, jotka olisi nimetty yleishyödyllisiksi yhteisöiksi. Tämä ratkaisuehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että ARA-tuettujen erityisryhmien asuntojen rakennuttamisen kiinteistömarkkinoilta suljettaisiin pois yleishyödylliset yhteisöt, mikäli niiden omistajat eivät täyttäisi uusia asetettuja ehtoja. Kyseinen muutos edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön.

Ratkaisuehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että yleishyödyllisistä yhteisöiltä vaadittaisiin konkreettisemmin yleishyödyllisyyden toteutumista. Selvitystyön yhteydessä esitettiin kritiikkiä siitä, että korkotukilain 24 §:ssä olevat edellytykset täyttävä yleishyödyllinen yhteisö voidaan perustaa vailla todellista yleishyödyllisen henkeä. Yleishyödyllisen yhteisön status on saatavissa liian helposti. Toisaalta asiasta esitettiin myös täysin päinvastaisia näkemyksiä, joiden mukaan kyseinen säädös edellyttää puhtaasti yleishyödyllistä toimintaa.

Kilpailuneutraliteetti ja asukkaiden asumisturva

Tämä ratkaisuehdotus tarkoittaisi siis käytännössä sitä, että ARA-tuettujen erityisryhmien asuntojen rakennuttamisen kiinteistömarkkinoilta suljettaisiin pois yleishyödylliset yhteisöt, mikäli niiden omistajat eivät täyttäisi uusia asetettuja ehtoja. ARA-tukia saaneiden toimijoiden osalta ei ole olemassa tilastoa, josta kävisi yksiselitteisesti ilmi, kuinka suuri joukko ARA-tukea saaneista yleishyödyllisistä yhteisöistä on voittoa tavoittelevien yritysten omistuksessa. Ilman tällaisia tietoja on sinällään mahdotonta arvioida sitä, kuinka merkittävästä muutoksesta tuen saajajoukon osalta olisi itse asiassa kyse.

Käytännössä tämä tarkoittaisi joka tapauksessa tuen saajien joukon supistamista. Tämä puolestaan saattaisi vaarantaa edellisessä kohdassa 12.7.1 kerrotuin tavoin asukkaiden asumisturvan.

Valtiontukisäädökset

Yrityksille myönnettävät tuet sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeudellisesti ns. SGEI-tukia. Yleishyödyllisyyttä koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 1.1.2000.

ARA nimeää yhteisön yleishyödylliseksi. Jokainen yritys voi hakea yleishyödylliseksi nimeämistä. Yleishyödyllisten yhteisöjen lukumäärää ei ole rajoitettu, eikä ARAlla ole nimeämisessä harkintavaltaa, jos yritys täyttää korkotukilain 24 §:ssä asetetut edellytykset. SGEI-tuissa on kyse koko EU-alueen yhteisistä periaatteista ja tämän vuoksi nimeämisen hakeminen on mahdollista esimerkiksi kaikille yhteisön alueella toimiville yrityksille. Myöskään yleishyödylliseksi yhteisöksi nimetyn omistajan toimialaa ei ole laissa rajattu.

Kyse olisi siitä, että kansallisesti säädettäisiin rajoitus yleishyödyllisten yhteisöjen määrittelylle vaatimalla tietynlaista yleishyödyllisiltä yhteisöiltä tietynlaista omistajuutta. Muutos koskisi kaikkia yleishyödyllisen yhteisön nimeämistä hakevia yrityksiä. Selvitystyön yhteydessä käytiin TEM:n kilpailuoikeuden ja valtiontukisäädösten asiantuntijoiden kanssa keskustelua siitä, voidaanko kansallisesti säätää tällaisia rajoituksia. Eli poikettaisiinko tällaisella säädöksellä SGEI-tukien yhteisistä periaatteista, joita kaikki EU-maat ovat sitoutuneet noudattamaan. Rajoitus olisi siis vastoin sitä

lähtökohtaa, että valtiontuen tulee olla kaikkien toimijoiden yhtä lailla saatavilla. Keskusteluissa tultiin siihen lopputulokseen, että on hyvin todennäköistä, ettei tällaisen rajoituksen tekeminen olisi SGEI-tukien periaatteiden mukainen. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei muutos olisi EU:n valtiontukisäädösten mukainen, eikä tällaista muutosta voitaisi kansallisesti tehdä.

