

Sosiaali- ja terveysministeriö

# Arviointi Kelan hankintamenettelystä vammainen henkilöiden tulkkauspalveluissa

## Sisällysluettelo

1. KPMG:n toimeksianto ja sen toteutus .....	2
2. Tulkkauspalvelujen hankintojen arviointi .....	3
2.1 Kelan korvaamat tulkkauspalvelut .....	3
2.2. Toimintaympäristö .....	4
2.3. Muutokset edelliseen hankintaan nähden .....	4
3. Vuoden 2017 kilpailutus .....	5
3.1. Hankinnan valmistelu .....	5
3.2. Tarjouspyyntö.....	6
3.3. Saadut tarjoukset ja tehdyt hankintasopimukset .....	8
3.4. Hankintaa koskevat valitukset.....	8
3.5. Suorahankinnat .....	10
4. Tulkkauspalvelujen kustannuskehitys.....	10
4.1. Kilpailutuksen vaikutus kustannuksiin .....	11
4.2. Yhteenveto kilpailutuksen vaikutuksesta kustannuksiin .....	13
5. Tulkkauspalvelujen asiakasystävällisyys .....	13
5.1. Tulkkauspalvelujen saatavuus.....	13
5.2. Tulkkien osaaminen.....	15
5.3. Asiakkaan mahdollisuus valita tulkki.....	15
5.4. Yhteenveto asiakasystävällisyydestä.....	15
6. Vaihtoehtoiset hankintatavat .....	16
6.1. Rekisteröitymismenettely .....	16
6.2. Dynaaminen hankintajärjestelmä .....	17
6.3. Nykymalli .....	18
7. Suositukset .....	19

## 1. KPMG:n toimeksianto ja sen toteutus

Toimeksiannon tarkoituksena on selvittää ja arvioida Kelan viime vuosina toteuttamien taksivälityspalvelujen, kuntoutuspalvelujen ja tulkkaukspalvelujen hankintojen toimivuus asiakkaiden, palveluntuottajien ja Kelan näkökulmista. Toimeksianto käynnistyi helmikuussa 2020. Taksivälityspalveluhankintaa koskeva arviointi raportoitiin sosiaali- ja terveysministeriölle huhtikuussa 2020 ja muut kaksi arvioitavaa kokonaisuutta kesäkuussa 2020.

Toimeksiannon tavoitteena on saada ehdotukset selvityksen kohteena olevien hankintojen toteuttamisesta asiakasystävällisellä, asiakkaiden perusoikeudet turvaavalla sekä korvausten, etuuksien ja palvelujen rahoituksen kannalta tarkoituksenmukaisella ja taloudellisella tavalla. Painopiste on kysymyksessä, miten hankintamenettelyjä kyseisissä etuuksissa voitaisiin kehittää mainittuun suuntaan. Lisäksi annetaan tarvittaessa ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi sairausvakuutuslain (1224/2004), Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) ja vammaisten henkilöiden tulkkaukspalvelusta annetun lain (133/2010) osalta siltä osin, kun nämä liittyvät toimeksiannon tarkoitukseen ja tavoitteisiin.

Selvityksen pääasiallisena toteutusmenetelmänä on käytetty Kelan asiantuntijoiden, eri sidosryhmien edunvalvontaorganisaatioiden avainhenkilöiden ja palveluntuottajien haastatteluja. Haastattelujen avulla on pyritty luomaan kokonaiskuva hankintamenettelyistä sekä kilpailuttavan tahon, tarjoajien / palveluntuottajien että palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Osana selvitystyötä KPMG on perehtynyt arvioinnin kohteena olevien hankintojen hankinta-asiakirjoihin sekä aiheista aiemmin tehtyihin selvityksiin ja Kelalta saatuihin tausta-aineistoihin, kuten palveluja koskeviin tilastoihin.

