

Henna Eloranta

Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen
tarjouspyynnön kehittäminen

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Ylempi ammattikorkeakoulututkinto
Hankintatoimen koulutusohjelma
Opinnäytetyö
30.11.2015

Tekijä Otsikko Sivumäärä Aika	Henna Eloranta Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tarjouspyynnön kehittäminen. 43 sivua 30.11.2015
Tutkinto	Tradenomi (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Hankintatoimen koulutusohjelma
Ohjaaja	Lehtori Esa Väänänen
<p>Opinnäytetyöni tarkoituksena on kehittää ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tarjouspyyntöä. Kilpailutuksen tuloksena syntyvistä sopimuksista on tarkoitus saada palveluntuottajien toisistaan poikkeavat toimintamallit yhdenmukaistettua niin, että se vastaa paremmin vanhuspalvelulain ja ikäihmisten palvelujen laatusuosituksia sekä muita säädöksiä ja suosituksia, sekä olisi yhdenmukaisempi Kouvolan kaupungin omaan toimintaan nähden.</p> <p>Työn olen tehnyt toimintatutkimuksena, jossa käytin laadullisia tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu kilpailutusprosessin ja siitä syntyvien sopimusten kehittämistä tukeviin teorioihin, sekä palvelun laadun parantamiseen liittyvistä teorioista.</p> <p>Kehittämistehtävän tavoitteet saavutettiin niin, että toimintatutkimuksen tuloksena saatiin ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kehittämisen kannalta onnistunut tarjouspyyntö. Tarjouspyynnössä onnistuimme kiinnittämään huomiota asioihin, jotka mahdollistavat tasavertaisen palvelun laadun kehittämisen huomioonotettavia lakeja ja säädöksiä noudattaen. Tarjouspyyntöä voidaan käyttää pohjana seuraavissa kilpailutuksissa, koska se on tehty sähköisellä järjestelmällä, ja sitä voidaan jatkossa siksi myös helposti kehittää.</p>	
Avainsanat	ikäntyneet, tehostettu palveluasuminen, tarjouspyyntö, hankintalaki

Author(s) Title	Henna Eloranta Developing a Request for Proposals for the Elderly in Intensified Serviced Housing.
Number of Pages Date	43 pages 30 November 2015
Degree	Master of Business Administration
Degree Programme	Master`s Degree Programme in Supply Chain Management
Instructor(s)	Esa Väänänen, Senior Lecturer
<p>The purpose of the present Master's Thesis was to develop a request for proposal for the elderly in intensified serviced housing. The divergent procedures of the service providers needed to be standardized so that the agreements that result from competitive tendering comply to the elderly service law, elderly service quality requirements and other statues and recommendations. The result from competitive tendering also needed to be equivalent in relation to the Kouvola city's own actions.</p> <p>The study was carried out as an action research, where qualitative research methods were used. The theoretical framework consisted of competitive tendering process and the supportive theories of the development of the agreements resulting from the competitive tendering process and also theories about improving the quality of the service.</p> <p>The study resulted in a successful request for proposal in relation to the intensified serviced housing for elderly. In the request for proposal attention was drawn to issues which enable equal quality in development of quality service, abiding by the laws and regulations needed. The request for proposal can be used as a base for next competitive tendering, because it has been made with an electronic system and can, thus, easily be developed in the future.</p>	
Keywords	elderly, intensified serviced housing, request for proposal, purchasing law

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Kouvolan kaupungin ikääntyneiden palvelujen esittelyä	2
2.1	Kouvolan väestö	2
2.2	Hyvinvointipalvelut	3
2.3	Ikääntyneiden palvelut	5
2.4	Kouvolan kaupungin ikäpoliittinen strategia ja toimenpideohjelma	6
2.5	Tehostettuun palveluasumiseen hakeminen ja myöntämisperusteet	6
2.5.1	Tehostettuun palveluasumiseen hakeminen	7
2.5.2	Arvioinnissa käytettävät mittarit	7
3	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma	8
3.1	Tutkimuksen tavoitteet	8
3.2	Tutkimusongelma	9
4	Tehostetun palveluasumisen nykytila	10
4.1	Vuoden 2011 tarjouspyyntö	10
4.1.1	Tarjoajien kelpoisuuden arviointi	11
4.1.2	Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus	11
4.1.3	Tarjousten kokonaistaloudellinen edullisuus	11
5	Teoreettinen viitekehys	13
5.1	Lainsäädäntö	13
5.2	Hankintalaki	15
5.3	Hankintamenettelyt	16
5.3.1	Avoin menettely	17
5.3.2	Rajoitettu menettely	17
5.3.3	Neuvottelumenettely	17
5.3.4	Kilpailullinen neuvottelumenettely	18
5.3.5	Puitejärjestely	18
5.4	Toissijaiset sosiaali- ja terveystalvet	19
5.5	JYSE	19
5.6	HILMA -hankintailmoituskanava	19
5.7	Cloudia	20
5.8	Tarjouspalvelu	20

5.9	Hankintaprosessi	20
5.10	Spend analyysi	22
5.11	Kraljicin portfolio	22
5.12	Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen hankintojen sijoittuminen Kraljicin portfolioon	23
5.13	Vanhuspalvelulaki	26
5.14	Laatusuositus	27
5.15	Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esittämät huomiot	28
6	Aikataulu	31
7	Tutkimusmenetelmät	32
7.1	Vuoden 2015 tarjouspyyntö	33
7.1.1	Kilpailutusilta	34
7.1.2	Tarjouspyynnön kehittäminen kilpailutusillan jälkeen	34
7.1.3	Tarjouspyynnön julkaisu, sekä kilpailutuksen aikana esitetyt kysymykset	36
7.1.4	Tarjousten avaus, vertailu ja päätös	36
8	Kehittämistehtävän tavoitteet ja niiden toteutuminen	38
9	Validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi	40
10	Johtopäätelmät	41
11	Oma pohdinta	41
12	Jatkokehittäminen	42
12.1	Kehitysideoita joita olen saanut palveluntuottajilta	42
12.2	Oma esitys kehittämistarpeista	42
13	Lähteet	43

1 Johdanto

Opinnäytetyöni tavoitteena on Kouvolan kaupungin ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tarjouspyynnön kehittäminen. Asumispalvelut ovat sosiaalihuoltolain mukaisia sosiaalipalveluja, joiden järjestämisestä vastaa kunta. Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tavoitteena on saada asiakkaalle turvallisen asuinympäristön lisäksi hyvää hoivaa, huolenpitoa ja hoitoa elämänsä loppuun asti. Hoidossa tähdätään asiakkaan omat voimavarat huomioonottavaan ja asiakkaan hyvään elämänlaatuun, itsemääräämisoikeuteen, yksityisyyttä ja itsenäistä suoriutumista tukevaan toimintaan. (Asumispalveluiden kriteerit ja palvelunkuvaukset. Perusturvalautakunta 2011.)

Tämän toiminnallisen opinnäytetyön tavoitteena on ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tarjouspyyntöprosessin kehittäminen asiakaslähtöisempään suuntaan. Vuonna 2011 Kouvolan kaupunki kilpailutti ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen puitesopimuksen ensimmäisen kerran vuosiksi 2012 – 2015, sopimukseen kuului mahdolliset optiot vuosiksi 2016 – 2017. Optioita ei otettu käyttöön, vaan ikäihmisten lautakunta päätti, että kilpailutus tehdään uudelleen. Vanhuspalvelulaki (980/2012) astui voimaan meneillään olevan sopimuskauden aikana ja laatusuosituksia sekä muita säädöksiä on uudistettu. Toimintamalleja tuli yhdenmukaistaa asiakkaan näkökulmasta eri toimijoiden välillä sekä kaupungin omaan tuotantoon nähden.

Aihe valikoitui pitkälti työni kautta, koska toimin Kouvolan kaupungilla hankinta-asiantuntijana ja olin vuoden 2015 kilpailutuksessa mukana tekemässä tarjouspyyntöä hankinta-asiantuntijan roolissa.

Työni teoreettinen viitekehys koostuu Spend analyysistä ja Kraljicin portfolioista hankintalakeja, vanhuspalvelulakia ja laatusuosituksia sekä muita huomioon otettavia säädöksiä noudattaen.

Tarjouspyynnössä sekä palvelunkuvauksessa olevilla edellytyksillä ja kriteereillä on palvelulle annettu tietyt reunaehdot, joilla palvelun tasoa on yhdenmukaistettu asiakaslähtöisemmäksi, jossa mielestäni on onnistuttu.

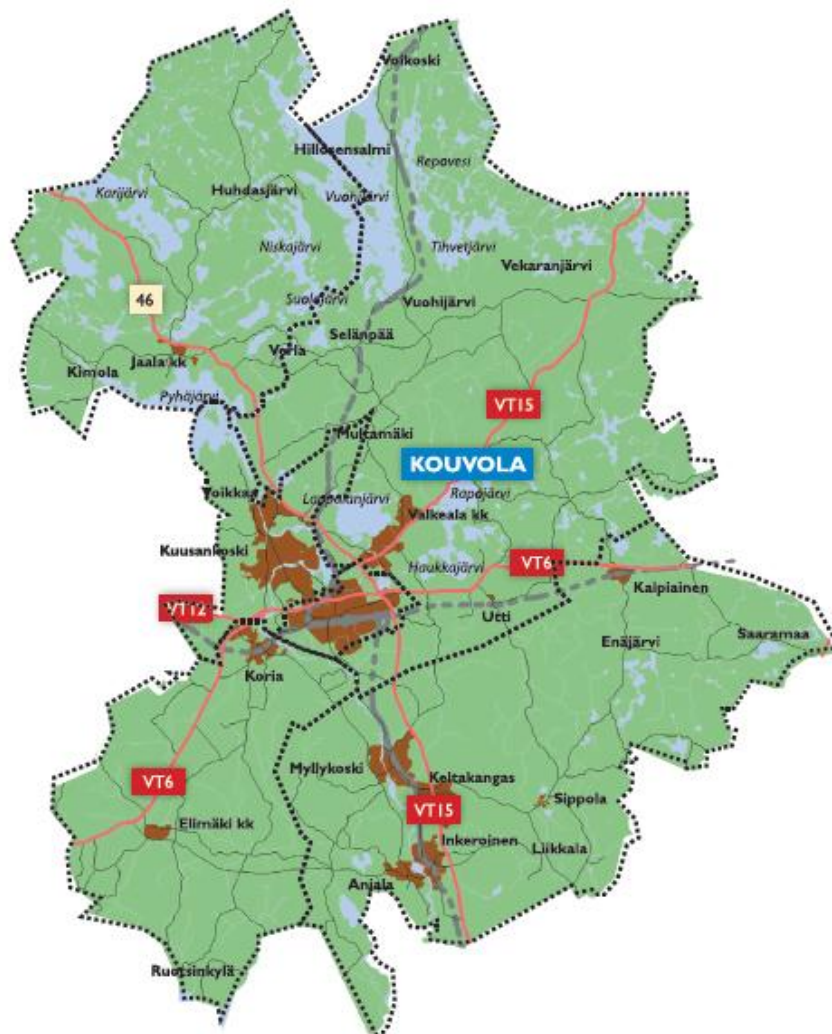
2 Kouvolan kaupungin ikääntyneiden palvelujen esittelyä

2.1 Kouvolan väestö

Pinta-alaa Kouvossa on 2800 km². Pinta-ala on kohtuullisen suuri, koska Kouvola kaupunki koostuu kuudesta vuonna 2009 yhdistyneestä kunnasta. Anjalankoski 752 km², Elimäki 391 km², Jaala 563 km², Kouvola 45 km², Kuusankoski 114 km² ja Valkeala 1004 km². Yhdistyneistä kunnista Kouvola ja Kuusankoski olivat valtaosin kaavoitettuja, Elimäki Jaala ja Valkeala maaseutukuntia ja Anjalankoski oli pinta-alaltaan suuri kaupunki, joka sisälsi maaseutua ja kaupunkitaajamia.

(Kouvola seudun kuntien yhdistymisen vaikutusten arviointi. Asikainen & Hietaharju & Kenni & Merisalo & Antila. 2012,5)

Kuvassa on nykyinen Kouvola kaupunki, johon on merkitty entiset kuntarajat.



Kuva 1: Kouvola kaupunki

Tilastokeskuksen ennusteiden mukaan tulevina vuosina Suomen väestön rakenne muuttuu niin, että vuoteen 2030 mennessä 65 -vuotta täyttäneitä on 1,5 miljoonaa, 75 -vuotta täyttäneitä olisi jopa 800 000 henkilöä. Ennusteiden mukaan eniten kasvaisi kuitenkin 85 -vuotta täyttäneiden osuus. Kouvolaan väestön vanheneminen tuo haasteita ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen järjestämisessä, koska Kouvola on pinta-alaltaan suuri, ja siellä on ydinkeskustan lisäksi useita pienempiä keskuksia ja kyliä, joiden keskinäiset välimatkat ovat pitkiä. Palvelut tulisi kuitenkin järjestää niin, että ne ovat kaikkien ikääntyneiden saatavissa yhdenvertaisesti, asuinpaikasta riippumatta. (Kouvolan kaupungin ikääntymispoliittinen strategia. 2014.) Kouvolan kaupungin väestömäärä oli 31.12.2013 86 926 henkilöä. Yli 65 -vuotta täyttäneiden osuus oli noin 23,3 % väestöstä. (Tilastokeskus. 2014).

Suomessa julkisen sektorin hankinnoista SOTE- hankintojen (sosiaali- ja terveydenhuollon hankintojen) osuus on noin 70 %. Se on merkittävä asia myös kouvolaalaisille paikallisille toimijoille. Perinteisesti suurin osa palveluhankinnoista, esim. juuri ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen, on paikallisten palveluntarjoajien tarjoamaa palvelua. Viimeaikoina markkinoille on kuitenkin tullut kansallisia ja kansainvälisiäkin, pääomasijoitus pohjaisia suuryrityksiä, joiden tavoitteena on markkinoiden valtaus alhaisilla hinnoilla. Yleinen näkemys kuitenkin on, että tämä tulee pitkällä aikavälillä kunnille kalliiksi. (SOTE-hankinnoissa noudatettavat periaatteet)

2.2 Hyvinvointipalvelut

Kouvolan kaupungin hyvinvointipalvelut koostuvat kolmesta eri osa-alueesta: lasten ja nuorten palvelut, aikuisväestön palvelut ja ikääntyneiden palvelut. Näitä johtaa apulaiskaupunginjohtaja ja jokaisella alueella on oma palvelujohtaja. (Kouvolan kaupunki, hyvinvointipalvelut. 2015).

Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluiden organisaatiokaavio.



Kuva 2: Hyvinvointipalvelujen organisaatiokaavio
(Kouvolan kaupunki, hyvinvointipalvelut. 2015.)

2.3 Ikääntyneiden palvelut

Kouvolan kaupungilla on tarjota ikääntyneille oman kodin ulkopuoliseen asumiseen kolmea eri asumismuotoa; palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja laitoshoido. (Hoiva-asumisen myöntämisperusteet. ikäihmisten lautakunta 2015). Palveluasumispaikan hakeminen tulee ikäihmiselle ajankohtaiseksi silloin kun yksityiskotiin järjestettävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut tukipalvelut todetaan riittämättömiksi. Tehostettu palveluasuminen on tarkoitettu ikäihmisille, jotka tarvitsevat ympärivuorokautista valvottua hoitoa, sekä paljon apua päivittäisissä toiminnoissaan. (Suomi.fi julkiset palvelut kootusti yhdessä osoitteessa. Ikääntyneiden palveluopas.)