Vaikutus selvitystyön yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin

Selvitystyön yhteydessä on ilmennyt, että keskeisin ongelma markkinoiden toimivuuden kannalta on rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö ja se, että kunta samanaikaisesti tekee tähän yhteistyökuvioon liittyvien asioiden osalta sellaisia ratkaisuja, jotka estävät tai rajoittavat todellisen kilpailun syntymistä. Se, että tukea voisivat jatkossa saada kuntien ja muiden julkisyhteisöjen lisäksi ainoastaan sellaiset yleishyödylliset yhteisöt, joiden omistajana ei ole voittoa tavoittelevia yrityksiä, ei mielestäni poistaisi edellä mainittua ongelmaa. Edelleenkin ARA-tukea saanut yleishyödyllinen yhteisö, voisi tehdä yhteistyötä palveluntuottajan kanssa ja kunta voisi toimia tavalla, joka tosiasiallisesti rajoittaa markkinoita ja vaikeuttaa muiden vaihtoehtojen toteutumista.

Ratkaisuehdotuksen taustalla on ilmeisesti ollut ajatus siitä, että tällaisilla ”selkeämmin” yleishyödyllisillä yhteisöillä ei olisi intressiä toimia tällaisissa järjestelyissä, koska heillä ei omistajienkaan kautta olisi voiton tavoitteluun liittyviä paineita. Kappaleessa 11 on käsitelty nykyiseen järjestelmään liittyviä hyötymismahdollisuuksia.

Merkittävää on se, missä määrin yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan tavoitteena on voiton jakaminen omistajille. Korkotukilain 24 §:ssä on säädetty voitonjaosta. Yleishyödyllisyysäännökset edellyttävät, että tuensaaja ei tulouta omistajalleen tämän sijoittamille varoille kohtuullista korkeampaa tuottoa. ARasta saatujen tietojen mukaan tilanne tällä hetkellä on se, että yleishyödyllisen yhteisön omistajat eivät pääsääntöisesti ole sijoittaneet omaa pääomaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mikäli omistaja ei ole sijoittanut omaa pääomaa, ei omistajalla ole lainkaan oikeutta tuottoon. Tällöin omistajien statuksella, eli sillä ovatko omistajat voittoa tavoittelevia vai ei, ei ole erityistä merkitystä asian kannalta.

Yleishyödyllisten yhteisöjen taloudellista tilannetta ja voitonjakoa on käsitelty myös ympäristöministeriön työryhmäraportissa yleishyödyllisyysäännösten kehittämisestä. Raportissa on todettu etteivät yhteisöt käytännössä ole jakaneet sallittua vuotuista tuottoa edes kokonaisuudessaan, vaan osa tuotosta on jätetty yhtiöön, josta se on nostettavissa haluttuna ajankohtana.

Asian toteuttaminen käytännössä

ARAN kanssa käydyissä keskusteluissa koettiin tällaisen muutoksen toteuttaminen käytännössä hankalaksi. ARAn tulisi ensinnäkin tarkistaa yleishyödyllisen yhteisön nimeämisvaiheessa omistajuus. Jotta asia todella toteutuisi halutulla tavalla, tulisi ARAn myös jatkuvasti valvoa sitä, ettei yleishyödyllisen yhteisön omistajuudessa tapahdu muutoksia. Yleishyödylliselle yhteisölle tulisi siten asettaa velvollisuus ilmoittaa omistajuudessa tapahtuvista muutoksista. Tuki pitäisi pystyä perimään lainsäädännön nojalla takaisin, mikäli omistajina olisi voittoa tavoittelevia yhtiöitä.