Haastatteluissa käsitellyt aihealueet olivat:

- Hankintojen valmistelu ja tavoitteet
- Hankintojen ohjaus ja taloudelliset edellytykset
- Kilpailutettavien kokonaisuuksien määrittely
- Hankintojen keskeisten tavoitteiden määrittely
- Hinnoittelu
- Sidosryhmien kuuleminen valmisteluvaiheessa
- Sopimusten seuranta ja palvelutaso
- Kelan havaitsemat ongelmakohdat
- Tulevaisuuden kehityssuunnitelmat

## 2. Tulkkauspalvelujen hankintojen arviointi

Kela kilpailutti vuoden 2017 keväällä kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun tuottamista koskevan hankinnan. Palveluntuottajat kilpailutettiin alueittain siten, että Suomi jaettiin kuuteen hankinta-alueeseen, jotka olivat Uudenmaan, itäinen, keskinen, läntinen, Pohjanmaan ja pohjoinen hankinta-alue.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun hankinnan kokonaisarvo vuonna 2018 oli noin 45,6 miljoonaa euroa. Kelan korvaamaan tulkkauspalveluun oli samana vuonna oikeutettu yhteensä 6 200 kuulovammaista, kuulonäkövammaista ja puhevammaista henkilöä.

Kelasta saadun tiedon mukaan palvelua käytti vuonna 2017 yhteensä 1880 henkilöä, joista 1195 on kuulovammaisia, 502 puhevammaisia ja 183 kuulonäkövammaisia.

Hankinnan toteutuksen vastuunjako on Kelan organisaatiossa toteutettu siten, että etuusryhmä toimii tilaajana vastaten valmistelutyöstä. Etuusryhmä tilaa hankintapalvelut hankinta- ja lakiyksikön hankintapalveluryhmältä. Kilpailutusvaiheen jälkeen sopimuksen täytäntöönpano ja sen seurantavaihe kuuluu etuusryhmän vastuulle. Hankintakauden aikana valvontaa ja seurantaa tehdään myös vakuutuspiireissä ja lakiyksikössä.

Tulkkauspalveluita koskevien hankintojen osalta arviointi on rajattu Kelan vuonna 2017 toteuttamiin hankintoihin.

### Taustamateriaali

Tarjouspyyntömateriaali ja tarjoukset (6 kpl, hankinta-alueiden mukaisesti)

Hankintapäätökset liiteaineistoinen (6 kpl, hankinta-alueiden mukaisesti)

Kooste vammaisten tulkkauspalvelujen hankinnan tuloksista, Kela, 2017

Tulkkauspalvelu osallistumisen mahdollistajana -raportti, Rautiainen & Roisko, 2020

### Haastattelut

- KELA hankinta- ja etuusryhmän edustajat
- Kehitysvammaisten tukiliitto ry
- Kuurojen Liitto ry (toteutus kyselymuodossa)
- Suomen CP liitto ry
- Sivupersoon Oy

### 2.1 Kelan korvaamat tulkkauspalvelut

Kelan järjestämä tulkkauspalvelu perustuu lakiin vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010). Asiakkaalla ei ole oikeutta Kelan korvaamaan tulkkauspalveluun, mikäli riittävä tulkkaus on järjestetty muun lain nojalla (esim. laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992, perusopetuslaki 628/1998). Kelan järjestämisvelvollisuuteen ei kuulu vammaisten henkilöiden mahdollisesti tarvitsemien muiden palvelujen järjestäminen. Lain 10 §:n mukaan Kelan on järjestettävä tulkkauspalvelu joko tuottamalla palvelu itse tai hankkimalla se muilta

palveluntuottajilta. Palvelu on järjestettävä kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla kuitenkin huomioiden asiakkaiden yksilölliset tarpeet.

Kelan järjestämä tulkkauspalvelu on tarkoitettu henkilölle, joka tarvitsee vammansa vuoksi tulkkausta. Tulkkauksella tarkoitetaan viittomakielellä tai jollakin kommunikaatiota selventävällä menetelmällä tapahtuvaa viestin välittämistä. Tulkkaustilanteessa on aina kolme osapuolta.

Oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla ja hänellä on käytössään jokin toimiva kommunikointikeino.

Kuulo- tai puhevammaisella henkilöllä on oikeus saada tulkkausta 180 tuntia vuodessa ja kuulonäkövammaisella henkilöllä 360 tuntia vuodessa.