Kouvolan kaupungin omana toimintana järjestettävässä ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa palvelu tapahtuu palvelutaloissa, hoivakodeissa ja vanhainkodeissa. Tehostetussa palveluasumisessa asukkaalla on vuokrasopimussuhteinen asunto, johon hän saa tarvitsemansa hoiva- ja hoitopalvelut. Kouvola on jaettu alueittain kolmeen osaan; eteläinen alue, keskinen alue ja pohjoinen alue. Eteläisellä alueella omia hoiva-asumisen toimipisteitä ovat: Elimäen hoivakoti, Ravimiehentien palveluasunnot, Sippolakoti ja Vaskirinteen palvelukeskus. Keskisen alueen toimipisteitä ovat: Harjukoti, Kaunisnurmen palvelukeskus, Kotiharjun palvelukeskus sekä Marjoniemen palveluasunnot. Pohjoisen alueen toimipisteitä ovat: Jaalan palvelukeskus, Mäkikylän palvelukeskus, Palvelukeskus Mäntylä, Ruusulan palveluasunnot, Tähteen palveluasunnot sekä Valkealakoti.

Ostopalveluna järjestetyn ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen sopimuskumppaneina ovat tällä hetkellä vuoden 2011 kilpailutuksen perusteella Eteläisellä alueella: Elimäen Puustelli ry (Elimäen Palvelukeskus, Korian Palvelukeskus), Hoitokoti Peiponpesä Oy, Hirvelän Hoivakoti Oy, Kymijoen Hoiva ry (Honkakoti Keltakankaalla, Iltarusko Anjalassa, Rantakoti Inkeroinen) Mehiläinen Oy (Koskikoti Myllykoskella, Kustaanokoti Kuusankoskella). Keskisellä alueella: Attendo Oy (Kankaron hoivakoti) Mainio Vire Oy, Sotainvalidien veljesliiton Kouvolan osasto (Ryhmäkoti Ihantala, Kyyhkylä Oy), Kouvolan Dementia- ja kehitysvammaisten ryhmäkoti ry (Ehtokartanon dementia-ryhmäkoti I-II, Käpylän Helmi) Kouvolan Palvelukotiyhdistys ry (Dementiakoti Sinisiipi, Käpylän palvelukeskus). Pohjoisella alueella: Kuusankosken Seudun Vanhainhuoltoyhdistys ry, Valkealan Iltatähti ry sekä Kymen Oivakoti Valkealassa.

Ikäihmisillä on myös mahdollisuus hakeutua palveluseteliasiakkaaksi hankkiakseen itselleen paikan tehostettuun palveluasumiseen. Saadakseen palvelusetelin, hoiva-asumisen (tehostetun palveluasumisen) asiantuntija arvioi samalla tavalla hakijan oikeuden palveluun kuin muutkin tehostetun palveluasumisen paikkaa hakeneet henkilöt. Palvelusetelillä voi hankkia tietyn määrän tiettyä palvelua. Palveluseteliä voidaan käyttää pääsääntöisesti niissä samoissa palveluissa mitä tuotetaan myös ostopalveluna (poissulkien tahdonvastaiset tai kiireelliset sosiaali- ja terveyspalvelut). Palvelusetelin ominaispiirteenä on asiakkaan valinnanvapaus, jossa asiakas voi itse valita palvelun ja palvelun tuottajan. (Palveluseteli Uotinen, 13 - 15). Uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä tuli voimaan 1.8.2009. (Palveluseteli Uotinen, 75.)

2.4 Kouvolan kaupungin ikäpoliittinen strategia ja toimenpideohjelma

Ikäpoliittinen strategiatyöryhmä valmisteli ikäihmisten lautakunnan kanssa Kouvolan kaupungin ikääntymispoliittisen strategian ja toimenpideohjelman vuosille 2014 – 2016. Strategian mottona on ”Turvallista ja elämäntäyteistä ikääntymistä”. Ikäihmisten lautakunta on hyväksynyt tämän 27.5.2014.(Ikäpoliittinen strategiatyöryhmä, Ikäihmisten lautakunta 2014)

Vanhuspalvelulain mukaisesti ikäpoliittisen strategiassa on huomioitava seuraavat osat:

1. arvio ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tilasta, tarjolla olevien palvelujen riittävydestä ja laadusta sekä palveluntarpeeseen vaikuttavista tekijöistä kuten;
2. tavoitteet ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tukemiseksi, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemisen sekä palvelujen määrän ja laadun kehittäminen
3. määritellä toimenpiteet, joilla kunta vastaa tavoitteiden toteuttamisesta ja arvioidaan toimenpiteet, jotka tarvitaan tavoitteiden toteuttamiseksi
4. määritellä eri toimialojen vastuut toimenpiteiden toteuttamisessa
5. määritellä, miten kunta toteuttaa yhteistyötä kunnan eri toimialojen, julkisten, yritysten sekä järjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

(Vanhuspalvelulaki 2012, 2 luku 5 §)

2.5 Tehostettuun palveluasumiseen hakeminen ja myöntämisperusteet

2.5.1 Tehostettuun palveluasumiseen hakeminen

Tehostetun palveluasumisen hakemuksen tekee aina sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen. Hoiva-asumiseen sisältyviä asumispalveluja haetaan sähköisellä hakemuksella SAS-ohjelman kautta (SAS= selvittä, arviointi, sijoita). Asiakkaalle / hänen omaiselleen on tiedotettava kun tehostettua palveluasumispaikkaa haetaan. Tehostettuun palveluasumiseen siirtyy henkilö, joka ei kykene fyysisen tilansa tai toimintakykynsä perusteella selviytymään millään avohoidon keinoin kotonaan, tai tavallisen palveluasumisen piirissä. Hänellä on karkailua tai vaikeita harhoja aiheuttava, keskivaikea tai vaikea muistisairaus. SAS -työryhmä arvioi henkilön palveluntarpeen. Arviointi perustuu asiakkaan itsensä tai hänen läheistensä näkemyksiin sekä yhden tai useamman asiantuntijan arviointiin. Arvioissa selvitetään hakijan asumista, toimintakykyä, terveyttä, hoidon ja hoidon tarvetta sekä asiakkaan omaa toivetta. SAS- työryhmä arvioi hakemukset ja selvittää asiakkaan kokonaistilanteen. (Hoiva-asumisen myöntämisperusteet 1.5.2014 alkaen/Ikäihmisten lautakunta 23.4.2014 § 37 & Hoiva-asumisen myöntämisperusteet 1.1.2016 alkaen/Ikäihmisten lautakunta 28.10.2015)

2.5.2 Arvioinnissa käytettävät mittarit

Kouvolan kaupungilla arvioinnissa käytetään tällä hetkellä erilaisia mittareita, koska nyt on siirtymäaika menossa RAVA -mittarin käytöstä RAI -mittariston käyttöön. RAVA -mittari on Suomen Kuntaliiton omistama ja FCG Finnish Consultin Group Oy:n lisensoima 65-vuotiaiden ja vanhempien toimintakyvyn ja avuntarpeen mittari, jota voidaan hyödyntää asiakkaan avuntarpeen ja toimintakyvyn arvioinnissa esim. aistien-, elintointien, henkisten kykyjen sekä psyyketoimintojen mittaamiseen. (<http://www.ravamittari.fi/mik%C3%A4-rava-mittari>). RAVA- mittari helpottaa hoidon, hoidon ja palvelun tarpeen suunnittelua ja arviointia sekä palveluun tai hoitoon liittyvien asioiden todentamista, perusteluja ja valintoja. Mittarin avulla voidaan arvioida myös toimintayksiköiden tilannetta. Mittaustuloksia voidaan hyödyntää johtamisen apuvälineenä esim. henkilöstötarpeen arvioimisessa, kustannusten selvittämisessä ja asiakas- ja palvelumaksujen määrittämisessä. (Finnish Group Consulting Miten rava mittaria voi-hyödyntää)

Kouvolan kaupunki on ottamassa RAI- toimintakykymittarin käyttöönsä vähitellen. RAI= Resident Assessment Instrument on kansainvälinen arviointi- ja laatu järjestelmä henkilön palveluntarpeiden arviointiin ja hoidon suunnitteluun ja seurantaan. Terveiden ja

hyvinvoinnin laitos THL hallinnoi Suomessa RAI -järjestelmää, ja se on käytössä monissa Suomen kunnissa. Saatu tulos määrittelee asiakkaan palveluntarpeen.

RAI -mittarilla selvitetään seuraavia toimintoja:

- kognitiiviset toiminnot, kuten lähimuisti, ymmärretyksi tuleminen, päätöksentekokyky
 - suoriutuminen päivittäisissä toiminnoissa, kuten liikkuminen kotona, ruokailu, WC:n käyttö, henkilökohtainen hygienia
 - suoriutuminen asioiden hoitoon liittyvissä toiminnoissa, kuten aterioiden valmistaminen, kotitaloustyöt, puhelimen käyttö
 - masennusoireet
 - kipumittari
 - ravitsemustila ja painoindeksi
 - asiakkaan palveluntarve
 - asiakkaan omat voimavarat ja ongelma-alueet
 - terveydentilan vakaus (CHESS) (Noro, Finne-Soveri, Björkgren, Vähäkangas 2005,)
- Arvioinnin tukena käytetään myös MMSE -muistitestiä (Minimental Status Examination -testi). Kouvolan kaupungin ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen palveluntuottajien on sitouduttava ottamaan käyttöönsä RAI -järjestelmä 31.3.2017 mennessä.

3 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

3.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tarjouspyynnön kehittäminen. Kehittämällä tarjouspyynnön sisältöä, tarkoituksena on saada, palveluiden rakennetta uudistumaan niin, että se vastaa paremmin vanhuspalvelulakia, ikäihmistien palvelujen laatusuosituksia ja muita säädöksiä sekä suosituksia. Tavoite on saada palveluntuottajien toimintamallit yhdenmukaistettua niin, että asukkaat ovat samanarvoisessa asemassa asunnon toiminnallisuuden sekä palvelujen saatavuuden suhteen. Lisäksi tavoitteena on poistaa tai parantaa niitä epäkohtia joita eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti tarkastuskäyntiensä jälkeen. Tavoitteena on myös saada raportoinnit ja tarkastuskäynnit säännöllisemmiksi.

3.2 Tutkimusongelma

Hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista (348/2007) ja lakiin tulleet muutokset (321/2010) edellyttävät että, yli 100.000 € maksavat sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat on kilpailutettava.

Vuonna 2011 kilpailutetun ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen sopimuskausi on 1.1.2012 – 31.12.2015 ja mahdolliset optiovuodet 2016 ja 2017. Ikäihmisten lautakunta päätti kuitenkin 26.2.2015 kokouksessaan, että optiovuosia ei oteta käyttöön, ja uusi kilpailutus nähtiin tarpeelliseksi. Kuntien yhdistämisen vuoksi palvelun tuottajien toimintamallit olivat erilaisia ja poikkesivat paljon toisistaan. Tämän vuoksi näihin ei ehditty perehtyä kunnolla ja kilpailutuksen tuloksiin jäi toimintatapapoikkeamia, joita ei voi kesken sopimuskautta muuttaa. Ensimmäisen kilpailutuksen jälkeen on tutustuttu paremmin alueen palveluntuottajiin ja palvelutuotantoon. Edellisen sopimuskauden aikana voimaan on tullut vanhuspalvelulaki, laatusuosituksia on uudistettu sekä lisäksi on tullut erinäisiä muita säädöksiä ja suosituksia. Sopimuskauden aikana Kouvolan kaupungille on myös samaan aikaan perustettu hyvinvointipalveluiden organisaatio, joka on ottanut käyttöönsä uudet asiakaslähtöiset toimintamallit.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen määräyksestä tehtiin Kouvolan kahteen palveluntuottajan toimipisteeseen 20.11.2013 tarkastuskäynnit. Hänen havaintonsa epäkohdista puolsivat myös uuden kilpailutuksen järjestämistä. Uuden kilpailutuksen tavoitteena on asiakaslähtöisempien toimintamallien, sekä muiden epäkohtien korjaaminen, jotka ovat asettaneet palveluntuottajat eriarvoiseen asemaan, esim. eritavalla ymmärretty vaatimus henkilöstömitoituksesta, lääkäripalvelujen ja lääkkeiden koneellisen annosjakelun järjestäminen. (Takala 2015)

Ongelmana on, että voimassaolevat ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen sopimukset eivät vastaa nykyistä palvelun tarvetta, voimaantullutta vanhuspalvelulakia, uudistettuja laatusuosituksia ja säädöksiä. Palveluntuottajat ovat tulkinneet sopimusta eri lailla sopimuksen väljän tulkintamahdollisuuksien vuoksi.

Edellä mainittujen asioiden perusteella esiin nousi kehittämistehtävä: Ikäihmisten tehostettu palveluasuminen on kilpailutettava uudelleen. Kysymyksiksi nousivat:

- Miten tarjouspyyntöä kehittämällä voitaisiin saada palveluntuottajien palvelut vastaamaan paremmin nykyistä palvelun tarvetta, voimaantullutta vanhuspalvelulakia, eduskunnan apulaisoikeusmiehen huomioimia epäkohtia, uudistettuja laatusuosituksia sekä muita säädöksiä ja suosituksia.
- Miten tarjouspyyntöä voitaisiin kehittää niin, että kilpailutuksen tuloksena saadaan palveluntuottajien erilaiset ja toisistaan poikkeavat toimintamallit yhdenmukaistettua niin, että asukkaat ovat saamaansa palveluun nähden samanarvoisessa asemassa.
- Miten asukkaille saadaan edellä mainitut kohdat huomioon ottaen asiakaslähtöisemmät toimintamallit.

4 Tehostetun palveluasumisen nykytila

4.1 Vuoden 2011 tarjouspyyntö

Seuraavien tietojen lähteinä olen käyttänyt vuoden 2011 tarjouspyyntöprosessiin liittyviä asiakirjoja kuten, tarjouspyyntöä, perusturvalautakunnan päätöstä sekä vertailutaulukkoa.

Vuoden 2011 vanhusten tehostetun palveluasumisen kilpailutus toteutettiin avoimella menettelyllä. Hankintailmoitus julkaistiin Hilma-ilmoituskanavalla 10.3.2011, sekä lähetettiin 33 yritykselle, näin pyrittiin tavoittamaan kaikki paikalliset toimijat. Kyseessä oli EU-kynnysarvon ylittävä hankintalain liitteen B mukainen toissijainen palvelu (avattu kohdassa 5.10 B-palvelut). Määräaikaan 7.4.2011 mennessä tarjouksen jätti 19 (yhdeksätoista) yritystä.

Tarjosten arviointi ja vertailu toteutettiin kolmessa vaiheessa:

1. tarjoajan kelpoisuuden arviointi
2. tarjosten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen
3. tarjosten vertailu

Laatuvertailun suoritti työryhmä, johon kuului vanhuspalveluiden, asumispalveluiden ja hankintatoimen asiantuntijoita. Vertailu tehtiin tarjoajien lähettämien toimintakuvausten ja muiden selvitysten perusteella. Perusturvalautakunnan mukaan lähtökohtana on

pidettävä, että tarjouspyynnön vaatimukset ylittävä laatu otetaan huomioon laatupisteillä. Tämä johtaa siihen, että laatupisteet voivat jäädä mataliksi, koska tarjouspyynnössä edellytetään jo sinällään hyvää laatutasoa. (Perusturvalautakunta 15.6.2011, Vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinta 1.1.2012 – 31.12.2015 6246/02.07.01/2011)

4.1.1 Tarjoajien kelpoisuuden arviointi

Kaikki tarjouksen jättäneet yritykset täyttivät ensimmäisen kohdan vaatimukset (ennakonperintärekisteriote, yjt-, kauppa-, säätiö- tai vastaava rekisteriote, todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus, todistukset työeläke-, tapaturma- ja ryhmähenkivakuutusten maksamisesta, lääninhallituksen tai AVI:n myöntämä toimilupa, jonka perustettavat yksiköt toimittavat ennen sopimuskauden alkua, sekä todistus vastuuvakuutuksesta). Verot tai lakisääteiset sosiaalimaksut on suoritettu tai niistä on maksusuunnitelma. Toiminnan tulee kattaa lain yksityisten sosiaalipalvelun valvonnasta 9.8.1996/603 asettamat vaatimukset.

