

Kansaneläkelaitoksen kilpailuttama kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun tuottamista koskeva hankinta on monin tavoin epäonnistunut

Asian tausta

Kansaneläkelaitoksen vireillä olevassa hankinnassa kilpailutetaan kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut. Tarjousten jättämisen määräaika kilpailutukseen päättyi 5.6.2017 ja hankintapäätös on odotettavissa kesän aikana, ellei hankintaa alla esitetyin perustein keskeytetä.

Kilpailutus on jaettu kuuteen (6) maantieteelliseen alueeseen, joista jokainen maantieteellinen alue on jaettu viiteen (5) palvelukohtaiseen tuoteryhmään. Kuhunkin tuoteryhmään valitaan vähintään kolme (3) palveluntuottajaa, mutta kuitenkin niin monta kuin on tarpeen kilpailutusalueen arvioidun tuotekohtaisen kysynnän täyttämiseksi. Palvelut kilpailutetaan kahdeksi vuodeksi ja kahdeksi optiovuodeksi.

Kyseisten tulkkauspalveluiden hankinta on poikkeuksellisen merkittävä, sillä selkeästi suurin edellä mainittujen tulkkauspalveluiden ostaja on Kansaneläkelaitos, joka välittää yli 90 % Suomen tulkkausista. Yhdellä kilpailutuksella ja mahdollisella neljän (4) vuoden sopimuskaudella on siten yhteiskunnallisesti merkittävä vaikutus kyseisten palveluiden laadun kehittymisen, palveluita tarjoavan ammattikunnan sekä kyseisiä palveluita hyödyntävien asiakkaiden kannalta. Siksi on erittäin tärkeää, että kilpailutus on onnistunut ja palvelee lainsäädännössä asetettuja tavoitteita.

Hankintalain vastaisuus

Kansaneläkelaitoksen kilpailuttamassa tulkkauspalvelun tuottamista koskevassa hankinnassa on kyse julkisesta tarjouskilpailusta, johon sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016 jäljempänä ”hankintalaki”). Hankintalain 2 §:ssä on asetettu lain perimmäiseksi tavoitteeksi ”*edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.*” Nyt kyseessä olevassa kilpailutuksessa lukitaan markkinat kilpailutusaluekohtaisesti ja tuoteryhmäkohtaisesti vain tietyille palveluntuottajille, lukuisten muiden ammattikunnan edustajien jäädessä kokonaan vailla oman alansa töitä jopa neljäksi vuodeksi. Tämä ei palvele lainkaan edellä mainittuja hankintalain tavoitteita. On erittäin tärkeää ylläpitää ammattikunnan laajakantoinen valvetuneisuus palveluiden tuottamiseen ja siten varmistaa palveluiden jatkuva kehittyminen ja innovatiivisuus. Samalla turvattaisiin palveluita hyödyntävien asiakkaiden oikeudet saada laadukkaita ja kehittyviä palveluita, koska viime kädessä kilpailutuksessa on kyse heidän oikeuksiensa toteutumisesta. Aiemmin tätä ongelmaa ei ole ollut, koska kaikki vaatimukset täyttävät palveluntuottajat on otettu mukaan tuottamaan palveluita.

Kyseisessä kilpailutuksessa on kyse sosiaali- ja terveystalushankinnasta, jota koskien hankintalaissa on nimenomainen määräys (108 §) palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta hankinnoissa. Pykälän mukaan ”*sosiaali- ja terveystalushankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään.* Laissa vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010) 10 §:ssä säädetään, että ”*tulkkauspalvelua järjestettäessä on otettava huomioon palvelunkäyttäjän toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.*”

Sikäli kun kyseinen kilpailutus on herättänyt laajaa valtakunnallista keskustelua ja kilpailutuksen keskeyttämisestä varten on kerätty kansalaisadressi, jota kannattaa yli 7 000 henkilöä mukaan lukien palveluita hyödyntävät asiakkaat, on selvää, ettei palvelunkäyttäjien kuulemista ole hankinnassa otettu lain edellyttämällä tavalla huomioon. Pelkkä käyttäjien muodollinen kuuleminen ei riitä, vaan hankintayksikön on tosiasiallisesti otettava käyttäjien tarpeet ja toiveet huomioon kilpailutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Kilpailutuksen ongelmana ovat kireät ja kohtuuttomat sopimusehdot palveluiden tuottamisessa. Ne uhkaavat palveluiden saatavuutta ja ovat siksi erityinen huolenaihe palvelunkäyttäjien keskuudessa. Sopimusehtojen mukaan palvelua tuottavalle yritykselle ei esimerkiksi makseta erillistä korvausta tulkin työmatkoihin käytetystä ajasta eikä viime hetkellä peruuntuneista tulkkauksista. Palveluntuottajien halu tuottaa palveluita esimerkiksi pitkiä välimatkoja omaavilla haja-asutusalueilla ja Lapissa uhkaavat sopimusehtojen takia heiketä. Sopimusehtojen mukaan tulkkauksista maksetaan vain toteutuneesta työstä, jonka takia palvelunkäyttäjän tulee tietää tilauksensa kesto täsmälleen ennakkoon. Keston arvioiminen on palvelunkäyttäjien mukaan useimmiten mahdotonta, eikä järjestelmä mahdollista joustoa silloin, kun tarve palveluille ylittää ennakkoon arvioidun tilauksen keston. Palvelunkäyttäjien oikeuksien toteutumatta jääminen on tältäkin osin väistämätöntä, sillä palveluntuottaja ei ole tosiasiallisesti käytettävissä tilauksen keston ylimenevältä osin. Palveluiden mahdollistaminen tarpeen vaatiessa tilauksen ennakoitun keston ylimenevältä osin on välttämätöntä palveluita hyödyntävien asiakkaiden oikeuksien turvaamisen kannalta.