## 2.2. Toimintaympäristö

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun järjestämisvastuu siirtyi kunnilta Kelan tehtäväksi vuonna 2010. Palvelun järjestämisen keskittyessä Kelalle on tulkkauspalvelulain tavoitteena ollut lisätä palvelujen tuottajien kilpailuttamista, jonka myötä tulkkauspalvelun tuottamisesta tulisi ammattimaisempaa. Tavoitteena on ollut palvelun tason paraneminen sekä palvelun tasapuolisen laadun turvaaminen eri puolilla maata. Ennen palvelun järjestämisen siirtymistä Kelalle kuntien menettelytavat poikkesivat paljonkin toisistaan.

Kelan arvion mukaan noin 90 % markkinoilla tuotettavista palvelun kattamista tulkkauspalveluista on Kelan ostamia. Kelan asema tulkkauspalvelujen järjestämisessä on erittäin merkittävä myös palveluntuottajien kannalta. Muita tulkkauspalvelun ostajia ovat esimerkiksi koulut ja tuomioistuimet.

Tulkkien välityspalvelu on Kelalle erilainen tapa järjestää palvelu verrattuna palveluihin, joissa Kela maksaa korvauksen rahana. Kelan Vammaisten tulkkauspalvelukeskus (VATU-keskus) välittää tulkit asiakkaille. VATU-keskus vastaa asiakkaiden tulkkauspalveluhakemusten käsittelystä, tulkkaustilausten välitystyöstä ja palveluntuottajien laskutus- ja järjestelmätukiasioista. VATU-keskus ohjaa ja neuvoo Kelan toimistoja, tulkkauspalvelun käyttäjiä, tulkkauspalvelun palveluntuottajia ja muita yhteistyötahoja tulkkauspalveluun liittyvissä asioissa.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun tulevan hankinnan suunnittelu aloitettiin Kelassa syksyllä 2019. Hankintaa on suunniteltu yhteistyössä sidosryhmien ja palveluntuottajien kanssa. Tavoitteena on huomioida asiakkaiden yksilölliset tarpeet paremmin ja varmistaa palvelun parempi saatavuus eri asiakasryhmille koko maassa.

## 2.3. Muutokset edelliseen hankintaan nähden

Vuoden 2017 hankinta toteutettiin puitejärjestelyinä, johon valittiin tarjoajia hinta-laatusuhteen perusteella määräytyvässä tuotekohtaisessa etusijajärjestyksessä vähintään kolme tarjoajaa ja niin

monta kuin oli tarpeen hankinta-alueen arvioidun tuotekohtaisen kysynnän täyttämiseksi. Edellisellä sopimuskaudella puitejärjestelyyn valittiin kaikki kelpoisuusehdot täyttäneet tarjoajat.

Vuoden 2017 hankinnassa otettiin käyttöön uusi kaikille asiakkaille yhdenvertainen palvelumalli, joka lisäsi asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omaan palveluunsa. Asiakas voi vaikuttaa siihen kuka tulee tilaukseen tulkiksi ja saa näin ollen yksilöllisiä tarpeitaan vastaavan tulkin. Tulkkauspalvelun järjestämisen tavoitteena on tuottaa asiakkaan tarvitsema palvelu läheltä asiakkaan tulkkauksen tarvetta, lähipalveluna. Palvelumallissa asiakkaille tuotiin mahdollisuus tulkkilistan muodostamiseen. Tulkkilista on lista tulkeista, joille asiakkaan tilaus pyritään välittämään. Asiakas saa itse valita, käyttääkö tulkkilistaa vai ei. Tulkkilistan tarkoitus on varmistaa, että asiakas saa laadukasta, kokonaisvaltaista ja toimivaa tulkkauspalvelua. Kelalta saadun tiedon mukaan maaliskuussa 2019 tulkkilistan oli ottanut käyttöön 2/3 asiakkaista. Kela on kerännyt tulkkilistan käytöstä palautetta, ja listan käyttöä uudistetaan asiakkaiden palautteiden perusteella.

### 3. Vuoden 2017 kilpailutus

Hankinta on kilpailutettu EU-kynnysarvon ylittävänä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) mukaisena palveluhankintana, avoimella menettelyllä. Hankinnassa on kyse hankintalain tarkoittamasta liitteen E mukaisesta sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen hankinnasta. Palvelu on tarkoitettu vammaisille henkilöille ja kuuluu vammaishuoltopalveluihin (hankintanimikkeistön mukainen CPV-koodi 85311200-4), vaikka yleisesti tulkkauspalvelut eivät kuulu liitteen E mukaisiin erityisiin palveluihin.