Tältä osin pitäisi myös pystyä määrittelemään kuinka pitkälle vaatimus viedään. Eli koskeeko vaatimus kautta linjan kaikkia mahdollisia omistajia. Pitääkö yleishyödyllisen yhteisön omistajana olevien yritysten omistajien olla myöskin voittoa tavoittelemattomia? Mikäli näin olisi, pitäisi pystyä valvomaan koko omistajien ketjussa tapahtuvia muutoksia.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että on hyvin todennäköistä, ettei tällaisen muutoksen tekeminen ole EU:n valtiontukisäädösten mukainen. Tukien saajien rajaaminen vaarantaisi myös valtion asettamien tavoitteiden toteutumisen erityisryhmien asumisen osalta sekä asukkaiden asumisturvan. Tuen saajien rajoittaminen ei poistaisi selvitystyön yhteydessä ilmenneitä ongelmia.

12.7.3 Omistuksen eriyttäminen

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on esitetty sitä, että tiukennettaisiin tuen myöntämiseen liittyviä ehtoja niin, ettei tukea jatkossa myönnettäisi sellaisille yleishyödyllisille yhteisöille, jotka ovat juridisesti erillisiä markkinoilla toimivista palveluntuottajista, mutta kuuluvat samaan konserniin näiden kanssa. Eli sallittua ei olisi esimerkiksi se, että yleishyödyllisen yhteisön omistajana olisi palveluntuottaja tai palveluntuottajan omistajana olisi yleishyödyllisen yhteisön statuksen omaava rakennuttaja tai näillä muutoin olisi yhteiset omistajat.

Markkinoiden toimivuus ja asukkaiden asumisturva

Selvityksessä on käsitelty asumispalvelujen markkinoita. Selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa tuli usein esille se, että markkinoiden toimivuus vaihtelee alueittain. Joillakin alueilla markkinat toimivat hyvin ja kunnan pitkäjänteinen ja palvelustrategian mukainen toiminta on johtanut siihen, että markkinoilla on tarjontaa, joka puolestaan tuo todellista valinnanvapautta esimerkiksi palveluseteliasiakkaille. Usein tilanne kuitenkin on se, että markkinoilla on ylikysyntää. Kunnan oman tuotannon lisäksi, erityisesti kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä rooli asumispalvelujen tuottajana. Yritysten osuus palveluntuottajina on myös kasvanut.

Ympäristöministeriön ohjauskirjeessä on todettu että, ARAn tulee varmistaa, että kohteen omistaja on eri taho kuin palveluntuottaja. Kolmannen sektorin osalta tämä hallinnollinen eriyttäminen on vielä kesken. Tukea on myönnetty tästä huolimatta. Lisäksi ARAn ympäristöministeriölle 29.2.2012 toimittamassa selvityksessä todetaan seuraavaa:

”Noin viidesosassa vuoden 2012 varauksen saaneista hankkeista tilojen omistaminen ja palvelujen tuottaminen on eriytetty erillisiin oikeushenkilöihin saman konsernin sisällä. Näissä on kyse myös kuntiin kytkeytyvistä säätiöistä, joiden tehtäviä hoitavat kuntien valitsevat henkilöt tai yhteisöt.”

Yleishyödylliseksi nimettyjä yhteisöjä on Suomessa noin 500. Suurin osa näistä yhteisöistä kuuluu perinteisiin yleishyödyllisiin toimijoihin. Näillä kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä rooli ja osuus erityisryhmien asuntojen rakennuttamisessa ARA – tuella. Kolmannen sektorin toimijoiden osalta voidaan todeta, että hallinnollinen eriyttäminen on vielä pahasti kesken. Vaatimus siitä, ettei rakennuttaja ja palveluntuottaja saa kuulua samaan konserniin, tarkoittaa myös toiminnallista erillisyyttä. Vaatimus toiminnallisesta eriyttämisestä kohdistuisi erityisesti kolmannen sektorin toimijoihin.