4.1.2 Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus

Toisessa vaiheessa tarkastettiin tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus tarjousasiakirjan muodon sekä palvelun sisällön ehtojen kannalta. Yksi tarjous ei vastannut tarjouspyynnön vaatimuksia henkilöstörakenteen ja mitoituksen osalta, joten se hylättiin. Vaatimuksena oli, että 10 – 20 %:lla henkilöstöstä on sairaanhoitajan pätevyys.

4.1.3 Tarjousten kokonaistaloudellinen edullisuus

Seuraavassa vaiheessa asiantuntijaryhmä vertaili tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden (hinta + laatu). Tarjouksia vertailtiin yksikkökohtaisesti alla mainittujen arviointiperusteiden mukaisesti:

- | | |
|---|------|
| - asumispalvelun kuukausihinta (vuorokausihinta x 30) | 50 % |
| - vuokran ja aterioiden kuukausihinta
(keskimääräinen vuokra yms. + ateriapäivän hinta x 30) | 30 % |
| - hoito, hoiva ja kuntoutus | 10 % |
| - henkilöstö | 7 % |
| - toimitilat | 3 % |

Asumispalvelun kuukausihinta: Edullisimman tilaajan maksaman asumispalvelun kuukausihinnan antanut tarjoaja saa 50 pistettä, muiden pisteet on jaettu suhteessa edullisimpaan tarjoukseen.

Vuokran ja aterioiden kuukausihinta: Edullisimman keskimääräisen (€/m² keskimäärin x 35) neliövuokran (sis. sähkömaksun ja veden) ja ateriapalveluiden kuukausihinnan (€/vrk/asiakas x 30) antanut tarjoaja saa 30 pistettä, muiden pisteet on jaettu suhteessa edullisimpaan tarjoukseen.

Sopimuksen voimaantulopäivästä lukien tulee tarjoajalla olla tarjoamalleen toiminnalle lupa, toimitilat ja toimintavalmius sekä viranomaisen hyväksymä kirjallinen palo- ja pelastussuunnitelma, sekä turvallisuus selvitys. Sekä hyväksyntä siitä, että noudattaa tarjouspyynnön liitteenä olevaa tuotekuvauksen sisältöä. Tarjouksen on oltava suomenkielinen. (Tarjouspyyntö. Vanhusten tehostettu palveluasuminen 2011)

Kokonaistaloudelliset ominaisuudet sisältävät myös laadullisia ominaisuuksia, jotka pisteytettiin seuraavasti:

Hoito 0 - 5 pistettä; ” Lääkäri- ja sairaanhoidollisten palvelujen toteuttaminen. Kuvaus lääkäripalveluiden toteuttamisesta, sairaanhoidollisesta osaamisesta ja erikoisosaamisesta, saattohoito, muu hoitohenkilöstön erityisosaaminen.”

Hoiva ja kuntoutus 0 - 5 pistettä; ” Kuvaus seuraavista osa-alueista: yksikön päiväohjelman sisältö ja toiminnan virikkeellisyys, kuntouttavan työotteen toteutuminen, mahdollisuudet hyvään yhteistyöhön omaisten kanssa.”

Toimitilat 0 - 3 pistettä; ” Kuvaus seuraavista osa-alueista: toimitilojen turvallisuus ja esteettömyys, yhteiset tilat ja piha-alueet. Asuntojen lukumäärä ja huoneet / WC kuvattu aiemmin erikseen.”

Henkilöstö 0 - 7 pistettä; ”Henkilöstörakenne ja henkilöstön saatavuuden / henkilöstömitoituksen turvaaminen. Kuvaus seuraavista osa-alueista: keinot riittävän henkilöstömitoituksen turvaamiseksi myös henkilöstön poissaolotilanteissa. Henkilöstön täydennyskoulutus. Esimiestyö ja johtamisosaaminen. Henkilöstörakenne ja -mitoitus kuvattu aiemmin erikseen.”

Asiantuntijaryhmä arvioi tarjoukset asiaryhmittäin yllämainittujen kriteereiden mukaisesti, parhaimmat pisteet saa yritys, jonka laatu on katsottu olevan paras, muut pisteet on jaettu suhteessa parhaimpaan pistemäärään. Lopuksi on laskettu yhteen hinnasta ja laadusta saadut pisteet, jonka perusteella yrityksen kokonaistaloudellinen sijoittuminen ilmenee puitesopimuskumppanina. Paras yritys sai kokonaispistemääräkseen 73,98 ja vähimmäispistemäärä oli 56,76.

5 Teoreettinen viitekehys

5.1 Lainsäädäntö

Tarjouspyyntöä laadittaessa on otettava huomioon laki julkisista hankinnoista 348/2007, vanhuspalvelulaki (980/2012) ja ikääntyneiden palvelujen laatusuositus (STM julkaisuja 2013:11), kaupunkistrategia 2014 – 2020, palvelu- ja hankintapoliittiset linjaukset 2015 – 2020 sekä ikääntymispoliittinen ohjelma 2014 – 2016. Tulevaa SOTE uudistusta on huomioitu hakemalla suuntaviivoja esimerkiksi muiden kuntien tekemistä vastaavista ratkaisuista. Tarjouspyyntöä laadittaessa on myös otettu huomioon eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tarkastuksessa esille ottamat asiat. Seuraavissa luvuissa on avattu tarkemmin vanhuspalvelulakia, ikääntyneiden palvelujen laatusuositusta ja hankintalakia sekä kerrottu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esille ottamat asiat.

Tehostetussa palveluasumisessa (hoiva-asumisessa) tarjottavien palveluiden tulee täyttää useiden lakien ja viranomais määräysten asettamat vaatimukset. Yllä mainittujen lakien lisäksi asumispalveluiden toimintaa, sisältöä ja hoitohenkilöstön mitoitusta ohjaavat ainakin seuraavat keskeiset lait ja säädökset, joita ei tässä opinnäytetyössä avata listausta tarkemmin:

- Kansanterveyslaki (66/1972) ja -asetus (802/1992)
- Terveystieteiden laki (1326/2010)
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista (298/2009)
- Työterveyshuoltolaki (1383/2001)
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011)

- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus yksityisistä sosiaalipalveluista (1053/2011)
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
- Henkilötietolaki (523/1999)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/28.12.2012)
- Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994)
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005)
- Laki (734/1992) ja asetus (912/1992) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992)
- Pelastuslaki (379/2011) ja valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011)
- Elintarvikelaki (23/2006 ja 1137/2008)
- Työsopimuslaki (55/2001)
- Työaikalaki (605/1996)
- Vuosilomalaki (162/2005)
- Työturvallisuuslaki (738/2002)
- Kielilaki (6.6.2003/423)
- Arkistolaki (831/1994)
- Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi (STM julkaisuja 2013:11)
- Ravitsemussuositukset ikääntyneille (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2010)
- Suomalaiset ravitsemussuositukset (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2014)
- Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010)
- Asetus lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden jakelusta (1363/2011)
- Apuvälinepalveluiden laatusuositus (STM oppaita 2003:7)
- Lääkehoitosuunnitelma (Turvallinen lääkehoito, STM:n opas 2005:32)
- Lääkehoidon toteuttaminen sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä (Valviran ohje 7/2013)
- Jätelaki (646/2011)
- Omaohjaus yksityisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valviran ohje 7/2012

- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira): Yksityisten sosiaali- palvelujen ja julkisten vanhus-palvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys 1/2014

5.2 Hankintalaki

Hankintalaki koskee julkisia hankintoja, jotka tehdään julkisilla varoilla, ja joiden arvo ylittää kyseistä hankintaa koskevan kynnysarvon. (Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot Pekkala, Pohjonen s.21)

Kynnysarvoilla ilmoitetaan hankinnan suurinta mahdollista arvioitua arvoa. Arvo määrittää sovelletaanko hankintaan kansallista lainsäädäntöä vai EU hankinnan GPA-sopimuksen sekä komission antaman asetuksen mukaista menettelyä. (Suomen Kuntaliitto 2015)

Seuraavissa taulukoissa on esitetty hankintojen kynnysarvot.

Kansalliset kynnysarvot (hankintalain 15§)

HANKINTALAJI	KYNNYSARVO (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	30 000
Käyttöoikeussopimukset	30 000
Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	150 000
Suunnittelukilpailut	30 000

EU-kynnysarvot (hankintalain 16 §)

HANKINTALAJI	KYNNYSARVO (euroa) Valtion keskushallintoviran- omainen	MUUT HANKINTAVI- RANOMAISET
Tavarat ja palveluhankinnat	134 000	207 000
Rakennusurakat	5 186 000	5 186 000
Käyttöoikeusurakat	5 186 000	5 186 000
Suunnittelukilpailut	134 000	207 000

Lähde: HILMA Julkiset hankinnat

Taulukko 1.

Hankintayksiköitä eli julkisia ostajia ovat valtion ja kuntien viranomaiset, näiden liikelaitokset ja ns. julkisoikeudelliset laitokset. Hankinnalla tarkoitetaan kirjallisen hankintasopimuksen tekemistä, jossa ostajana on hankintayksikkö ja myyjänä yritys tai muu toimittaja. Sopimuksella sovitaan tavaroiden hankinnasta, palvelun suorittamisesta tai urakan teettämisestä tarjottuun hintaan. Hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan menettelyä jossa, hankintayksikkö ilmoittaa hankintalain edellyttämällä tavalla, julkisesti esim. Hilma julkiset hankinnat -ilmoitus kanavalla, tulevasta tavarain, palvelun tai urakan hankinnasta. Tarjouspyynnössä kerrotaan mitä hankitaan, kuinka paljon ja millä perusteella tarjous valitaan. (Pekkala & Pohjonen 2012, 22 – 23.)

Hankinnoissa tulee noudattaa yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua, avoimuus-, sekä suhteellisuusperiaatteita. Yhdenvertaisessa ja syrjimättömässä kohtelussa tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta mm. kansallisuudesta tai sijoittumisesta jollekin alueelle. Myös muiden paikkakunnan tarjoajia kohdellaan samoin kuin omalta alueelta tarjoavia, ja hankinnalle asetetut tekniset tai muut vaatimukset eivät saa olla paikallisia tai tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä. Avoimuusperiaatteen mukaan kaikista kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava julkisesti. Hankintamenettelyä koskevia tietoja ei saa salata, tarjouskilpailun tuloksesta tiedotetaan kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille sekä hankintaa koskevat asiakirjat ovat julkisia. Suhteellisuusperiaatteen mukaan hankinnan vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan lopputulokseen. Esim. tarjoajan kelpoisuusehtojen määrittämisessä huomioidaan hankinnan luonne ja arvo. Myös tarjouspyynnön sisällön ja tarjousmenettelyjen tulee olla oikeassa suhteessa laatuun nähden. (Pekkala & Pohjonen 2012, 35 – 38.)

5.3 Hankintamenettelyt

Hankintalain 24§ mukaan ensisijaisesti tulisi käyttää avointa tai rajoitettua menettelyä. Muita hankintamenettelyjä ovat neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely.

5.3.1 Avoin menettely

Avoimessa menettelyssä kaikilla halukkailla tarjoajilla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Tarjouspyyntö julkaistaan valtakunnallisessa Hilma julkiset hankinnat - ilmoituskanavalla, jonka jälkeen hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön vielä haluamilleen toimijoille. Avoimessa menettelyssä tarjoajien valinta eli tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen sekä tarjouksen arviointi tehdään vasta, kun tarjoukset on saatu. (Pekkala & Pohjonen 2012 s. 203, 205.)

Opinnäytetyössäni käsiteltävät kilpailutukset on tehty avoimella menettelyllä. Molemmat tarjouspyynnöt on julkaistu Hilma -ilmoituskanavalla. Vuoden 2011 tarjoukset toimitettiin suljetussa kirjekuoressa Kouvolan kaupungin hankintatoimistoon, ja vuoden 2015 tarjoukset lähetettiin sähköisessä muodossa Tarjouspalvelu.fi portaalin kautta.

5.3.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö voi rajoittaa osallistuvien tarjoajien määrää. Menettely on kaksivaiheinen. Ensin hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen Hilmassa, ilmoituksen perusteella toimittajat lähettävät hankintayksikölle osallistumishakemukset kyseiseen kilpailutukseen. Tämän jälkeen hankintayksikkö valitsee soveltuvien tarjoajien joukosta ne, joille lähettää tarjouspyynnön. Hankintayksikön tulee pyytää tarjoukset vähintään viideltä tarjoajalta. Menettelyä käytetään esim. silloin, kun tiedetään tarjoajia olevan erittäin suuria määriä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 207 – 209.)

5.3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain poikkeuksellisen vaativissa hankinnoissa ja erityistilanteissa. Neuvottelumenettelyä käytettäessä julkaistaan hankintailmoitus, jossa esitetään hankinnassa noudatettavat menettelylliset säännöt. Osallistumishakemusten tehneistä tarjoajista valitaan vähintään kolme, joiden kanssa aloitetaan neuvottelut, paitsi jos soveltuvia tarjoajia on vähemmän. (Julkiset hankinnat käsikirja Kuusiniemi-Laine, Takala s. 76 – 77) Järkevää olisi valita neuvotteluihin enemmän kuin kolme tarjoajaa, koska neuvottelukierroksia voidaan käydä useita ja tarjoajia voidaan karsia joka kierroksen jälkeen. Viimeisessä vaiheessa kun tarjoajilta pyydetään lopulliset tarjouk-

set, mukana tulisi olla riittävä määrä ehdokkaita. (Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot Pekkala & Pohjonen, 212.)

5.3.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä voidaan toteuttaa joustavasti sellaisia monimutkaisia hankintoja, joissa tarjouspyynnön laatiminen ennakolta on vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista. Näin mahdollistetaan uusien ja innovatiivisten ratkaisujen huomioiminen hankintojen toteuttamisessa. (Julkiset hankinnat käsikirja Kuusiniemi-Laine & Takala, 85.) Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään pääasiassa ns. elinkaarimallin mukaan toteutettaviin sekä pitkäkestoisiin hankkeisiin, joissa on sopimuskauteen liittyviä epävarmuus- ja riskitekijöitä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 229).

Lisäksi hankintatoimi voi käyttää myös suunnittelukilpailua, ostaa suoramarkintana (jos suoramarkinta edellytykset täyttyvät) ja dynaamista hankintajärjestelmää (vaatii kyseisen järjestelmän) ja sähköistä huutokauppaa.

5.3.5 Puitejärjestely

Avoimella tai rajoitetulla kilpailutuksella toteutetuissa hankinnoissa voidaan käyttää puitejärjestelyä. (Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot Pekkala & Pohjonen, 268). Puitejärjestelyssä valitaan toimittaja tai vähintään kolme toimittajaa (ei kahta), mutta hankittavista määristä tai toimitusajoista ei ole annettu tarkkoja tietoja. Yleensä ilmoitetaan vain arvioidut kulutusmäärät. Puitesopimus ei vielä välttämättä takaa tarjoajalle mitään toimitusmääriä, jos ei ole tehty sopimusta sitovasta minimiostomäärästä. (Julkiset hankinnat käsikirja Kuusiniemi-Laine & Takala, 89 – 90). Tarjouksen valintaan liittyvät perusteet, kuten hinta ja laatu, on määritetty tarkasti jo kilpailutusvaiheessa. Jos puitesopimus on tehty useamman kuin yhden toimittajan kanssa tulee siinä ilmoittaa paremmuus- tai etusijajärjestys, jonka mukaan tuotetta tai palvelua tilataan. Mikäli listalla ensimmäinen ei voi toteuttaa tilausta, se tehdään listalla seuraavana olevalta. (Pekkala & Pohjonen 2012, 241.)