Hankinta toteutettiin puitejärjestelyinä, johon valittiin tarjoajia hinta-laatusuhteen perusteella määräytyvässä tuotekohtaisessa etusijajärjestyksessä vähintään kolme tarjoajaa ja niin monta kuin on tarpeen hankinta-alueen arvioidun tuotekohtaisen kysynnän täyttämiseksi. Puitejärjestelyyn valittiin niin monta tarjoajaa, kuin tarjouspyyntömateriaaleissa esitetyn arvioidun tuotekohtaisen kysynnän täyttämisen ja maantieteellisen kattavuuden perusteella on tarpeen. Sopimustoimittajien rajaaminen tiettyyn määrään loi kilpailua tarjoajien välille, ja oli merkittävin muutos edelliseen hankintaan nähden.

Hankittavia tulkkaustuotteita olivat kuulovammaisten tulkkaus, kuulonäkövammaisten tulkkaus, kuulovammaisten kirjoitustulkkaus, kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkaus ja puhevammaisten tulkkaus.

Palvelun hankinta toteutettiin alueittain siten, että Suomi oli jaettu kuuteen hankinta-alueeseen. Kullekin hankinta-alueelle määriteltiin kyseisen alueen tarjouspyynnön liitteessä tulkkauspalvelun ennakoitu hankintatarve.

#### 3.1. Hankinnan valmistelu

Hankinnan valmistelua ohjasi tarkoitusta varten Kelassa perustettu ohjausryhmä. Hankinnan valmistelu ajoittui vuodelle 2016, valmisteluun vaikuttivat erityisesti muutokset edelliseen hankintaan nähden. Hankintaan käytiin useita teknisen vuoropuhelun vaiheita siten että kaikki palveluntuottajat kutsuttiin mukaan vuoropuheluun. Palveluntuottajilta pyydettiin mm. kartalle

ehdotuksia palvelualueista. Hankintaan tehtiin muutoksia edeltävään hankintakierrokseen nähden, joten hankinnan valmistelulle annettiin tavallista enemmän painoarvoa.

Markkinavuoropuhelun ja -kartoituksen aikana Kela pyysi palveluntuottajien näkemyksiä palvelun toteutuksesta. Palveluntuottajien näkökulmasta todellista vuoropuhelua Kelan ja palveluntuottajien välille ei kuitenkaan syntynyt, joskin palveluntuottajien näkökulmasta Kelan on kuunnellut palveluntuottajia paremmin viime vuosina.

### 3.2. Tarjouspyyntö

Kela kilpailutti tarjouspyynnöllä tulkkauspalvelua kuulovammaisille, kuulonäkövammaisille ja puhevammaisille henkilöille kullakin hankinta-alueella.

Hankinta toteutettiin arvioidun käyttötarpeen mukaan siten, että palvelua on saatavilla koko hankinta-alueella. Hankittavien tulkkauspalvelujen määrä riippuu tulkkauspalveluun oikeutettujen henkilöiden lukumäärästä ja heidän tulkkauspalvelun tarpeestaan.

Hankittava palvelu kattaa suomalaisen ja suomenruotsalaisen viittomakielen, viitotun puheen, kirjoitustulkkauksen sekä muut kuulo- ja kuulonäkövammaisille henkilöille järjestettävässä tulkkauksessa käytettävät kielet ja kommunikaation menetelmät. Puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalvelussa hankittava palvelu kattaa käytettävät kommunikaatiomenetelmät, tulkkaustilanteeseen liittyvän vähäisen kommunikaatiomateriaalin valmistamisen ja uuden asiakkaan kommunikaatiokeinoon ja apuvälineisiin perehdyttämisen.

Hankinnasta julkaistiin hankintailmoitukset 11.4.2017 jokaisen hankinta-alueen osalta erikseen. Palvelun hankintamenettelynä käytettiin avointa menettelyä. Tarjousten vastaanottamisen määräaika oli 29.5.2017.