Markkinoilla olevien toimijoiden tulisi valita se, ovatko ne rakennuttajia vai palveluntuottajia. Kyseinen vaatimus rajoittaisi merkittävästi ARA tuen saajia sekä supistaisi myös markkinoilla olevien palveluntuottajien määrää. Tämä puolestaan saattaisi vaarantaa valtion tavoitteet erityisryhmien asuntojen rakennuttamisen osalta sekä asukkaiden asumisturvan.

Sinällään konsernirakenteiden kieltäminen vaikuttaisi todennäköisesti siihen, että syntyisi selkeästi erilliset markkinat rakennuttamiselle ja palvelujen tuottamiselle. Markkinoilla olevilla toimijoilla

tulisi kuitenkin mielestäni olla valmiudet tällaiseen muutokseen, ettei markkinoiden toimivuus kokonaisuutena vaarantuisi.

Myös osa asumispalvelujen tuottajista on perustanut rakennuttamisesta vastaavia yrityksiä, jotka ARA on nimennyt korkotukilain 24 §:n edellytysten täyttyessä yleishyödyllisiksi yhteisöiksi. Myös nämä yleishyödylliset yhteisöt ovat saaneet ARA:ta tukea. Lukumääräisesti tällaisia toimijoita on vielä vähän. Todennäköistä on, että tällaisia toimijoita tulee lisää, mikäli rajoituksia ei aseteta. Varsinaisesti muutos kohdistuisi kuitenkin erityisesti kolmannen sektorin järjestöpohjaisiin toimijoihin, joilla kiinteistöjen omistamisen ja palveluntuotannon eriyttäminen on vielä kesken ja joiden osalta kyse on konsernin sisäisestä toiminnasta.

Mikäli konsernirakenteeseen haluttaisiin puuttua, pitäisi mielestäni ensin selvittää se, miten markkinoiden toimivuus saataisiin varmistettua. Lisäksi pitäisi selvittää kolmannen sektorin roolia markkinatalouden ja kilpailun osalta. Asiaa on käsitellyt Martti Virtanen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirjassa 2011 olevassa artikkelissaan. Myös ministeri Tanskasen johtama kasvatustyöryhmä on esittänyt kansalaisjärjestöjen kilpailuneutraliteetin järjestelmällistä ja kattavaa selvittämistä suhteessa julkiseen tuotantoon ja yrityksiin (”Suomi 2020 – Tuumasta toimeen” Kasvatustyöryhmän loppuraportti 2010 s. 25). Kyse on merkittävästä asiasta, jota mielestäni pitäisi selvittää ennen kuin lähdetään tekemään merkittäviä muutoksia, jotka nimenomaisesti kohdistuvat kolmannen sektorin toimijoihin erityisryhmien asuntojen rakennuttajana ja asumispalvelujen tuottajana.

Valtiontukisäädökset

Yllä on jo käsitelty sitä, että ARA tukien osalta on huomioitava myös EU-oikeus valtion tukien osalta. Tukien myöntämistä koskevien säädösten tulee olla SGEI-tukien yleisten periaatteiden mukaisia.

Ratkaisuehdotus kaventaisi ensinnäkin ARA-tukien saajia. Käytännössä kyse olisi siitä, että kansallisesti säädettäisiin rajoitus yleishyödyllisten yhteisöjen määrittelylle vaatimalla yleishyödyllisiltä yhteisöiltä tietynlaista omistajuutta tai toisaalta kieltämällä tietynlainen omistajuus. Muutos koskisi kaikkia yleishyödyllisen yhteisön nimeämistä hakevia yrityksiä. On hyvin todennäköistä, ettei tällaisen rajoituksen tekeminen olisi SGEI-tukien periaatteiden mukainen. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei muutos olisi EU:n valtiontukisäädösten mukainen, eikä tällaista muutosta voida kansallisesti tehdä.