5.4 Toissijaiset sosiaali- ja terveystalvet

Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen kilpailutus kuuluu toissijaisiin sosiaali- ja terveystalvetuihin, eli B-palveluihin. B-palveluissa noudatetaan kevyempää kansallista hankintamenettelyä vaikkakin kilpailutuksen euromääräinen arvo on yli EU-kynnysarvon (207 000 €). Näissä palveluhankinnoissa on jälki-ilmoitusvelvollisuus. (Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot Pekkala & Pohjonen, 41 – 42.) Jälki-ilmoitus tehdään EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Siinä tulee ilmoittaa tarjouskilpailun voittajan tai voittajien nimet sekä mitä tuotetta tai palvelua hankinta koskee. (Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot Pekkala & Pohjonen, 294.) Jälki-ilmoitus julkaistaan Ted-tietopankissa (Tenders Electronic Daily -tietokanta), jossa ne ovat luettavissa kaikilla EU-kielillä. (Suomen Kuntaliitto. Eurooppalaisia tietolähteitä 2015).

5.5 JYSE

Julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja JYSE, käytetään valtion ja kuntien viranomaisten ja muiden julkisten hankintayksiköiden hankinnoissa. Ensimmäinen julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot otettiin käyttöön 1994, joka kumottiin uuden hankintalain (348/2007) myötä 1.6.2007. Vuonna 2009 valtionvarainministeriön nimeämä työryhmä päätti jakaa sopimuksen kahteen erilliseen sopimukseen JYSE 2009 Tavarat ja JYSE 2009 Palvelut. Viimeisin päivitys on tehty valtionvarainministeriön toimesta 30.6.2014. Vuoden 2015 kilpailutuksessa sovelletaan JYSE 2014 Palvelut sopimusehtoja. (JYSE 2014 Palvelut, 3)

5.6 HILMA -hankintailmoituskanava

HILMA -hankintailmoituskanava on työ- ja elinkeinoministeriön luoma ja ylläpitämä suomalainen hankintailmoituskanava. (Julkiset hankinnat käsikirja Kuusniemi-Laine & Takala, 114) HILMA- ilmoituskanavalla (www.hankintailmoitukset.fi) tulee julkaista kaikki EU-kynnysarvon ylittävät ja kansalliset hankinta-, ennako ja jälki-ilmoitukset. Kanava on maksuton, ja ilmoituksen voi tehdä suomeksi, ruotsiksi tai halutessaan myös muilla kielillä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 288.) HILMA:sta hankintailmoitukset lähetetään Ted-tietopankkiin ja EU:n alueella julkaistavaksi EU:n viralliseen lehteen.

Ilmoitus lähetetään ensin EU:n alueelle ja sen jälkeen hankintailmoitus julkaistaan HILMA:ssa. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 118.)

5.7 Cloudia

Cloudia on yksityisen toimijan ylläpitämä kilpailutusjärjestelmä, jota käytetään nettiselaimen kautta. Kouvolan kaupunki aloitti Cloudian käytön vuonna 2011. Järjestelmä mahdollistaa tarjouspyynnön laadinnan, ja integraation avulla tarjouspyynnön julkaisemisen Hilma- ilmoituskanavalla. Järjestelmässä on osio, jossa hallinnoidaan kysymyksiä ja vastauksia, kaikki tarjouspyyntöön tutustuneet saavat kaikki kysymykset ja vastaukset sähköpostiinsa. Järjestelmä vastaanottaa tarjoukset ja tekee automaattisesti vertailutaulukon. Hankintapäätöksen voi laatia järjestelmällä, Kouvolan kaupungin päätökset tehdään toisella ohjelmalla ja liitetään integraation avulla Cloudian päätöksentekoon, josta ne lähetetään kilpailutukseen osallistuneille. Hankintasopimukset laaditaan järjestelmällä. Puitejärjestelyjen hallinta ja niihin liittyvät minikilpailutukset voidaan tehdä Cloudia -järjestelmällä. Arkistointi ja sopimusten hallinta on myös mahdollista.

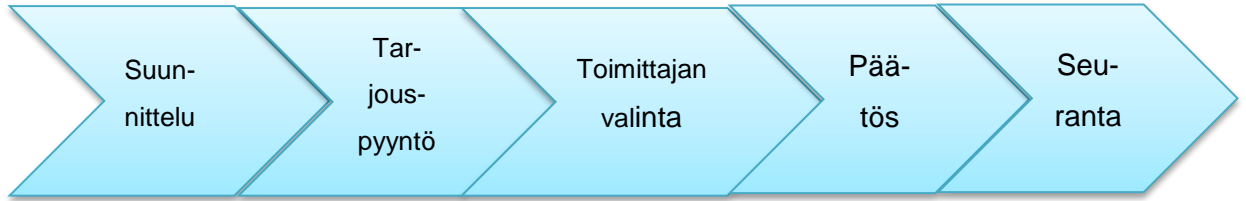
5.8 Tarjouspalvelu

Tarjouspalvelu.fi on portaali, jota kautta tarjoajat tekevät tarjouksensa Cloudia -järjestelmällä laadittuihin tarjouspyyntöihin. Palveluun tulee rekisteröityä, jonka jälkeen tarjoaja voi tutustua tarjouspyyntöön ja sen liitteisiin. Portaalin kautta voi esittää tarjouspyyntöön / tarjouksen tekoon liittyviä kysymyksiä, niiden esittämiseen annettuna ajankohtana ja lukea kysymyksiin annetut vastaukset. Tarjous tulee jättää määräaikaan mennessä, järjestelmä ei vastaanota myöhässä lähetettyjä tarjouksia, tarjousta on mahdollista korjata ja halutessaan sen voi perua ennen jättöajankohtaa. Rinnakkaistarjousten tekeminen on teknisesti mahdollista, jos hankintayksikkö on sen sallinut. Tarjoaja voi tarkistaa ja muuttaa omia yhteystietojaan, sekä muodostaa arkiston. Järjestelmä ei hyväksy puutteellista tarjousta lähetettäväksi.

5.9 Hankintaprosessi

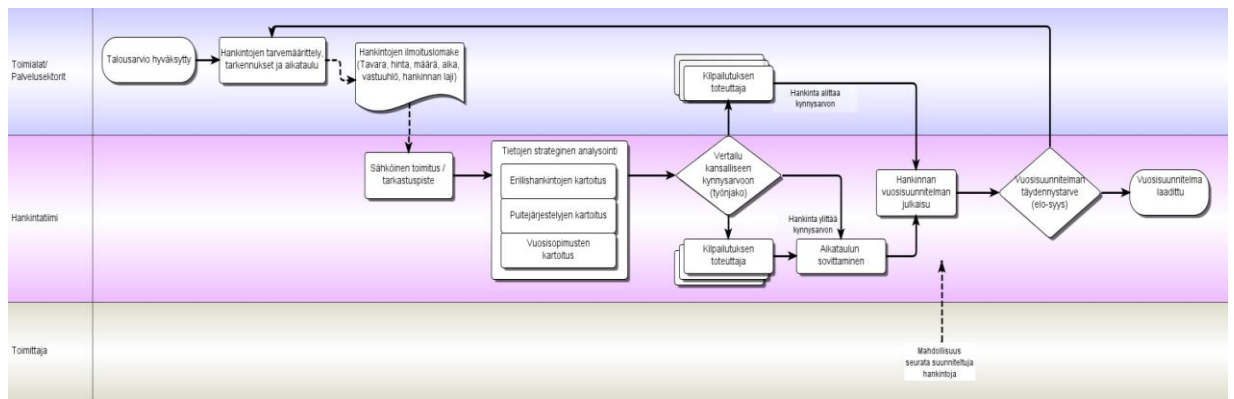
”Hankintaprosessilla tarkoitetaan julkisen hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä.”

(Suomen Kuntaliitto, Hankintaprosessi 2015)



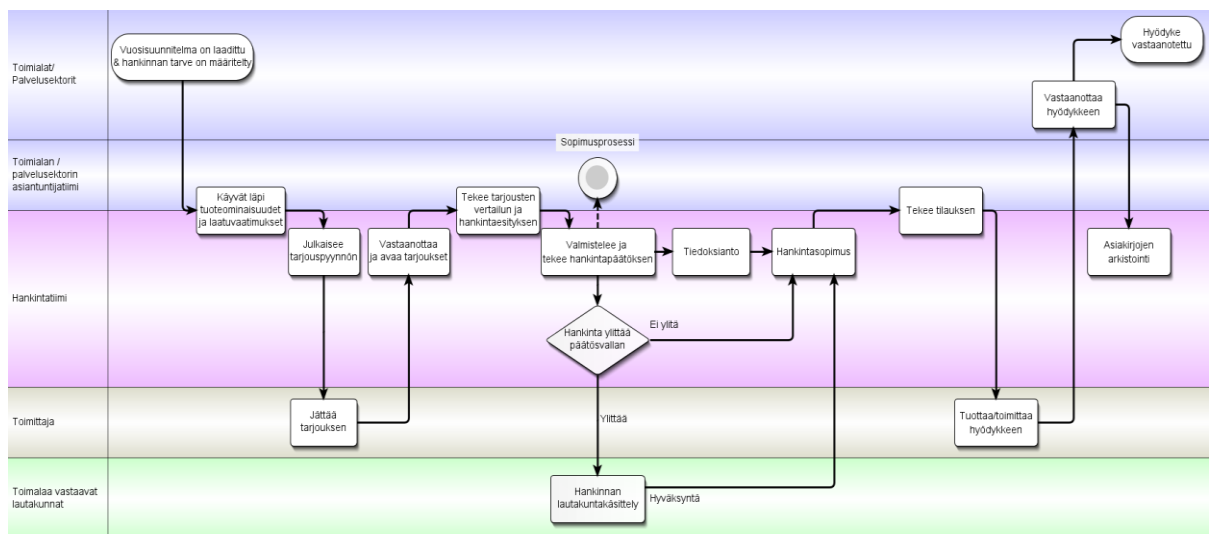
Kuva 3. Kuvaus hankintaprosessista. (Iloranta & Pajunen - Muhonen 2015, 63).

Alla olevasta vuosisuunnitelmakaaviosta selviää miten Kouvolan kaupungin kilpailutusprosessi lähtee liikkeelle, etenee ja miten työnjako tapahtuu eri toimialojen välillä.



Kuva 4. Hankinnan vuosisuunnitelma Kouvolan kaupunki IMS

Hankintaprosessikaaviossa on kuvattu miten yli kynnysarvon ylittävien hankintojen kilpailutus toteutetaan Kouvolan kaupungissa, ja vastuut eri toimialojen välillä.



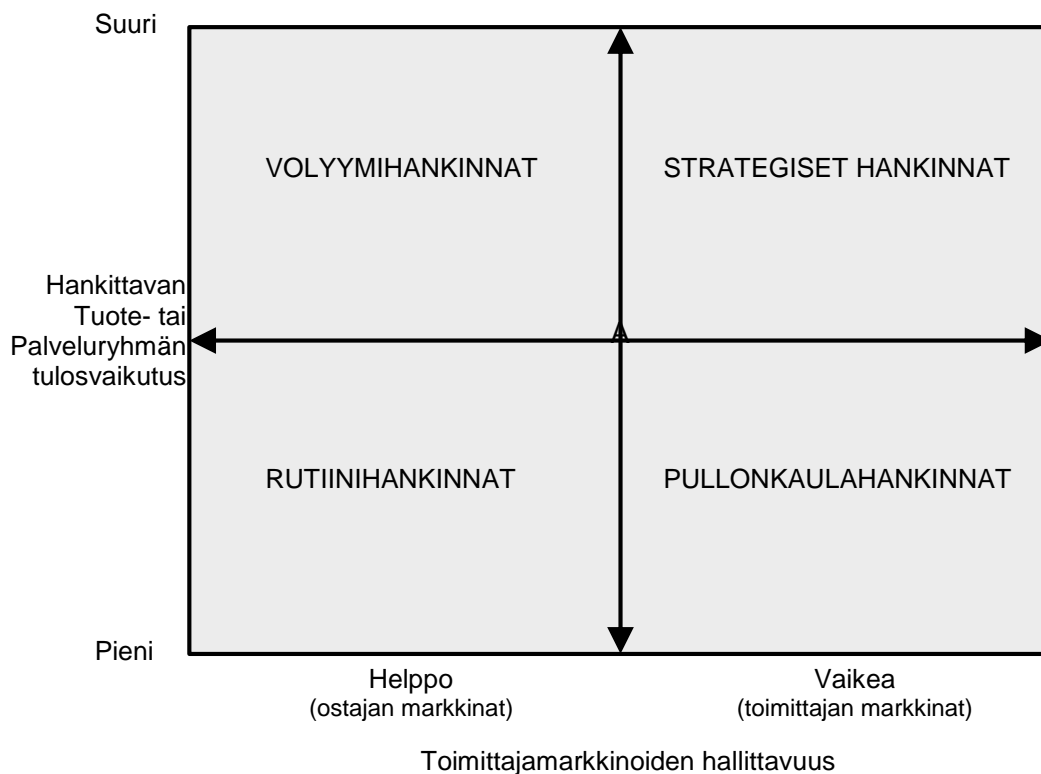
Kuva 5. Hankintaprosessi Kouvolan kaupunki IMS

5.10 Spend analyysi

Spend analyysin avulla selvitetään erilaisten hankintojen tärkeys yrityksessä tai organisaatiossa, se on tärkeä lähtökohta hankintojen kehittämiseksi. Kartoituksessa selviää mm. hankintojen rahavirtojen kulku, mitä hankitaan, minkälaisilta yrityksiltä ja mihin yksiköihin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 104.)

5.11 Kraljicin portfolio

Strategisen hankintasegmentoinnin pohja luotiin jo 1983, jolloin Peter Kraljic esitteli artikkelissaan; *Purchasin must become supply management* (Harward Business Review) hankittavien tuote- ja palveluryhmien kategorisointimallin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 114.)



Kuva 6. Kraljicin nelikenttä kaavio

Hankittavien tuotteiden ja palveluiden ryhmittely Kraljic 1983, mukaelma. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 118.)

Kraljic kuvaa kaaviolla ajatustaan, se on nelikenttä jossa ovat volyyminhankinnat, rutiinihankinnat, pullonkaulahankinnat ja strategiset hankinnat.

- Volyymihankinnat: Volyymituotteet ja -palvelut ovat taloudellisesti merkittäviä. Toimittajia on paljon, vaikkakin tuote- ja palvelunimikkeistö saattaa olla vähäinen. Kilpailu on kovaa, joten hankintoja tekevillä on paljon erilaisia mahdollisuuksia käyttää hankintaosaamistaan.
- Rutiinihankinnat: Rutiinituotteiden ja -palveluiden hankinnat eivät ole taloudellisesti kovinkaan merkittäviä. Toimittajia ja tuotteita on paljon. Ryhmään kuuluu mm. toimistotarvikkeet, joille voidaan kilpailuttaa yksi toimittaja, ja käyttäjät tilaavat itse tarvitsemansa tuotteet esimerkiksi heille räätälöidyn tuotelistan mukaisesti.
- Pullonkaulahankinnat: Pullonkaulatuotteet ja -palvelunimikkeet eivät ole taloudellisesti merkittäviä. Toimittajia on vähän. Tuotteet ja palvelut saattavat kuitenkin olla toimijoille tärkeitä ja niiden puuttuminen voi aiheuttaa hankaluutta päivittäiseen toimintaan. Tuotteiden hinnat saattavat nousta korkeiksi tuotteen arvoon nähden ja neuvotteluvara voi olla vähäinen, koska toimittajia on vähän.
- Strategiset hankinnat: Strategiset tuotteet ja -palvelut ovat taloudellisesti merkittäviä. Toimittajia on vähän. Tuotteet ja palvelut ovat toimijoiden kannalta kriittisiä, ne voivat olla juuri kyseiselle toimijalle tehtyjä, vaatien testaus- tai sovitussvaiheita tai erityistä teknologiaa. Kilpailutuksen kannalta ryhmä on kaikkein vaikein, haasteita tuo monimutkaiset osakokonaisuudet jotka vaativat huolto- ja kunnossapitotöitä koko elinkaarensa ajan esim. lentokoneiden osat tai jotkin kemikaalit. Toimittajia voi olla vain yksi. (Iloranta, Pajunen-Muhonen 2015,119 – 121.)