Hankintailmoituksessa ilmoitettiin solmittavan puitejärjestelyn hankintasopimuksen kestoksi 1.11.2017-31.12.2019, jonka lisäksi Kela oli varannut oikeuden jatkaa sopimusta 1+1 vuoden optiokaudella vuosille 2020 ja 2021.

Hankintaa koskevat päätökset tehtiin 12.9.2017.

#### **Hankinnan ennakoitu arvo**

Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on hankintailmoitusten mukaan ollut pohjoisen hankinta-alueen osalta 12 miljoonaa euroa, Pohjanmaan hankinta-alueen osalta 11 miljoonaa euroa, keskisen hankinta-alueen osalta 25 miljoonaa euroa, läntisen hankinta-alueen osalta 60 miljoonaa euroa, itäisen hankinta-alueen osalta 15 miljoonaa euroa ja Uudenmaan hankinta-alueen osalta 49 miljoonaa euroa.

#### **Tuotteet**

Hankittavan tulkkauspalvelun sisältämät tulkkaustuotteet olivat:

- **Kuulovammaisten tulkkauspalvelu**
  - Kuulovammaisten tulkkaus
  - Kuulovammaisten kirjoitustulkkaus

— **Kuulonäkövammaisten tulkkauspalvelu**

- Kuulonäkövammaisten tulkkaus
- Kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkaus

— **Puhevammaisten tulkkauspalvelu**

- Puhevammaisten tulkkaus

**Vertailuperusteet**

Kilpailutuksessa tarjousten vertailuperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus, jossa hinnan painoarvo oli 50 % ja laadun painoarvo 50 %. Laatutekijöinä arvioitiin tulkkien peruskoulutusta tai opintoja ja hankittua työkokemusta. Kuulo- ja kuulonäkövammaisten tulkkauksessa pisteytettiin myös muu viittomakielialan koulutus. Koulutuksesta sai vertailupisteitä kohderyhmäkohtaisesti perustutkinnosta tai opinnoista, muusta koulutuksesta ja käydyistä kursseista. Esimerkiksi kuulo- ja kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkauksesta suoritettun perustutkinnon tai opintojen maksimipisteet olivat 3 pistettä, ja työkokemuksen maksimipisteet olivat 8 pistettä (tarjouspyynnön kohderyhmä 3 kuulovammaisten kirjoitustulkkaus ja kohderyhmä 4 kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkaus). Kokemuksen painoarvo kaikkien kohderyhmien laatupisteiden muodostumisesta oli merkittävä. Jos tarjoajana oli yritys, jossa työskentelee useampi tulkki, tulkkien kokemusvuosista saamat pisteet laskettiin yhteen ja yhteenlaskettu pistemäärä jaettiin tulkkien lukumäärällä.

**Tulkkauksen vaativuus**

Tavanomaisena tulkkauksena pidetään mm. lääkärikäyntien, virastoasioinnin, harrastusten ja turistimatkojen yhteydessä tapahtuvaa tulkkausta. Tavanomaiset tulkkaustilanteet muodostavat suurimman osan asiakkaiden tekemistä tulkkaustilauksista.

Vaativaksi tulkkaus voidaan katsoa tulkkaustapahtuman sisällön tai tilaisuuden henkisen tai kognitiivisen kuormittavuuden perusteella. Vaativana tulkkauksena pidetään mm. teatteriesityksiä, seminaareja ja tulkkaustilanteita, joissa tulkilta edellytetään erityisen hyvää tuntemusta tai runsasta ennakkoon tehtävää valmistautumista. Tulkkauksen vaativuuden arvioi VATU-keskus.

**Tulkin maantieteellinen saatavuus ja työskentelyalue**

Palveluntuottajan on pitänyt tarjouksessaan ilmoittaa ne hankinta-alueen kunnat, joihin se tarjoaa palvelua. Palveluntuottaja on voinut tarjota palvelua myös ulkomailla tapahtuvaan tulkkaukseen. Palveluntuottaja vastaa siitä, että tarjottua palvelua tuotetaan niissä kunnissa, jotka tarjoukseen on merkitty.

Palveluntuottaja ilmoittaa tulkin lähtökunnan, josta tulkki lähtee suorittamaan tulkkaustyötä. Lähtökuntaa käytetään tilausten välitystyössä.