Asian toteuttaminen käytännössä

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tukea haettaessa rakennuttajan pitäisi pystyä nimeämään palveluntuottaja, jonka osalta erillinen omistajuus voitaisiin tarkistaa. Yleensä näin on, muttei aina. Joskus kunta tuottaa palvelut tai palveluntuottaja valitaan kilpailutuksen perusteella. Muutos asettaisi haasteen sille, että jo ARA-tukea haettaessa pitäisi aina olla tiedossa palveluntuottaja. Toisaalta voitaisiin tietysti todeta, että mikäli palveluntuottaja valitaan kilpailutuksen kautta, ei konsernirakenteella ole merkitystä.

Asiaa pitäisi myös valvoa jatkuvasti, jotta eriyttäminen toteutuisi myös tuen saamisen jälkeen.

Tällaisen muutoksen toteuttaminen olisi käytännössä hankalaa. ARA:n tulisi ensinnäkin tarkistaa yleishyödyllisen yhteisön nimeämisvaiheessa omistajuus sekä yleishyödyllisen yhteisön että palveluntuottajan osalta. Jotta asia todella toteutuisi halutulla tavalla, tulisi ARA:n myös jatkuvasti valvoa sitä, ettei yleishyödyllisen yhteisön tai palveluntuottajan omistajuudessa tapahdu muutoksia, jotka johtaisivat konsernirakenteen syntymiseen. Yleishyödylliselle yhteisölle tulisi siten asettaa velvolli-

suus ilmoittaa omistajuudessa tapahtuvista muutoksista sekä sen itsensä, että tiloissa toimivan palveluntuottajan osalta. Tuki pitäisi pystyä perimään lainsäädännön nojalla takaisin, mikäli kielletty konsernirakenne toteutuisi.

Vaikutus selvitystyön yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin

Selvitystyön yhteydessä on ilmennyt, että keskeisin ongelma markkinoiden toimivuuden kannalta on rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö ja se, että kunta samanaikaisesti tekee tähän yhteistyökuvioon liittyvien asioiden osalta sellaisia ratkaisuja, jotka estävät tai rajoittavat todellisen kilpailun syntymistä. Se, että tukea voisivat jatkossa saada ainoastaan sellaiset rakennuttajat, joiden kanssa samassa konsernissa ei toimi palveluntuottajia, ei mielestäni täysin poistaisi selvitystyön yhteydessä ilmennyt ongelmaa. Yleisesti arvioiden voidaan toki pitää todennäköisenä sitä, että konsernin sisäiset toimijat pyrkivät muita toimijoita enemmän tekemään yhteistyötä. Tästä huolimatta edelleenkin ARA-tukea saanut yleishyödyllinen yhteisö, voisi tehdä yhteistyötä palveluntuottajan kanssa konsernirakenteen ulkopuolellakin ja kunta voisi toimia tavalla, joka tosiasiallisesti rajoittaa markkinoita ja vaikeuttaa muiden vaihtoehtojen toteutumista.

Yhteenvedo

Yhteenvedona voidaan todeta, että on hyvin todennäköistä, ettei tällaisen muutoksen tekeminen ole EU:n valtion tukisäädösten mukainen. Tukien saajien rajaaminen vaarantaisi myös valtion asettamien tavoitteiden toteutumisen erityisryhmien asumisen osalta sekä asukkaiden asumisturvan. Ratkaisuehdotus vaikuttaisi rakennuttamisen lisäksi merkittävästi myös palvelutuotannon markkinoihin, koska konsernin sisäisten toimijoiden pitäisi valita se, toimivatko he jatkossa rakennuttamisen markkinoilla vai palvelutuotannon markkinoilla. Ennen tällaisen muutoksen tekemistä pitäisi mielestäni olla selvitettyä kolmannen sektorin, julkisen tuotannon ja yritysten kilpailuneutraliteetti järjestelmällisesti ja kattavasti. Tällaista selvitystä ei ole vielä tehty, joten on mahdotonta arvioida sitä, millaisia seurauksia muutoksella todella olisi markkinoiden toimivuuteen. Tuen saajien rajoittaminen ehdotetulla tavalla ei myöskään poistaisi selvitystyön yhteydessä ilmenneitä ongelmia.

13. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

13.1 ARA tukia koskevien myöntämiskäytäntöjen toimivuus

- ARA:n tukia koskevissa myöntämiskäytännöissä ei huomioida hankintalainsäädännön soveltamista. ARA:n tuen myöntämiseen ei vaikuta se, onko ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja kilpailutettu hankintalainsäädännön mukaisesti tai tullaanko palveluntuottaja kilpailutamaan.
- ARA on tukia koskevissa myöntämiskäytännöissä toiminut ympäristöministeriön ohjauskirjeen mukaisesti. Ympäristöministeriön ohjauskirjeessä on todettu seuraavaa: ”Jos palvelutalo tai muu asumisyksikkö on kunnan hallinnassa omistukseen tai välivuokraukseen perustuen, asukkaiden asumisturva voidaan taata myös palveluntarjoajan vaihtuessa ja samalla voidaan varmistua siitä, että avustettavat kohteet säilyvät pitkäkestoisesti niille tarkoitettussa käytössä. Muussa tapauksessa ARA:n tulee varmistaa, että kohteen omistaja on eri taho kuin palveluntuottaja. Näin kunta voi vaihtaa palveluntuottajaa uudessa kilpailutusprosessissa säilyttäen samalla asukkaiden vuokrasuhteen samassa kohteessa.” ARA on varmistanut tukea koskevissa myöntämiskäytännöissään sen, että kohteen omistaja on juridisesti erillinen taho kuin palveluntuottaja. Ohjauskirjeessä ei ole nimenomaisesti veloitettu ARAa huomiomaan tuen myöntämiskäytännöissään sitä, pystyykö kunta vaihtamaan palveluntuottajan uudessa kilpailutusprosessissa.

13.2 Kuntien palveluasumishankintojen toimivuus

- Kuntien palveluasumishankintojen kilpailutuksissa on ilmennyt hankintalainsäädännön noudattamiseen ja soveltamiseen liittyviä ongelmia. Kyseessä voivat olla laittomat suorahankinnat, kilpailuttamatta jääneet sekamuotoiset sopimukset, kilpailuttamatta jääneet palvelukonsessiot tai hankintalainsäädännön vastaisten syrjivien ehtojen tai vertailuperusteiden käyttämien tarjouskilpailuissa. Kyseessä voi myös olla tilausten tekeminen puitejärjestelytoimittajilta tarjouspyynnön ja sopimusehtojen vastaisesti.
- Pääsääntöisesti kunnat kilpailuttavat asumispalvelut hankintalainsäädännön mukaisesti.
- Ongelmalliseksi markkinoiden toimivuuden kannalta rakennuttajan ja palveluntuottajan yhteistyö muodostuu silloin, kun kunta omalla toiminnallaan luo yhteistyössä mukana olevalle palveluntuottajalle muita paremman aseman markkinoilla. Kunta saattaa kokonaisuuteen liittyvillä yksittäisillä päätöksillä (tontin myyminen, ARA-tuen puoltaminen, tilojen välivuokraaminen, yksinoikeussopimusten salliminen, asumispalveluiden kilpailuttaminen) luoda sellaisen lopputuloksen, joka rajoittaa markkinoiden toimivuutta ja vaarantaa kilpailuneutraliteetin.
- Pääsääntöisesti asiat, joita eri tahot ovat selvitystyön yhteydessä nostaneet esille liittyvät itse asiassa kunnan toimintaan, eikä ARAn toimintaan. Kyse ei ole siitä, miten ARA tukia myöntäessään toimii. Kyse on siitä toimiiko kunta tietoisesti tai tiedostamattaan siten, että ARA-tuetussa kiinteistössä toimiva palveluntuottaja saa kilpailuetua suhteessa muihin palveluntuottajiin.