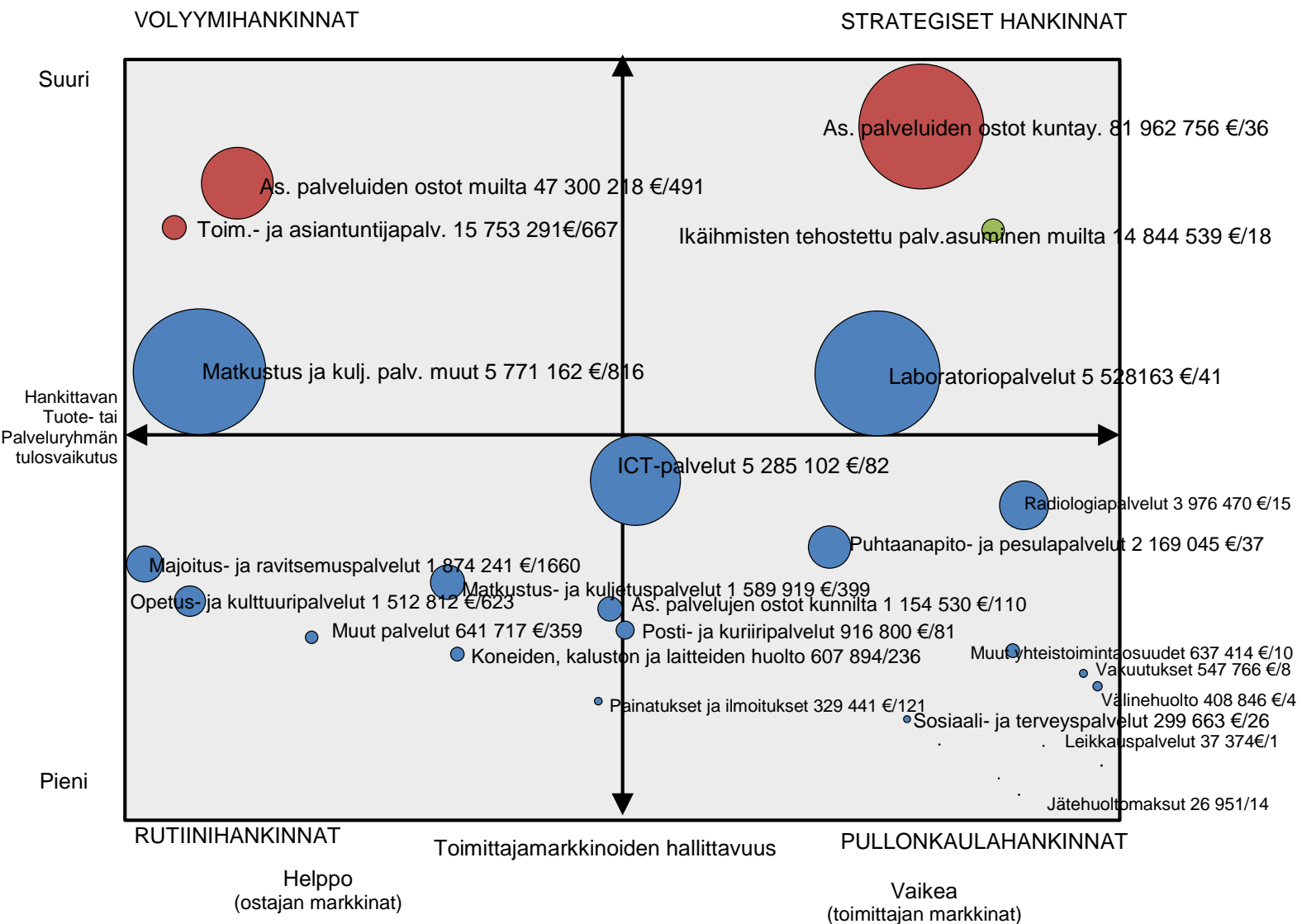
5.12 Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen hankintojen sijoittuminen Kraljicin portfolioon

Seuraavien taulukoiden avulla olen tutkinut ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnan suhteellista suuruutta Kraljicin portfolioa apuna käyttäen. Ostovolyymit on kerätty kirjanpito-ohjelmasta vuodelta 2014. Tämän jälkeen kirjanpidosta saatuja tietoja hyödyntäen etsin analysointi- ja raportointityökalun avulla toimittajamäärät.

Tehostetun palveluasumisen volyymin suhteellista suuruutta verrataan ensimmäisessä taulukossa koko Kouvolan kaupungin hyvinvointipalveluiden palveluiden hankintojen

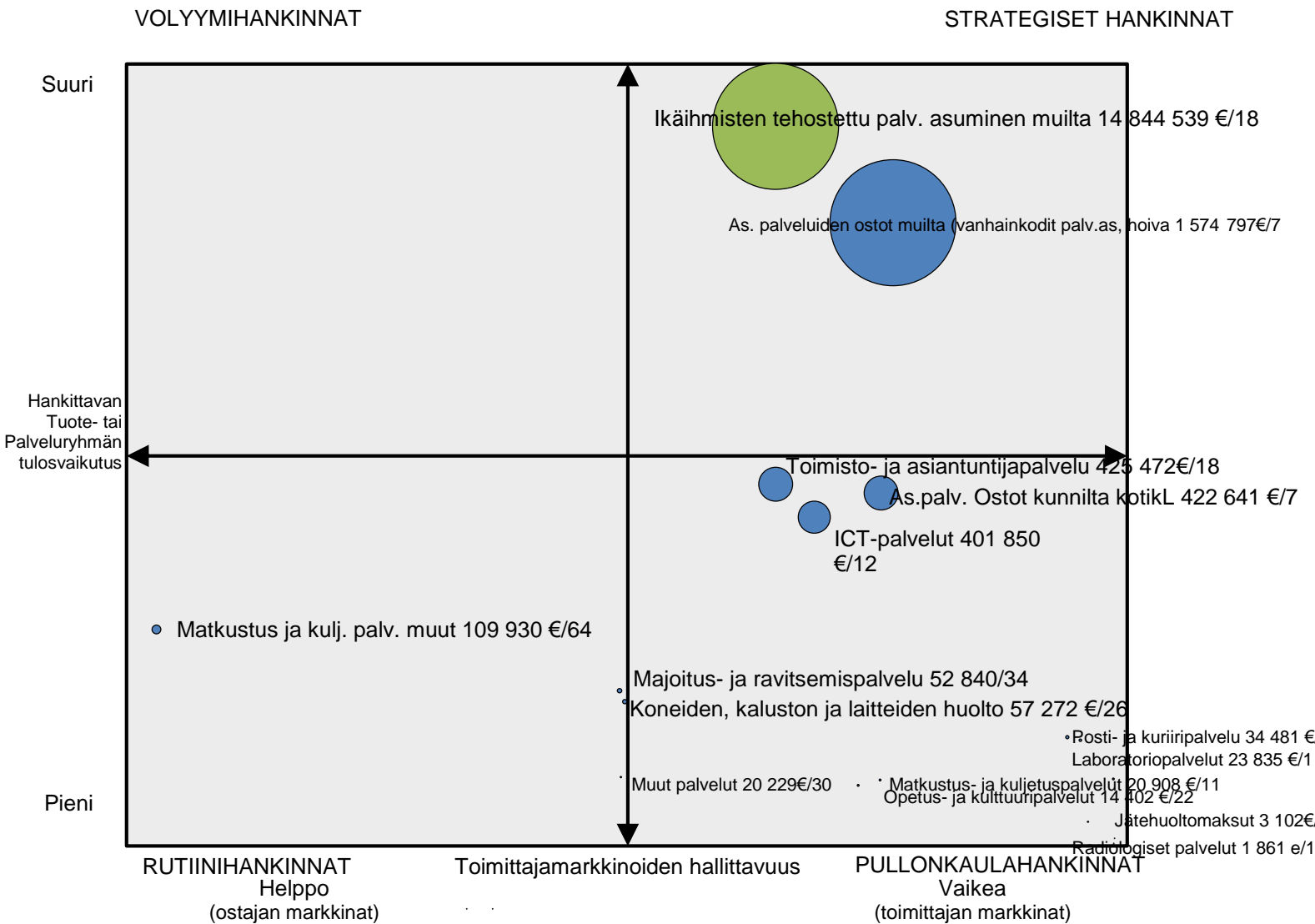
volyyymiin. Kolme volyymiltaan suurinta palveluostoa on erotettu muista punaisella, koska ne ovat kymmeniä kertoja suurempia kuin sinisten palveluiden ostovolyymit. Palveluiden ostot ovat volyymiltaan niin erisuuruisia, että niiden laittaminen samaan taulukkoon ei olisi muuten onnistunut, tästä jaottelusta (punaiset/siniset) huolimatta värijaottelusta pienemmät palveluiden ostot ovat juuri ja juuri erottuvia pisteitä. Toisen taulukon vertailukohteena on ikääntyneiden palveluiden volyyymi.

Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinta muilta on kuvattu vihreällä ympyrällä, ja se sijoittuu strategisiin hankintoihin.



Taulukko 2. Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen volyymin sijoittuminen Kraljicin taulukkoon verraten hyvinvointipalveluiden palveluiden ostoon.

Ennakkokäsityksistäni huolimatta ikääntyneiden palveluiden palveluiden ostoihin verrattuna, ikääntyneiden tehostettu palveluasumisen ostovolyymi sijoittuu myös strategisiin hankintoihin, mutta on volyymiltaan suurin suhteessa muihin ostoihin verrattuna. Tässä taulukossa punaisten ympyröiden käyttö oli tarpeetonta, koska ostovolyymien määrät eivät eronneet niin paljon toisistaan.



Taulukko3. Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen volyymien sijoittuminen Kraljicin taulukkoon verraten ikääntyneiden palveluiden palveluiden ostoon.

Kraljicin taulukon avulla olisin halunnut selvittää mihin nelikentän osaan ikääntyneiden tehostettu palveluasumiseen käytetty volyymi olisi sijoittunut vuosina 2011 ja 2014. Ja olisiko vuosien välillä tapahtunut muutosta kustannusten suuruudessa ja nelikenttään

sijoittumisessa. Kuntien yhdistymisestä, organisaatiomuutoksista ja muuttuvista tilirakenteista johtuen se ei ollut mahdollista. Joten tarkastelun kohteeksi valikoitui ikäihmisten tehostetun palveluasumisen volyymin suuruus verrattuna koko hyvinvointipalveluiden palveluiden ostoihin vs. ikääntyneiden palveluiden palveluiden ostot vuonna 2014, ja niiden sijoittuminen nelikenttäanalyysiin.

5.13 Vanhuspalvelulaki

Tehostetun palveluasumisen myöntämisperusteet linjaa vanhuspalvelulaki (980/2112). Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista eli vanhuspalvelulaki tuli voimaan 1.7.2013. (Sosiaali- ja terveysministeriö. Iäkkäiden palvelut)

”Lain tarkoituksena on:

- 1) tukea ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista;
- 2) parantaa ikääntyneen väestön mahdollisuutta osallistua elinoloihinsa vaikuttavien päätösten valmisteluun ja tarvitsemiensa palvelujen kehittämiseen kunnassa;
- 3) parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja sekä ohjausta muiden tarjolla olevien palvelujen käyttöön yksilöllisten tarpeittensa mukaisesti ja riittävän ajoissa silloin, kun hänen heikentynyt toimintakykynsä sitä edellyttää; sekä
- 4) vahvistaa iäkkään henkilön mahdollisuutta vaikuttaa hänelle järjestettävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan sekä osaltaan päättää niitä koskevista valinnoista.” (Finlex. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 2012 1 luku1 §)

Vanhuspalvelulaki; (§15), Palveluntarpeiden selvittämisessä määritellään kunnan velvoitteet. Kunnan tulee vastata siitä, että ”iäkkään henkilön sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hänen hyvinvointiaan, terveyttään, toimintakykyään ja itsenäistä suoriutumistaan tukevien palvelujen tarve selvitetään kokonaisvaltaisesti yhdessä iäkkään henkilön ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai hänelle määrätyn edunvalvojan kanssa.” Samalla kun selvitetään palveluntarve, tulee selvittää myös hänen toimintakykynsä, miten hän selviytyy elämän perusasioista asuin- ja toimintaympäristössään. Arvioinnissa huomioidaan fyysinen, tiedollinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky. Asuinympäristössä kiinnitetään huomiota esteettömyyteen, asumisen turvallisuuteen ja

lähipalveluihin. Lain 16 § mukaan kun palveluntarve on todettu, niin tehdään palvelusuunnitelma. Päätökset on tehtävä viipymättä, ettei iäkkään henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu.

(Finlex. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 2012 3 luku15 §)

Kuntien tulee järjestää tehostettua palveluasumista henkilöille jotka tarvitsevat paljon apua, hoivaa ja valvontaa. Henkilökunnan on oltava paikalla ympäri vuorokauden. Asukkailla tulee olla oma huone tai asunto ja yhteiset tilat.

(Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalipalvelut)

5.14 Laatusuositus

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliiton laatima suositus iäkkäiden ihmisten palvelujen kehittämisestä on uudistunut vuonna 2013. Laatusuosituksen tarkoituksena on auttaa kuntia laatimaan yhdenmukaiset raamit kehittämistyölle, tukea ikääntyneen väestön toimintakyvyn kehittämistä sekä, auttaa vanhuspalvelulain toimeenpanossa.

Jokaiselle asukkaalle on tehtävä henkilökohtainen palvelusuunnitelma, joka sisältää myös lääkehoidon. Suositusten mukaan palvelun laatua on seurattava toimintakyvyn, turvallisuuden ja hyvinvoinnin luotettavilla ja vertailukelpoisilla palvelun laadun mittareilla. Palvelun tulisi olla oikea aikaista ja riittävää. Seuranta varten tarjouspyynnössä palveluntuottajilta vaaditaan toimintakertomus, tilinpäätös, pelastussuunnitelma ja omavalvontasuunnitelma, joiden avulla palvelussa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumien kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan tarvittaessa. Sopimuksen aikana tehdään myös tarkastuskäyntejä. (Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi, Sosiaali- ja terveysministeriö / Kuntaliitto)

Valtakunnallisten laatusuositusten mukaan, jotka koskevat ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen asukkaita, hoitavan henkilöstön määrä on oltava vähintään 0,50 hoitotyöntekijää asukasta kohden ja jokaiselle iäkkäälle henkilölle nimetään vastuuhenkilö. Suosituksissa on määritelty ammattihenkilöiden määrä työvuoroa kohden esim. sairaanhoitajat. Palveluntuottajien veloitteena on henkilökunnan määrän ja koulutuksen raportointi.