Tulkki on velvollinen ottamaan vastaan tarjouksessa ilmoitetut, osaamiseen sopivat työskentelyalueella sijoittuvat tulkkaustilaukset. Palveluntuottajan palveluksessa olevilla tulkeilla voi olla keskenään erilaiset työskentelyalueet. Jos sama tulkki työskentelee kahdella eri hankinta-alueella, tulkillä on oltava kummallakin hankinta-alueella lähtökunta. Tulkkille muodostetaan kummallekin alueelle oma tulkkikalenterinsa. Palveluntuottaja, joka on tarjonnut palvelua vain yhdelle hankinta-alueelle, voi jakaa tulkkiresurssia myös hankinta-alueen sisällä siten, että tulkillä on kaksi erillistä työskentelyaluetta hankinta-alueen sisällä.

### 3.3. Saadut tarjoukset ja tehdyt hankintasopimukset

Tarjouksia saatiin yhteensä kuudelle hankinta-alueelle 226 kpl 138 eri tarjoajalta. Tarjousvertailussa tulkit asetettiin vertailuperusteiden mukaiseen etusijajärjestykseen. Tarjouskilpailussa hylättiin 4 tarjoajaa ja hyväksyttiin yhteensä 120 tarjoajaa, joista 34 oli tulkkauspalveluissa uusia tarjoajia tai kokonaan uusia yrityksiä.

Saadut tarjoukset jakautuivat kuuden hankinta-alueen välillä seuraavasti: Uudellamaalla 64 tarjoajaa, keskisellä alueella 30 tarjoajaa, Pohjanmaan alueella 11 tarjoajaa, itäisellä alueella 26 tarjoajaa, pohjoisella alueella 19 tarjoajaa ja läntisellä alueella 76 tarjoajaa. Hankintaan saatujen tarjousten määrässä nähtiin merkittäviä alueellisia eroja.

Hankinnassa hyväksyttiin yhteensä kaikilla hankinta-alueilla 678 tulkkia, joista viittomakielen tulkkeja oli 473, puhevammaisten tulkkeja 165 ja kirjoitustulkkeja 10. Valinta tehtiin tarjouspyynnössä annettujen vertailuperusteiden mukaisesti.

*Taulukko hankinnan tulos hankinta-alueittain resursseissa laskettuna (Lähde Kela)*

	Kuulovammaisten tulkkaus			Kuulonäkövammaisten tulkkaus			Kuulovammaisten kirjoitustulkkaus			Kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkaus			Puhevammaisten tulkkaus		
	hankittava määrä	saatu määrä	rekrytointisuun.	hankittava määrä	saatu määrä	rekrytointisuun.	hankittava määrä	saatu määrä	rekrytointisuun.	hankittava määrä	saatu määrä	rekrytointisuun.	hankittava määrä	saatu määrä	rekrytointisuun.
Pohjoinen	28	29,25	1,5	15	16,25	0,5	2	4,25	0	1	2,25	0	15	15,5	4
Pohjanmaa	24	22,5	5,5	8	7,5	1,5	2	3	0	1	1,25	0,5	10	11	3
Pohjanmaa ruots.	3	0,5	0	1	0,5	0	1	1,75	0	0	0	0	1	3	0
Keskinen	38	41	0	21	23,5	0	2	3,75	0	1	3,25	0	25	25	3
Läntinen	84	85,25	0	37	51,75	0	5	10	0	2	5	0	44	57,5	0
Läntinen ruots.	1	1,5	0	1	0,5	0	1	1,25	0	0	0	0	1	1,5	0
Itäinen	32	19,25	3,5	17	15,25	3,5	2	2,75	0	1	1,75	0	16	17,5	
Uusimaa	91	93,75	0	27	30,25	0	5	7,25	1	1	1,25	0	36	37,5	0
Uusimaa ruots.	4	5,5	0	1	0,5	0	1	2,5	0	1	0	0	1	2	0

Taulukossa on merkitty punaisella ne tuotteet, joissa hankinnassa ei saatu tarvittavaa resurssimäärää. Kela on todennut resursseja olevan saatavilla hyvin, mutta maantieteellisesti epätasaisesti jakautuessaan resurssien tarvittavan määrän turvaaminen on haasteellista.