Kilpailutus ei takaa palvelunkäyttäjien mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisina yhteiskunnan jäsenenä

Kilpailutus pohjautuu lakiin vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta, jonka 2 §:n mukaan kyseisessä *”laissa säädetään Suomessa asuvan vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun.”* Lain 1 §:ssä säädetään lain perimmäisestä tarkoituksesta, joka on *”edistää vammaisen henkilön mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.”* Hallituksen esityksessä (HE 220/2009) todetaan 1 §:n osalta, että vammaisen henkilön *”mahdollisuus vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa on olennainen edellytys osallistumisen ja monien muiden perusoikeuksien toteutumiselle.”* Sillä, että epäonnistuneen kilpailutuksen kautta heikennetään palveluita tuottavan ammattikunnan elinvoimaisuutta ja sitä kautta palveluiden laatua ja kehittymismahdollisuuksia, ei ainakaan paranneta palveluita tarvitsevien henkilöiden mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisina yhteiskunnan jäsenenä nyt eikä tulevaisuudessa. Nyt käytetyt sopimusehdot eivät palvele lainsäädännön perimmäistä tarkoitusta, eivätkä edistä palvelunkäyttäjien vuorovaikutusta toisten ihmisten kanssa.

Palveluita käyttävien asiakkaiden oikeus saada laadukkaita ja kehittyviä palveluita on taattava jo perustuslain (731/1999) 6 § perusteella. Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen lähes monopoliasema kyseisten palveluiden ostajana Suomessa ja mahdollinen neljän vuoden sopimuskausi, uhka palveluita tuottavan ammattikunnan elinvoimaisuudelle sekä palveluiden laadulle ja kehittymismahdollisuuksille ovat todellisia. Kilpailutuksen kohtuuttomat ja epätarkoituksenmukaiset sopimusehdot vaarantavat merkittävästi vammaisten henkilöiden kykyä ja mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisina yksilöinä yhteiskunnassa. Tarve alalla toimivalle laajakantoiselle ja kehittyvälle osaamiselle koskee koko Suomea, eikä tarve tule missään vaiheessa vähenemään nyt eikä tulevaisuudessa. Epäonnistunut kilpailutus johtaa tosiasiallisesti tulkkauspalveluiden käyttäjien perustavanlaatuisen ja laissa säädettyjen oikeuksien heikentämiseen.

Yhteenveto

Koska kyse on julkisena tarjouskilpailuna poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa kilpailutuksella vahvistetaan suurin osa Suomessa tapahtuvista kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista seuraavaksi kahdeksi tai mahdollisesti jopa neljäksi vuodeksi, on tärkeää että kilpailutus ei aseta rajoitteita palvelunkäyttäjien perusoikeuksien toteutumiselle, siinä otetaan huomioon sen merkittävä yhteiskunnallinen vaikutus ja että se on lainsäädännössä asetettujen sääntöjen ja tavoitteiden mukainen.

Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen monopoliasema kyseisten palveluiden ostajana Suomessa, on kyseessä olevalla – käytännössä tulkkauspalveluiden markkinat sulkevalla – kilpailutuksella alan kilpailua häiritsevää ja markkinoita rajoittava elementti. Tämä tulisi ehdottomasti osata huomioida hankintaa suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Hankinta tulisi kilpailuttaa uudestaan niin, että ylläpidetään alalla toimiva osaaminen mahdollisimman laajakantoisena. Ammattikunnan elinvoimaisuus ja sen tuottamien palveluiden laatu ja kehittyminen ovat välttämättömiä palvelunkäyttäjien oikeuksien toteutumiselle nyt ja jatkossa. Kohtuuttomat sopimusehdot ja turhat rajoitteet palvelun saatavuudessa tulisi ehdottomasti poistaa.

Koska hankinnasta ei olla vielä tehty hankintapäätöstä, on hankinnan keskeyttäminen ja uuden lainmukaisen tarjouskilpailun järjestäminen oikeudellisesti yksinkertaista. Mikäli hankintamenettely jatkuu ja johtaa nykyisten sopimusehtojen soveltamiseen käytännössä, on vaarana, että tulkkaukspalveluiden käyttäjien oikeuksia laiminlyödään ja tulkkaukspalveluiden tuottajien ammattikunnalle aiheutetaan pysyvää ja korvaamatonta vahinkoa.

Helsingissä 19.6.2017

Kuuloliitto ry:n, Kuulovammaisten Lasten Vanhempien Liitto ry:n, Kuurojen Liitto ry:n, Kuurojen Palvelusäätiö sr:n, Suomen Kuurosokeat ry:n, Suomen Viittomakielen Tulkit ry:n, Svenska Hörselförbundet rf:n sekä Viittomakielialan Tulkkaukspalvelun Tuottajat ry:n puolesta ja valtuuttamana

Markku Jokinen
Kuurojen Liitto ry:n toiminnanjohtaja



Kuulovammaisten Lasten Vanhempien Liitto ry
Hörselskadade Barns Föräldraförbund rf

KUUROJEN LIITTO 



KUUROJEN PALVELUSÄÄTIÖ sr
DÖVAS SERVICESTIFTELSE sr



Suomen Kuurosokeat ry
Föreningen Finlands Dövsblinda rf

SVT

SUOMEN
VIITTOMAKIELEN
TULKIT RY



Svenska
hörselförbundet rf