Tarjouspyynnön vaatimukseksi on laitettu, että palveluntuottajat sitoutuvat ottamaan RAI-järjestelmän käyttöönsä 31.3.2017 mennessä. Hoitavan koulutetun (sairaanhoitaja tai lähihoitaja) henkilöstön vähimmäismäärä on 0,6 hoitotyöntekijää asukasta kohden, sairaanhoitajan palvelut ja asiantuntemus tulee olla käytettävissä arkisin vähintään 7 tuntia. Fyysiseen esteettömään palveluiden saatavuuteen on myös kiinnitetty huomiota, tämä poistaa mm. turvattomuutta, yksinäisyyttä, ja auttaa mielekkään tekemisen löytämisessä sekä parantaa muiltakin osin elämänlaatua. Sosiaalisessa esteettömyydessä tulee huomioida ilmapiiri ja toimintaympäristö, jossa jokainen saa olla oma itsensä ilman syrjintää.

Tarjouspyynnössä esteetön ulkoilumahdollisuus on otettu huomioon pisteytettävissä kriteereissä. Tehostetun palveluasumisen piirissä olevat asukkaat hyötyvät eritoten ohjatuista palveluista, kuten ohjatusta liikunnasta, -ulkoilusta -viriketoiminnasta, sekä terveellisestä ruuasta.

5.15 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen esittämät huomiot

Apulaisoikeusasiamies teki 20.11.2013 kahteen kouvolaan ikäihmisten tehostettua palveluasumista tarjoavaan yritykseen ennalta ilmoittamattomat tarkastuskäynnit. Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida erityisesti muistisairaiden ikäihmisten pitkäaikais-hoidon sisältöä ja laatua. Erityistä huomiota tarkastuskäynneillä kiinnitettiin ikäihmisten kodinomaiseen asumiseen ja ulkoilun mahdollisuuteen. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, miten ikäihmisten lääkäri- ja fysioterapiapalvelut on järjestetty, sekä millä tavoin saattohoito oli toteutettu.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi tarkastusten jälkeen selvitystä seuraaviin seikkoihin; ulkoiluun ja sosiaaliseen kanssakäymiseen, lääkäripalveluiden järjestämiseen, fysioterapiapalveluiden saatavuuteen, saattohoitoon ja kivunlääkitykseen.

- A. Onko ulkoilun- ja sosiaalisen kanssakäymisen määrä, erityisesti yhteiset kiireettömät hetket riittäviä ikäihmisen ja hoitohenkilöstön välillä. Nämä toiminnot ovat selkeästi riippuvaisia kulloinkin työssä olevan hoitohenkilöstön määrään nähden. Hoitohenkilöstön määrä ei kuitenkaan ole aina riittävää ikäihmisten ulkoilun toteuttamiseen, tarkastuksen aikana yksikään asukas ei ollut ulkoilemassa. Kummassakin tarkastettavassa kohteessa ikäihmisten ulkoilun järjestämiseen on pyritty kiinnittämään huomiota. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä parvek-

keella istuminen ei ole riittävää ulkoilua, vaan ulkoilun ja asioilla käymisen tulisi olla osa normaalia päiväjärjestystä. Tästä asiasta apulaisoikeusasiamies pyysi selvityksen Kouvolan kaupungin ikäihmisten lautakunnalta, selvityksestä tulee selvitä: millä tavoin kilpailutuksessa otetaan huomioon se miten ostopalveluita tarjoavat sopimuskumppanit turvaavat ikäihmisten oikeuden saada riittävät mahdollisuudet ulkoiluun, asiointiin ja viriketoimintaan, jotta ikäihmisten vanhuspalvelulain mukainen palvelujen laatu turvataan. Vuoden 2015 tarjouspyynnössä edellytettiin palveluntuottajien kuvausta heidän päiväohjelman sisällöstä ja toiminnan virikkeellisyydestä sekä toimitilojen turvallisuudesta ja esteettömyydestä sekä selvitys yhteisistä tiloista ja piha-alueista. Edellä mainituista toiminnallisuuksista palveluntuottajat saivat laatupisteitä toteutuvan palvelun mukaisesti.

- B. Lääkäripalveluiden järjestämisvastuuta tarkastellessa apulaisoikeusasiamies huomioi, että tarkastettavissa kohteissa lääkäripalvelut olivat julkisen sektorin tarjoaman palvelun varassa. Kun hoitaja saattoi hoitoa tarvitsevan asukkaan lääkärin vastaanotolle, paikanpäälle jäävän henkilöstön määrä ei ollut riittävä muiden asukkaiden akuuttiin hoivaan ja huolenpitoon. Yksityistä lääkäripalvelua sai vain jos potilas itse vastasi kustannuksista. Apulaisoikeusasiamies pyysi selvitystä kuinka lääkäripalvelujen tosiasiallinen saatavuus on huomioitu kilpailutuksessa, koska osa asukkaista oli jo hyvin huonokuntoisia ja tarvitsevat hoitoa vuoteeseen. Vuoden 2015 kilpailutuksessa lääkäripalvelut on otettu huomioon optiona.
- C. Fysioterapiapalveluita ei ollut tarjolla tarkasteltavissa kohteissa, ainoastaan mahdollisuus ostaa ulkopuolisia palveluita. Tästä pyydettiin selvitystä. Vuoden 2011 tarjouspyynnössä on edellytetty palveluntuottajaa ylläpitämään ja kehittämään asiakkaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä ja, että työmenetelmänä käytetään kuntouttavaa työtettä, jossa kuntoutus sisältyy normaaliin päivittäiseen hoitoon ja hoivaan (varsinaisesti fysioterapiaa ei ole mainittu). Vuoden 2015 tarjouspyynnössä saatavilla olevista fysioterapeutin palveluista saa laatupisteitä, jos palveluntuottaja järjestää asiakkaan kuntouttamiseen vaadittavaa fysioterapeutin palvelua / konsultaatiota ilman erillistä palvelumaksua. Ja jos fysioterapeutti on asumisyksikössä tavoitettavissa asiakkaan kuntoutuksen tarpeen vaatiessa ilman erillistä lääkärin lähetettä.

D. Sekä miten ikäihmisten saattohoito ja kivunlääkitys on hoidettu. Selvityksessä ilmeni, että vuoden 2011 kilpailutuksessa on edellytetty palveluntuottajia huolehtimaan siitä, että asiakkailla on käytettävissään säännölliset lääkäripalvelut, jotka on voitu toteuttaa joko alueen terveystasemalla julkisessa terveydenhuollossa tai järjestämällä lääkäripalvelut yksikköön. Ikäihmisten terveydentila ja lääkitys on pitänyt tarkastaa vuosittain. Saattohoitotilanteessa mikäli ikäihmisen omaa lääkärää ei tavoiteta, on Kouvolan kaupungin kotiutustiimin lääkäri ja sairaanhoitaja käytettävissä esim. kipulääkityksen määrityksessä, tarvittavien hoitojen antamisessa palveluntuottajan tiloissa. Kouvolan kaupunki myös seuraa palveluntuottajien saattohoitovalmiutta. On myös järjestetty hankkeita, jossa myös yksityisille palveluntuottajille on järjestetty tarvittavaa lisäkoulutusta saattohoidosta.

Vanhuspalvelulain 16 §:n mukaisen henkilökohtaisen hoito- ja palvelusuunnitelman laatiminen on joiltain osin jäänyt liiaksi palveluntuottajan vastuulle, omaisille palvelusuunnitelma on annettu tiedoksi, mutta kaupungin osuus suunnitelman laadinnassa on ollut liian vähäinen. Kouvolan kaupunki on lupautunut tarkistamaan toimintamallejaan siten, että palveluohjaajat ottavat aktiivisemmän roolin myös yksityisen palveluntuottajan yksikössä asuvan ikäihmisen, hoito- ja palvelusuunnitelman laadinnassa ja varmistavat palvelusuunnitelmien asianmukaisuuden. He tulevat olemaan mukana ensimmäisen hoito- ja palvelusuunnitelman laatimisessa ja sopivat palveluntuottajan vastaavaksi nimetyn henkilön kanssa, millä tavoin suunnitelman toteutukset tarkastetaan. Kouvolan kaupungin ikääntyneiden palvelussa keskeiseksi kehittämiskohteeksi on nostettu esille osallisuus, joten valvontakäynneillä perehdytään erityisesti seuraaviin asioihin:

- Asiakkaan ja hänen omaisen huomioiminen palvelutarpeiden arvioinnissa ja palvelusuunnitelman laatimisessa.
- Asiakkaan kohtaaminen sekä yhteydenpito ja vuorovaikutus omaisiin.
- Yksilöllisten voimavarojen tukeminen
- Yhteisöllisyys ja sosiaalisten virikkeiden lisääminen.

(Eduskunnan apulaisoikeusmies, Helsinki 16.6.2014 Dnro 522/2/14)

6 Aikataulu

Uudesta tulevasta kilpailutuksesta keskusteltiin ensimmäisen kerran 16.12.2014 järjestetyssä ikääntyneiden tehostettua palveluasumista, kehitysvammaisten, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluja käsittelevässä kokouksessa. Läsnä olivat ikääntyneiden hallinnon asiakkuuspäällikkö, aikuisväestön hallinnon palvelupäällikkö, asumispalveluiden palveluvastaava, ikääntyneiden palvelujen johtaja, sekä hankintatoimesta hankintapäällikkö ja hankinta-asiantuntija (opinnäytetyön tekijä). Kokouksessa käytiin läpi tulevien kilpailutusten työnjakoa ja aikataulua.

Seuraava kokous pidettiin 30.12.2014, jossa käsiteltiin vain ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutusta. Läsnä olivat ikääntyneiden hallinnon asiakkuuspäällikkö, hankintapäällikkö ja hankinta-asiantuntija. Kokouksessa päätettiin, että tarjoajille järjestetään kilpailutusilta, jossa esitellään tarjouspyyntöluonnos, palvelukuvausluonnos sekä henkilöstölomakeluonnos. Illan aikana esitellään myös Cloudia kilpailutusjärjestelmä, jolla tarjouspyyntö tehdään sekä tarjouspalvelu.fi portaali, jonka avulla palveluntuottajat tekevät ja jättävät tarjouksensa. Kilpailutusilta sovittiin pidettäväksi 26.1.2015 Kouvolan kaupungintalon valtuustosalissa. Tästä käynnistettiin todenteolla tarjousasiakirjojen laadinta, joiden siis tuli olla esittelykunnossa 26.1.2015 olevassa kilpailutusillassa.

Kilpailutusilta pidettiin 26.1.2015 jossa palveluntuottajien kanssa keskusteltiin kilpailutukseen liittyvistä asioista. Tilaisuuteen ilmoittautuneille lähetettiin etukäteen luonnokset tarjouspyyntöasiakirjoista (tarjouspyyntöluonnos, palvelukuvausluonnos, henkilöstölomakeluonnos).

Ikäihmisten lautakunta päätti 26.2.2015, että uusi kilpailutus toteutetaan, eikä edellisen kilpailutuksen optioita oteta käyttöön.

Valvontakäyntien yhteydessä palveluntuottajille on annettu neuvontaa ja ohjausta keskustelemalla tulevasta kilpailutusprosessista, yhteydenpitoa on pidetty myös sähköpostitse tai puhelimitse.

Tarjouspyyntöasiakirjat olivat lautakuntakäsittelyssä 26.2.2015. Lautakunta ei esittänyt tarjouspyyntöasiakirjoihin muutoksia. Tarjouspyyntö julkaistiin Hilmassa 16.3.2015.

Avauspöytäkirja laadittiin 13.4.2015, jonka jälkeen tarjoukset avattiin, tarjoajien kelpoisuusehdot tarkastettiin ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus tarkastettiin.

Ikäihmisten lautakunta teki hankintapäätöksen 17.6.2015 kokouksessaan.

Invalidiliiton Asumispalvelut Oy teki hankintaoikaisuvaatimuksen ikäihmisten lautakunnalle ja valituksen Markkinaoikeudelle. Tarjoajan mielestä tarjouspyynnössä ei ilmoitettu tarpeeksi selkeästi kuinka pitkällä uuden kohteen suunnittelu olisi pitänyt olla.

Ikäihmisten lautakunta korjasi virheellisen päätöksensä 28.8.2015 ja Invalidiliiton Asumispalvelut Oy:n tarjous hyväksyttiin ehdollisena tarjoajana mukaan.

Puitesopimusten valmistelu on marras- joulukuun aikana 2015, sopimusten allekirjoittaminen joulukuussa 2015.

- joulukuu 2014 kilpailutuksen aloituspalaveri
- joulukuu 2014 – helmikuu 2015 tarjouspyyntöasiakirjojen valmistelu
- tammikuu 2015 – helmikuu 2015 kilpailutusilta ja muu tekninen vuoropuhelu palveluntuottajien kanssa
- 26.2.2015 tarjouspyynnön esittely ikäihmisten lautakunnalle
- 16.3.2015 tarjouspyynnön julkaisu Hilma-ilmoituskanavalla
- 13.4.2015 tarjousten avaaminen, avauspöytäkirjan luominen
- 13.4.2015 – 15.6.2015 tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastaminen, tarjousvertailun tekeminen
- 17.6.2015 ikäihmisten lautakunta teki hankintapäätöksen
- Invalidiliiton Asumispalvelut Oy teki hankintaoikaisuvaatimuksen 1.7.2015 ikäihmisten lautakunnalle ja valituksen Markkinaoikeudelle 2.7.2015
- 28.8.2015 ikäihmisten lautakunta teki hankintaoikaisun
- Puitesopimusten allekirjoittaminen joulukuu 2015

7 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyöni tutkimusmenetelmänä olen käyttänyt laadullista eli kvalitatiivista toimintatutkimusta. ”Toimintatutkimuksella tarkoitetaan mm. käytännön työelämässä toimivien

ihmisten oman työn tutkimista ja kehittämistä. Toimintatutkimuksessa toteutuvat sen nimen mukaisesti tutkimus ja toiminta samanaikaisesti.” (Kananen 2014,11.) Tarjouspyyntöä kehittämällä pyritään saamaan tulevat sopimukset vastaamaan paremmin voimaantulleiden lakien vaatimuksia ja palvelut vastaamaan nykypäivän tarpeita. (Kananen 2014, 20, 22). Työni teoreettisen osuuden muodostavat asianliittyvä lainsäädäntö, suositukset, Kouvolan kaupunginhallinnon päätökset, sekä kirjallisuus, joita olen verrannut vuoden 2011 kilpailutusasiakirjoihin. Tietoa tutkimusongelman ratkaisuun olen myös saanut osallistuvalla havainnoinnilla ja keskusteluilla. Kilpailutuksen päivittämistarve on ikääntyneiden palvelun edustajien huomioima asia, heiltä olen saanut tarvittavaa tietoa, käymissämme palaverissa, puhelinkeskusteluissa ja sähköpostiviesteissä, koko prosessin ajan.