13.3 Palveluntuottajien ja muiden toimijoiden hyötyminen

- ARA-tuen myöntämiskäytäntöihin liittyvät säännökset eivät sinällään mahdollista palveluntuottajan tai jonkin muun tahon hyötymistä tavalla, joka ei ole järjestelmän tai yhteiskunnan tuen tarkoituksen mukaista.
- Rakennuttajan ja palveluntuottajan yhteistyö ja kunnan toiminta samanaikaisesti yksittäisissä tarjouskilpailuissa tai kokonaisuutena tavalla, joka rajoittaa markkinoiden toimivuutta, voivat johtaa palveluntuotannon keskittymiseen tietyille palveluntuottajille.
- Markkinoiden keskittyminen tietyille palveluntuottajille, mahdollistaa kilpailuneutraliteetin vaarantumisen ja hyötyjen saavuttamisen kilpailun vähentyessä.

13.4 Toimenpide-ehdotukset

On perusteltua, että julkista tukea annettaessa, toimintamallit ovat avoimia ja mahdollisimman kilpailuneutraliteetteja. Täydellistä tasapuolisuutta markkinoilla olevien ja sinne tulevien toimijoiden osalta ei pystytäkään saavuttamaan. Koska tilanne markkinoilla niin ostajien kuin palveluntuottajienkin osalta vaihtelee, ei ole löydettävissä yhtä yleispätevää ratkaisua, jota voitaisiin soveltaa kaikissa tilanteissa. Toimenpide-ehdotuksilla pyritään varmistamaan se, että tukien myöntämiskäytännöt olisivat sellaisia, että ne nykyistä paremmin varmistaisivat sen, ettei osapuolten toiminta tosiasiallisesti rajoita markkinoita tai vaikeuta muiden vaihtoehtojen toteutumista.

- Palveluntuottajan kilpailuttamiseen liittyvien vaatimusten osalta ympäristöministeriön täytyy selkeyttää ohjeistustaan ARAlle. Palveluntuottajan kilpailuttamiselle tulee luoda selkeät pelisäännöt. Näiden pelisääntöjen tulee mahdollistaa todellinen ja tasapuolinen kilpailutilanne. Pelisääntöjen luomiseksi ympäristöministeriön tulee selvittää, miten tasapuolinen ja syrjimätön kilpailu voidaan järjestää, AVI:n ja/tai Valviran lupaehtojen muuttuessa.
- Kunnan tulee laatia kiinteistöstrategia, jossa linjataan se, miten kunta maankäytön, kaavoituksen ja yhdyskuntasuunnittelun osalta tulee toimimaan. Kiinteistöstrategian lisäksi kunnan tulee hallitusohjelman mukaisesti laatia palvelustrategia. Nämä strategiat tulee sovittaa yhteen. Kunnan tulee ARA-tukea puoltavassa lausunnossa tuoda esiin se, että hanke on kunnan strategioiden mukainen. Mikäli hanke ei ole kunnan kiinteistö- ja palvelustrategioiden mukainen, ei ARA-tukea myönnetä. Toimintatavalla varmistetaan kunnan pitkäjänteiden, avoin ja johdonmukainen toiminta ARA-tukien ja asumispalveluihin liittyvien asioiden osalta. Ympäristöministeriön tulee yhteistyössä ARAn ja kuntaliiton kanssa selvittää, millaisia tietoja strategioissa on oltava, jotta ARA pystyy varmistamaan tuen myöntämistä harkitessaan puoltohakemuksen strategioiden mukaisuuden. Lisäksi ARAn käyttöön on laadittava ohjeistusta. Ympäristöministeriön on selvitettävä, millaisella aikataululla vaatimus voidaan ottaa käyttöön.
- Kunnan tulee ennen ARA-tuen puoltamista selvittää markkinakartoitusten avulla markkinoilla olevien tai uusien potentiaalisten toimijoiden mahdollisuuksia vastata jatkossa kunnan tilaja/tai palvelutarpeeseen. Markkinakartoitus täydentää kunnan ARA – tuen puoltamiseen liittyvää suunnitelmaa ja selvitystä hoitopalvelusta. ARA-tuen myöntäminen edellyttää, että kunta on ARAn ohjeistaman toimintatavan mukaisesti kartoittanut markkinoita. Ympäristöministeriön tulee yhteistyössä ARAn, Kuntaliiton, rakennuttajien ja palveluntuottajien kanssa selvittää lisäehdon käyttöön ottamiseen liittyvät yksityiskohdat.
- Markkinoiden toimivuuden kannalta erittäin merkittävää on se, miten kunta asumispalveluhankintoja kilpailuttaa. Hankintojen kilpailuttamiseen liittyy seuraavat toimenpide-ehdotukset:
 - Hankinnan kohteen määrittäminen ja osatarjousten salliminen,
 - Kokonaisuuden kilpailuttaminen osissa,
 - Tonttien luovuttamisen kilpailuttaminen ja
 - Kokonaisuuden kilpailuttaminen.