7.1 Vuoden 2015 tarjouspyyntö

Vuoden 2015 kilpailutusta oli valmisteltu virkamiestyönä ikääntyneiden palvelussa. Asia vietiin lautakunnan päätettäväksi, jonka päätöksellä kilpailutus käynnistettiin. Minulla oli tarve saada opinnäytetyön aihe, joten luonnollisesti kilpailutus tuli minun tehtäväkseni. Kilpailutus toteutettiin avoimella menettelyllä. Hankintailmoitus julkaistiin Hilma-ilmoituskanavalla. Kyseessä oli EU-kynnysarvon ylittävä terveydenhoito- ja sosiaalipalveluiden (Hankintalain liite B, ryhmä 25) mukainen palvelu. Tarjousten arviointi ja vertailu toteutetaan hankintalainsäädännön mukaisesti kolmessa vaiheessa:

1. kelpoisuusehtojen täyttymisen arviointi
2. tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen
3. tarjousten vertailu

Tarjousten vertailu tehdään kaikkien kelpoisuusehdot täyttävien tarjoajien välillä hinnan ollessa 80 % ja laadun 20 %. Tarjouspyynnössä oli asetettu pakollista laatua sisältäviä kriteerejä mahdollisimman paljon, joten pisteytettävän laadun osuus jäi prosentuaalisesti 20 prosenttiin. Vaatimustasoon yltävää laatua oli mm: Voimassa olevat Valviran tai Aluehallintoviraston myöntämät toimiluvat. Tarjoajan tulee sitoutua Kouvolan kaupungin hoiva-asumisen / tehostetun palveluasumisen palvelunkuvaukseen. Palvelukuvauksen kohdat ovat sitovia sopimuspykälää ja niihin ei voi tehdä muutoksia. Palvelun tuottaja sitoutuu toimittamaan toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Koulutetun hoitohenkilökunnan mitoitus tulee olla vähintään 0,6. Sairaanhoidajien osuus hoitohenkilöstöstä on vähintään 10 %. Tarjoajan tulee

sitoutua noudattamaan Kouvolan kaupungin hoiva-asumiseen laadittua alueellista lääkehoitosuunnitelmaa ja tekee edellä mainitun suunnitelman liitteeksi yksikkökohtaisen lääkehoidon toteuttamista tarkentavan ns. yksikkökohtaisen osion. Jokaisessa työvuorossa on sosiaali- ja terveydenhuollon tutkinnon suorittaneita työntekijöitä, joilla on asumispalveluyksikön lääkehoitosuunnitelman mukainen voimassa oleva lääkelupa. Tarjoaja sitoutuu ottamaan käyttöönsä RAI-järjestelmän 31.3.2017 mennessä.

Kilpailutus sisälsi ympärivuorokautista hoivaa tarvitsevien ikäihmisten palveluasumispaikkoja noin 450 kappaletta palveluntuottajan tiloissa. Puitesopimukset tehdään ajalle 1.1.2016 – 31.12.2019, mukana on myös mahdolliset optiovuodet 2020 ja 2021.

Palveluntuottajilta edellytettiin, että he tarjoavat kodinomaista asumista turvallisessa ympäristössä, jotta asukkaat voivat kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi, ja että he voivat pitää yllä sosiaalista vuorovaikutusta, sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.

7.1.1 Kilpailutusilta

26.1.2015 pidettiin Kouvolan kaupungin valtuustosalissa kilpailutusilta ikääntyneiden palveluasumisen palveluntuottajille. Paikalle saapui n. 38 palveluntuottajan edustajaa, joille oli toimitettu etukäteen tarjouspyyntöluonnos tutustumista varten. Illan aikana ikääntyneiden hallinnon asiantuntijat esittelivät tarjouspyyntöluonnoksen palveluntuottajille. Hankintapäällikkö esitteli Cloudia -järjestelmällä tehdyn tarjouspyyntöluonnoksen ja kuinka tarjous laaditaan tarjouspalvelu.fi portaalin kautta. Hän esitteli myös hankintalain tärkeimmät kohdat jotka liittyivät tähän kilpailutukseen. Esittelyiden jälkeen palveluntuottajilla oli mahdollisuus esittämään kommentteja, kysymyksiä ja muutosehdotuksia. Lisäksi heillä oli myös mahdollisuus esittää kommentteja kirjallisesti sähköpostilla, seuraavan viikon aikana.

7.1.2 Tarjouspyynnön kehittäminen kilpailutusillan jälkeen

Illan keskustelussa esiin nousevia asioita oli mm. miten kokonaisvuokra määritetään, toisin sanoen miten hinta ilmoitetaan ja mitä sen tulee sisältää. Epäselvyyttä tuotti pa-

kollisen laadun ja pisteytyksen erot, eli mitä tarjouspyynnössä tullaan vaatimaan pakollisina vaatimuksina, ja mistä asioista saa laaturasteita. Suurimmiksi keskustelun aiheiksi nousivat hoitovuoteet ja henkilöstömitoitus. Kilpailutusillan aikana palveluntuottajilta saatiin myös hyviä kommentteja tarjouspyynnön parantamiseksi. Esim. Kriteeri osioon ohjattua lihaskuntoa ylläpitävään toimintaan, ohjattuun virike- ja ajanviete toimintaan, sekä vapaaehtoistyöllä annettavaan apuun, ehdotettiin lisättäväksi maksimikerrat, sekä maksimilaaturasteet. Tällä estettäisiin tarjoajia keräämästä palvelun kannalta tarpeettomia laaturasteita. Ei ole tarkoituksenmukaista pitää ohjattua lihaskuntoa ylläpitävää toimintaa yli neljää kertaa viikossa.

Kilpailutusillassa saadun palautteen sekä tarjouspyyntöä tekevän asiantuntijaryhmän pohdinnan perusteella tarjouspyyntöluonnokseen tehtiin seuraavanlaisia muutoksia ennen varsinaisen tarjouspyynnön julkaisua: Puitesopimuksen voimaantulosta kahden vuoden kuluttua sekä optioneuvottelujen yhteydessä, järjestetään puitesopimuskumppaneiden kesken minikilpailutus, jossa tarkastetaan hinta- ja laatuaso. Puitesopimuksen ensisijaisuusjärjestys voi tämän vuoksi muuttua, esim. jos toimija, jolla ei aikaisemmin ole ollut sähkökäyttöisiä hoitovuoteita, on hankkinut asukkailleen sellaiset, saa kaksi (2) laaturastetta enemmän kuin hänellä oli ennen minikilpailutusta. Yhteisistä tiloista vyörytettyjä neliöitä saa olla enintään 75 % asuinhuoneen neliöistä. Tämä ehto laitettiin tasapuolisemman hinnoittelun vuoksi, koska palveluntuottajilla on erisuuruisia yhteiskäytössä olevia tiloja. Neliövuokran laskentaan liittyviä seikkoja tarkennettiin niin, että erisuuruisten huoneiden ollessa kyseessä lasketaan näiden keskiarvo, jonka mukaan ilmoitetaan neliövuokra. Tästä annettiin myös esimerkki. Sähkötaksusta ja vesimaksusta pyydettiin eritelmä tarkastusta varten. Tarjouspyyntöön lisättiin kysymys, onko palveluntuottajilla automaattinen palonsammutusjärjestelmä. Ohjatulle lihaskuntoa ylläpitävälle liikunnalle, jonka vähimmäisvaatimus on kahtena päivänä viikossa n. 20 min /asukas/päivä, lisättiin maksimiarvoksi neljä (4). Ulkoilumahdollisuuden pisteytykseen lisättiin kohta, jossa mainittiin, että asukas pääsee ulkoilemaan itsenäisesti ilman hoitohenkilökunnan apua, esim. ovien tulee aueta nappien painalluksesta, ja ulos mennessä ei ole rappuja tai hissejä. Tarjouspyyntöön lisättiin myös vuokran laskentaesimerkki. Tarkoitus on saada varmistettua vertailukelpoiset tarjoukset.

7.1.3 Tarjouspyynnön julkaisu, sekä kilpailutuksen aikana esitetyt kysymykset

Tarjouspyyntö julkaistiin Hilmassa ja Tarjouspalvelu.fi portaalissa 16.3.2015. Tarjouspyyntöön tutustuneilla oli mahdollisuus esittää kysymyksiä 23.3.2015 klo 12.00 asti. Asiantuntijatyöryhmä vastasi esitettyihin kysymyksiin 27.3.2015. Kysymyksissä eniten esille nousseita asioita olivat; tarjouspyyntöön tulevien asioiden sisällön tarkastus esim. onko hinnanilmoittamisperiaate ymmärretty oikein, YTJ -rekisteriin liittyviä kysymyksiä, maksaako palveluntuottaja vai -tilaaja pikatestit/laboratorionäytteiden ottotarvikkeet, hoitovuoteiden ja vapaaehtoistyön järjestämisen pisteytysperiaate. Uusien aloituspaikkojen määrästä esitettiin myös kysymyksiä, sekä lääkäripalvelun järjestämiseen liittyviä asioita. Henkilömitoitus ja henkilöstön koulutusvaatimukset olivat myös aiheita, joista haluttiin lisäselvitystä, sekä kuinka pitkällä aloittavan palveluntuottajan tilojen suunnittelu tulee olla.

7.1.4 Tarjousten avaus, vertailu ja päätös

Tarjoukset tuli jättää 13.4.2015 klo. 12.00 mennessä. Määräaikaan mennessä saapui kaksikymmentäyhdeksän tarjousta.

Tarjoajien kelpoisuuden arvioinnissa tarkastettiin, että tarjoajan laillisuus ja tarvittavat asiapaperit olivat kunnossa eli tilaajavastuulain edellyttämät todistukset (kaupparekisteriote, todistus maksetuista veroista, ennakonperintärekisteriin kuuluminen, arvonlisäverorekisteriin kuuluminen, työnantajarekisteriin kuuluminen sekä todistus maksetuista työeläkemaksuista), sekä Valviran tai Aluehallintoviraston myöntämä toimilupa. Tarjoajilta vaadittiin myös todistus vastuuvakuutuksen olemassaolosta. Palveluntarjoajan toiminnan tulee kattaa myös lain 2011/922 asettamat vaatimukset, yksityisistä sosiaalipalveluista.

Kaikilla tarjoajilla oli tarjoajan kelpoisuuden arvioinnin vaatimat todistukset kunnossa. Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistamisessa katsottiin, että jätetyt tarjoukset vastaavat tarjouspyynnössä esitettyjä palvelun sisällön vaatimuksia ja, että tarjousasiakirjat ovat muodoltaan vaadittujen ehtojen mukaisia. Tarjouspyynnössä edellytettiin, että tarjoaja sitoutuu kaikkiin tilaajan esittämiin vaatimuksiin, jotka on mainittu itse tarjouspyynnössä, sekä Kouvolan kaupungin hoiva-asumisen / tehostetun palveluasumisen palvelukuvauksessa (palvelunkuvaus oli tarjouspyynnön liitteenä).

Seuraavana on tarjouspyyntöön nostettuja tärkeämpiä vaatimuksia:

- Koulutetun hoitohenkilökunnan mitoitus on vähintään 0,6. Sairaanhoidajien osuus hoitohenkilöstöstä on vähintään 10 %, nämä tiedot tarjoaja ilmoitti liitteenä olevalla Excel ”Henkilöstölomake” kaavakkeella.
- Tarjoaja sitoutuu noudattamaan hoiva-asumiseen laadittua lääkehoitosuunnitelmaa ja tekee edellä mainitun suunnitelman liitteeksi yksikkökohtaisen lääkehoidon toteuttamista tarkentavan ns. yksikkökohtaisen osion.
- Jokaisessa työvuorossa on sosiaali- ja terveydenhuollon tutkinnon suorittaneita työntekijöitä, joilla on asumispalveluyksikön lääkehoitosuunnitelman mukainen voimassa oleva lääkelupa.
- Tarjoaja sitoutuu ottamaan käyttöönsä RAI-järjestelmän 31.3.2017 mennessä.
- Asumispalveluyksikkö sijaitsee enintään 30 km etäisyydellä Kouvolan ydinkeskustasta (Google Mapsilla mitattuna, 10 % poikkeama sallittu).
- Asumisyksiköllä on kirjallinen asumispalveluyksikön pelastussuunnitelma, jonka liitteenä on poistumisturvallisuusselvitys. Tarjoajan tulee ennen puitesopimuksen allekirjoittamista esittää tilaajalle poistumisturvallisuusselvitys, josta on pelastusviranomaisen arvio.
- Tarjoajalla on huolellisesti laadittu, ajan tasalla oleva omavalvontasuunnitelma, jonka avulla palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan nopeasti.

Perustettavien uusien yksiköiden osalta palveluntuottajilta tarkastettiin tilaajaa varten laadittu palvelunkuvaus, jonka jälkeen tuottajan on haettava lupaviranomaiselta lupa, ja toimitettava se tilaajalle. Sopimus allekirjoitetaan vasta sitten, kun kaikki vaaditut kriteerit täyttyvät ja kaikki vaaditut todistukset on toimitettu.

Neljän tarjoajan tarjoukset hylättiin, koska ne eivät täyttäneet tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia. Kaikkien hylättyjen tarjouksien henkilöstömitoitus jää alle vaaditun 0,6. Tarjotut kohteet olivat vähintään 30 -paikkaisia, joissa toiminnasta vastaavan henkilön osuutta ei voida laskea mukaan hoitohenkilöstön mitoitukseen. Yhden tarjoajan kaksi tarjousta hylättiin, koska piirustuksia ei ollut.

1.7.2015 palveluntuottaja, jolta puuttui arkkitehtisuunnittelu eli piirustukset, teki hankintaoikaisuvaatimuksen ikäihmisten lautakunnalle, sekä 2.7.2015 valituksen Markkinaoi-

keudelle. Hankintalain 80 §:n mukaan hankintayksikkö voi itse poistaa virheellisen päätöksensä, kun hankintasopimuksia ei ole vielä tehty. Tässä tapauksessa hankintatoimi katsoi parhaimmaksi korjata päätöstä niin, että hylätyksi tullut palveluntuottaja otetaan mukaan puitejärjestelyyn ehdollisena. Tarjouspyynnössä ei ollut esitetty tarpeeksi selkeästi vaatimusta kuinka pitkällä suunnitelmien (piirustusten) olisi pitänyt olla, jotta vaaditut vaatimukset täyttyvät. Vasta lisätietokysymyksiä vastauksissa kerrottiin, että piirustukset tulee olla valmiina.

Lisätietokysymyksiin annetuilla vastauksilla voidaan täsmentää tarjouspyyntöä, olennaisia muutoksia tehtäessä tulisi tarjouspyyntöön tehdä korjausilmoitus, jonka seurauksena tarjoajille annetaan lisäaikaa tarjouksen tekemiseen. (Ikäihmisten lautakunta 25.8.2015)

8 Kehittämistehtävän tavoitteet ja niiden toteutuminen

Edellä kerrotun toimintatapaprosessin aikana etsin seuraaviin kysymyksiin vastauksia.

1. Miten tarjouspyyntöä pitäisi kehittää, että palveluntuottajien palvelut saadaan vastaamaan paremmin nykyistä palvelun tarvetta; voimaantullutta vanhuspalvelulakia (eduskunnan apulaisoikeusmiehen huomioimia epäkohtia), uudistettuja laatusuosituksia, sekä muita säädöksiä ja suosituksia.
2. Miten tarjouspyyntöä tulee kehittää, että kilpailutuksella saadaan palveluntuottajien erilaiset ja toisistaan poikkeavat toimintamallit yhdenmukaistettua niin, että asukkaat ovat samanarvoisessa asemassa.
3. Miten asukkaille saadaan edellä mainitut kohdat huomioon ottaen asiakaslähtöisemmät toimintamallit.

Prosessin aikana laadittiin hoiva-asumisen/tehostetun palveluasuminen palvelunkuvaus käsikirja. Palvelunkuvauksessa on määritetty kaikki tehostetun palveluasumisen edellyttämät vähimmäislaatuvaatimukset sekä kustannusvastuut. Tärkeinä pidettyjä laatuvaatimuksia oli nostettu tarjouspyynnössä esiintyviin pisteytettäviin kriteereihin. Palvelunkuvauksessa on vaadittu asioita, joita on määritelty vanhuspalvelulaissa, uudistetuissa laatusuosituksissa sekä säädöksissä. Tarkasti auki kirjoitetulla palvelun määrittelyllä saatiin poistettua mahdollisuus palveluntuottajien erilaisilta sopimustulkinnoilta.

Palveluntuottajaa edellytetään toimittamaan tilaajalle vuosittain toimintakertomus, jossa kerrotaan yksikön toimintaa ohjaavat arvot ja toiminta-ajatus. Yksikön henkilöstö on sitoutunut arvoihin ja toiminta-ajatukseen, ne ovat myös kaikkien asukkaiden ja heidän omaistensa tiedossa ja nähtävillä. Toiminta-ajatuksena on, että palvelu perustuu asukkaan voimavarojen tunnistamiseen, toimintakyvyn edistämiseen ja tukemiseen sekä mahdollisuuteen elää omannäköistä elämää. Toiminta-ajatuksessa huomioidaan myös läheisten osallistuminen asukkaiden elämään. Yksiköiden toiminnan tulee olla suunnitelmallista.

Asiakaspalautetta kerätään vuosittain, palvelujen laatua kartoittavan, asiakas- / omaiskyselyn keinoin. Palveluntuottaja on sitoutunut osallistumaan kyselyyn, sekä muihin toiminnan sisältöön liittyviin tutkimuksiin, hyväksymällä palvelunkuvaus käsikirjan ehdot. Kyselyiden tulokset käsitellään asukkaiden ja omaisten kanssa ja niitä hyödynnetään yksiköiden toiminnan kehittämisessä. Sovitun palvelun toteutumista seurataan myös ikääntyneiden palvelun asiantuntijoiden tekemillä tarkastuskäynneillä. Edellä mainittujen toimenpiteiden avulla palveluntuottajien toiminta tulee asiakaslähtöisemmäksi ja tilaajalla on selkeä sabluuna palvelun valvontaan.

Palveluntuottajia edellytetään tekemään kaikille asukkaille hoito-, palvelu- ja kuntoutussuunnitelma. Henkilökohtaisen hoito- palvelu- ja kuntoutussuunnitelman tulee sisältää ulkoilusuunnitelma, niin, että asukkaat pääsevät itsenäisesti ulkoilemaan eikä ulospääsy perustu yksinomaan omaisten tai vapaaehtoisten apuun. Fysioterapiapalveluihin tulee saada selkeä toimintamalli, josta selviää miten palvelut toteutetaan. Lääkäripalveluiden saatavuutta pyritään parantaminen niin, että palvelut saataisiin suoraan yksiköihin. Palveluntuottajilla tulee olla valmius noudattaa laissa annettuja saattohoito määräyksiä, henkilökunnalla on oltava vaatimusten mukainen koulutus saattohoitoon. Henkilökohtaisen hoito- palvelu- ja kuntoutussuunnitelman, fysioterapiapalveluiden toimintamallin, lääkäripalveluiden saatavuuden määrittelyn sekä saattohoito määritysten avulla palveluntuottajille on saatu selkeät yhdenmukaiset toimintamallit, ja asiakkaalle tasavertainen palvelu asuipa hän missä päin Kouvola tahansa.

9 Validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi

Validiteetti (pätevyys) tarkoittaa sitä, että tutkitaan oikeita asioita. Mittari on validi kun se mittaa sitä, mitä sen pitääkin mitata. Tutkimuksen validiteetti varmistetaan käyttämällä oikeaa tutkimusmenetelmää, oikeaa mittaria ja mittaamalla oikeita asioita. Sisäisellä validiteetilla tarkoitetaan oikeaa syy-seuraus-suhdetta. Ulkoinen validiteetti liittyy saatujen tulosten yleistettävyyteen ja siirrettävyyteen. (Kananen 2014, 129.)

Reliabiliteetti (luotettavuus) tarkoittaa mittausten pysyvyyttä eli sitä, että toistettaessa tutkimus saadaan samat tulokset. (Kananen 2014, 126 – 127.)

Tämän kehittämishankkeen tulos perustui vuoden 2011 ja vuoden 2015 tarjouspyyntö-asiakirjojen ehdottomien vaatimusten sekä pisteytettävien kriteereiden eroon. Näiden kahden asiakirjan eroista on syntynyt muutos. Toimintatutkimuksessani olen pyrkinyt kuvaamaan kaikki ne huomionarvoiset asiat, jotka vaikuttavat tarjouspyynnön kehittämisen tuloksena syntyvään ikäihmisten tehostetun palveluasumisen sopimuksen sisältöön. Tutkimuskysymyksiä aseteltu mahdollistaa haettujen muutoksien toteutumisen palvelun tuottamisessa. Toimintatutkimuksen olen kirjoittanut loogiseen järjestykseen niin, että lukijan olisi sitä helppo ymmärtää ja seurata miten työ on edistynyt. Näin ollen katson että, tutkimus on validi. Tutkimuksen reliabiliteetti eli luotettavuus perustuu lähdemateriaaleihin tutustumiseen, ja tiiviiseen yhteistyöhön toimialojen asiantuntijoiden kanssa koko prosessin ajan, ja myös omaan työn kautta saatuun kokemukseen.

Verifiointilla tarkoitetaan tutkimuksen tulosten todennettavuutta, jossa arvioidaan tutkitavan kohteen muutoksen vaikutusta. Koska tehostetun palveluasumisen uudet sopimukset astuvat voimaan vasta 1.1.2016, tulokset eivät ole todennettavissa.

Kehittämishankkeen tavoite kuitenkin toteutui ja kehittämistyön tuloksena sain yhdessä toimialojen asiantuntijoiden kanssa toteutettua onnistuneen tarjouspyynnön. Tarjouspyyntöä voidaan käyttää seuraavan kilpailutuksen pohjana koska se on toteutettu sähköisessä muodossa. Onnistumisena voidaan myös pitää sitä, että markkinaoikeus käsittelyltä vältyttiin, vaikkakin hankintaoikaisu jouduttiin tekemään. Toiminnan pohjaksi saatiin asiakaslähtöisempi lähestymistapa.

10 Johtopäätelmät

Vuoden 2011 tarjouspyynnön laadulliset edellytykset on kirjattu tarjouspyynnön liitteenä olevaan tuotekuvaukseen, luettelomaiseen muotoon. Vuonna 2015 edellytykset on kirjattu palvelukuvaukseen, jossa ne on avattu seikkaperäisemmin tekstimuodossa, huomiota on kiinnitetty siihen, että palvelun kuvauksen sisältö on mahdollisimman selkeä. Tärkeimmät edellytykset on otettu esille myös tarjouspyynnön kelpoisuus ja vähittäisvaatimuksissa. Mm. tästä luettelomaisesta kirjoitustyylistä johtuen tulkitsemiserot palvelun sisällön vaatimuksista, eri palveluntuottajien kesken, vuoden 2011 kilpailutuksen jälkeen, olivat vaihtelevia. Sosiaalihuoltolain ja -asetuksen lisäksi ohjaavia lakeja (esim. vanhuspalvelulaki) ja asetuksia sekä muita säädöksiä on tullut sopimuskauden aikana huomattava määrä lisää. Tämän vuoksi vuoden 2015 palvelunkuvaus kattaa sisällöltään huomattavasti monipuolisemmin palvelun laatuun liittyviä edellytyksiä. Lisää huomioita ovat saaneet mm. toiminnan organisointi ja toimintaedellytysten turvaaminen, henkilöstö, asumispalveluyksikön toimitilat, asukkaan asema ja oikeudet, asukkaan hyvinvoinnin ja toimintakyvyn edistäminen, terveyden- ja sairaanhoidon toteuttaminen asumispalveluyksikössä ja dokumentointi, asiakirjahallinto ja tietosuojat.

11 Oma pohdinta

Vuoden 2015 ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen kilpailutus tehtiin ensimmäisen kerran Cloudia -järjestelmän kautta, ja tarjoukset otettiin vastaan vain sähköisessä muodossa. Edellinen kilpailutus oli toteutettu perinteisesti, kirjekuorimenetelmällä. Järjestelmän käyttöopastuksesta huolimatta, muutamalla toimijalla oli vaikeuksia jättää tarjous tarjouspalvelu.fi portaaliin. Vaikeuksia tuottivat kirjautuminen järjestelmään, liitteiden liittäminen sekä tarjouksen lähettäminen, koska kaikkiin kohtiin on annettava vastaus ennen kuin järjestelmä lähettää tarjouksen. Mielestäni sähköisellä järjestelmällä tehdystä kilpailutuksesta hyötyivät kuitenkin kaikki, tarjoukset ovat näin tehtynä tasapuolisesti vertailtavissa, ja järjestelmän kautta yhteydenpito on avoimempaa. Mielestäni onnistuimme myös kiinnittämään huomiota tarjouspyyntöä laadittaessa palvelujen järjestämisen kokonaisuuteen, ja niiden kehittämiseen.

Innovatiivisen hankintamenettelyn vaatimus toteutui järjestämällä palveluntuottajille kilpailutusilta, jossa esiteltiin tarjouspyyntöluonnos, sähköinen kilpailutus järjestelmä ja tarjouspalvelu.fi portaali. Innovatiivinen ote toteutui siinä, että Kouvolan kaupunki ei

ollut järjestänyt aikaisemmin yhteistapaamista palveluntuottajien kanssa. Hyvästä palautteesta, ja saadusta hyödystä johtuen hankintatoimi on järjestänyt tämän jälkeen kilpailutusiltoja myös liikennealueiden ja kiinteistöjen lumenauraus ja työkonopalvelut kilpailutuksissa.

12 Jatkokehittäminen

12.1 Kehitysideoita joita olen saanut palveluntuottajilta

- palveluntarjoajan näkökulma pitäisi ottaa paremmin esille
- pisteytystä pitäisi pohtia lisää
- vapaaehtoistoimintaa pitäisi kehittää vielä
- kodinomaisuutta ja ikäihmisten toiveita tulisi huomioida enemmän
- kilpailutusiltoja olisi pitänyt olla enemmän kuin yksi
- palveluntuottajien innovatiiviset ratkaisut olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon.

12.2 Oma esitys kehittämistarpeista

Ikäihmisten mielipiteitä palvelun laadun kehittämisessä on saatu järjestämällä asiakaskyselyjä, omaisiltoja sekä suoran asiakaspalutteen kautta. Näiden asioiden ollessa kunnossa, mielestäni seuraava kilpailutuksen kehittämisenäkökulma voisi olla innovatiivisuuden lisääminen, niin että palvelun laadussa otettaisiin uudenlaisia näkökulmia huomioon esim. yksilöllisyys, niin että peruspalvelun lisäksi henkilökohtaisella tasolla olisi entistä monipuolisempia viriketoimintamuotoja. Nämä voisivat olla kausiluonteisia ja vapaasti valittavia. Myös työntekijöiden hyvinvointia voisi ottaa esille, silloin kun työntekijät voivat hyvin, ja heitä kannustetaan olemaan innovatiivisia, heidän työmotivaatio lisääntyy ja palvelukin paranee. Nykyisin on myös alettu toteuttaa sukupolvien yhdistämistä innovatiivisin keinoin. Osa ikäihmisten palveluasunnon huoneistoista on vuokrattu edullisesti esim. nuorille, jotka edullista vuokraa vastaan viettävät tietyn ajan viikosta ikäihmisten seurassa esim. ulkoillen, lukien tai ihan vain aikaa viettäen. Tämä on minusta erittäin hyvä idea, nykyisin pitäisi muutenkin erisukupolvien toimintoja yhdistää enemmän, myös päiväkotitoimintaa ja ikäihmisten viriketoimintaa. Innovatiivisissa hankinnoissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon käytössä olevat rajatut resurssit.

13 Lähteet

Eduskunnan apulaisoikeusmies, Helsinki 16.6.2014 Dnro 522/2/14

Finlex 2012. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista. päivitetty 28.12.2012.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>.

Finnish Group Consulting Miten rava-mittaria voidaan hyödyntää.

<http://www.ravamittari.fi/miten-rava-mittaria-voi-hy%C3%B6dynt%C3%A4%C3%A4>

Hankintapäällikön hankintapäätösesitys 5.6.2015, Kouvola kaupunki.

HILMA Julkiset hankinnat. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot>

Hoiva-asumisen myöntämisperusteet 1.5.2014 alkaen/Ikäihmisten lautakunta 4.2014 § 37

Ikäpoliittinen strategiatyöryhmä & Ikäihmisten lautakunta 2014. Kouvola kaupungin ikääntymispoliittinen strategia, Turvallista ja elämäntäyteistä ikääntymistä, Toimenpideohjelma vuosille 2014 – 2016

Iloranta, K & Pajunen-Muhonen, H 2015 Hankintojen johtaminen, ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Tietosanoma Oy, AS Pakett Tallinna.

Kananen, Jorma 2014. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisu-sarja.

www.tahtijulkaisut.net

Kouvola kaupunki, hyvinvointipalvelut. 2015

<http://kontti.kouvola/index/hyvinvointipalvelut.html.stx>

Kouvola kaupunki, hyvinvointipalvelut.

2015.<http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/konsernihallinto/g6iohj0yT/HypaOrganisaatio2015.PDF>

Kouvola kaupunki, perusturvalautakunta 18.5.2011. Asumispalveluiden kriteerit ja palvelunkuvaukset.

http://www.kouvola.fi/material/attachments/perusturva/62rdoiBUD/Asumispalveluiden_kriteerit_ja_palvelukuvaukset.pdf

Kouvolan kaupunki. Ikäihmisten lautakunta, ote pöytäkirjasta 25.8.2015.

Kouvolan kaupunki. Tarjouspyyntö 009/2011 + liitteet

Kouvolan kaupunki. Tarjouspyyntö 26065/2015 + liitteet

Kouvolan seudun kuntien yhdistymisen vaikutusten arviointi. Asikainen & Hietaharju & Kenni & Merisalo & Antila 2012.

Kuusniemi-Laine, A & Takala, P 2008. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona. Miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä? Julkiset hankinnat käsikirja. Edita Prima Oy, Helsinki.

Noro, Anja, & Finne-Soveri, Harriet & Björkgren, Magnus & Vähäkangas Pia 2005. Ikääntyneiden laitoshoidon laatu ja tuottavuus, -RAI-järjestelmä vertailukehittämisessä.

Palvelu- ja hankintapoliittiset linjaukset 2015 - 2020, Kouvolan kaupunki. Kaupunginhallitus 6.10.2014 & Kaupunginvaltuusto 13.10.2014.

Pekkala, E & Pohjonen, M 2012. Tietosanoma Oy. Hankintojen kilpailuttaminen. Jelgava Printing House, Latvia 2012.

Senioriopas, Sosiaali- ja terveysministeriö.

http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/asumispalvelut.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Iäkkäiden palvelut.

http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali_ja_terveydenhuolto/ikaantyneet

SOTE-hankinnoissa noudatettavat periaatteet.

http://www.mikkelinseutusote.fi/files/Mikkelin_seutuSOTE_Hankinnan_periaatteet_FINAL.pdf

Suomen Kuntaliitto 2015. Eurooppalaisia tietolähteitä.

<http://www.hankinnat.fi/fi/yhteystiedot/muita-toimijoita/eurooppalaisia-tietolahteita/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto 2015. <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/kynnysarvot/Sivut/default.aspx>

Suomi.fi julkiset palvelut kootusti yhdessä osoitteessa. Ikääntyneiden palveluopas.

https://www.suomi.fi/suomifi/suomi/palveluoppaat/ikaantuvan_palveluopas/asumiseni/kodin_ulkopuolisessa_hoidossa/index.html

Takala, Mervi 2015. opinnäytetyö: 10.9.2015

Tilastokeskus 2014. <http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/286.html>

Uotinen, S 2009. Palveluseteli. Gummerus kirjapaino, Helsinki

Valtionvarainministeriö, Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoista, JYSE 2014 Palvelut, Heinäkuu 2014

Vanhuspalvelulaki - pykälistä toiminnaksi. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista 980/2012 Vanhuspalvelulaki 2012, 2 luku 5 §

Liitteeksi olin suunnitellut vuosien 2011 ja 2015 tarjousasiakirjoja, mutta koska liitteiden sivumäärä olisi kasvanut liian suureksi, se ei ollut tarkoituksen mukaista. Tarjousasiakirjat ovat arkistoituna kymmenen (10) vuotta Kouvolan kaupungin hankintatoimen toimesta. Erityistarpeen mukaan ne ovat saatavissa, seuraavan sähköposti osoitteen kautta:henna.eloranta@kouvola.fi