Kuntia tulee ohjeistaa erilaisten kilpailutusten osalta. Kuntien käyttöön ja avuksi tulee laatia tarvittaessa asiakirjamallit.

- Palvelusetelin käyttäminen vähentää palveluntuottajien mielestä kilpailuneutraliteettiin mahdollisesti liittyviä ongelmia. Ympäristöministeriön tulee selvittää, miten ARA-tukijärjestelmään liittyviä myöntämiskäytäntöjä ja niihin liittyvää ohjeistusta tulee muuttaa, jotta ne sopivat nykyistä paremmin yhteen palvelusetelimallin kanssa.
- Yritysten osaamista tulee vahvistaa strategioiden ymmärtämisen, erityisryhmien rakennuttamiseen liittyvien asioiden ja tarjouskilpailujen osalta.

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) myöntämien erityisryhmien asumisen investointirahoitusten (avustus ja korkotuki) hakumenettelyjä ja myöntämiskäytäntöjä sekä kuntien palveluasumishankintojen toteuttamista julkisten hankintojen, kilpailuneutraliteetin, asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaiskäytön näkökulmasta.

Selvityksen mukaan ARA-tuetun palvelutalon rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö ei automaattisesti vaaranna asukkaiden asumisturvaa eikä kohteiden pitkäaikaista käyttöä. Yhteistyö muodostuu ongelmalliseksi markkinoiden toimivuuden kannalta silloin, kun kunta omalla toiminnallaan tietoisesti tai tiedostamattaan luo yhteistyössä mukana olevalle palveluntuottajalle muita palveluntuottajia paremman aseman markkinoilla. Palveluntuottajan ja muiden toimijoiden mahdollisuudet hyötyä järjestelmästä riippuvat siten etupäässä kunnan toiminnasta. Kunnat voivat esimerkiksi tarjouskilpailuissa noudatettavilla sopimusehdoilla varmistaa asukkaiden asumisturvan ja kohteiden pitkäaikaisen käytön toteutumista.

Selvitykseen sisältyy kuusi toimenpide-ehdotusta. Näistä merkittävin on ARA-tuen myöntämiselle asetettava ehto, jolla varmistettaisiin, että hanke toteuttaa kunnassa laadittavia kiinteistö- ja palvelustrategioita. Tällä lisäehdolla varmistettaisiin kunnan pitkäjänteinen, avoin ja johdonmukainen toiminta ARA-tukiin ja asumispalveluiden järjestämiseen liittyvien asioiden osalta. Muut toimenpideehdotukset liittyvät muun muassa markkinakartoitusten tekemiseen kunnissa sekä palveluntuottajan kilpailuttamisessa huomioon otettaviin seikkoihin.