Hankintasopimukset solmittiin voittaneiden palveluntuottajien kanssa hankinta-alueittain. Sopimusten hankintakauden aikaisesta seurannasta vastaa etuusryhmä.

### 3.4. Hankintaa koskevat valitukset

Oikeustapaus (MAO:483/18, KHO:2019:162) koski kaikilla kuudella hankinta-alueella Kelan kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalvelujen tuottamista koskevaa hankintaa. Tapauksessa valitettiin hankintailmoituksessa käytetyistä CPV-koodeista, hankittavan palvelun määrästä, epäselvästä lisähankintaa koskevasta sopimusehdosta ja hankinnan kohteen syrjivästä määrittelystä. Markkinaoikeus katsoi Kelan menetelleen virheellisesti

hankinnan vertailuperusteita asettaessaan. Muissa asioissa markkinaoikeus totesi Kelan menetelleen hankintalain säännösten mukaisesti. Markkinaoikeus kumosi Kelan tekemät hankintapäätökset.

Markkinaoikeus katsoi, että tarjoajien tarjouksissaan nimeämässä tulkkiresursseissa saattaa tapahtua muutoksia tarjousajan päättymisen ja sopimuskauden alkamisen ja tietojen tarkistamisen välillä. Markkinaoikeus totesi, että tarjouspyynnössä on pisteiden antamiseksi edellytetty nimenomaisesti henkilöresurssien olevan nimettyinä eli sitovasti yksilöityinä tarjouksen jättämiselle varatun määräajan päättymiseen mennessä. Tarjouksissa olisi voitu tarjota tietyn kokemus- ja koulutustason tulkkeja nimeämättä niitä vielä sitovasti tarjousta jätettäessä, etenkin kun tarjoajien antamat tiedot on ilmoitettu varmennettavan vasta ennen hankintasopimuksen tekemistä tai viimeistään 31.10.2017. Tämä tieto olisi voitu todentaa tarjoajien antamien kirjallisten tarjousten perusteella siten, että hankintayksikön olisi ollut mahdollista selvittää, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin. Tarjoajat olisivat tällöin voineet 6.6.2017–31.10.2017 välisenä aikana tarjoukseen liitettävän rekrytointisuunnitelman mukaisesti rekrytoida sellaista henkilöstöä, jonka koulutus ja työkokemus olisi ollut vähintään tarjouksessa esitetyn ja sen perusteella pisteytettävän mukaista.

Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö ei esittänyt tasapuolisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia hyväksyttäviä perusteita sille, miksi se on laatupisteiden saamisen edellytyksenä vaatinut tarjottavien tulkkien nimeämistä jo 5.6.2017 mennessä. Vaatimus on johtanut siihen, että tarjoajien on jo noin viisi kuukautta ennen sopimuskauden alkua tullut nimetä tarjoamansa tulkit saadakseen niistä pisteitä tarjousvertailussa ja jotta nimettyjen tulkkien laatupisteet eivät olisi pisteiden keskiarvoa laskettaessa heikentyneet. Vertailuperusteiden katsottiin suosineen jo olemassa olevia toimijoita, joilla oli olemassa tulkkihenkilöstö siinä laajuudessa kuin palveluita tarjotaan. Kun otetaan lisäksi huomioon laatupisteiden huomattava painoarvo tarjousvertailussa, vertailuperusteet ovat olleet myös omiaan vaikeuttamaan uusien toimijoiden alalle pääsyä ja työvoiman liikkuvuutta ja siten rajoittaneet kilpailua.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut markkinaoikeuden ratkaisua.

### **Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa käsitellyt tapaukset**

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Se valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa.

Vuonna 2018 lautakunta antoi kolme ratkaisua, jotka koskivat Kelan järjestämiä tulkkauspalveluita. Tapauksessa 390/2018 lautakunta katsoi Kelan välillisesti syrjineen kuulonäkövammaista henkilöä asettaessaan henkilön muita epäedullisempaan asemaan kuulonäkövammaan liittyvän syyn perusteella. Lautakunta katsoi, että Kela ei huomioinut hakijan toiveita ja yksilöllisiä tarpeita tulkkauspalvelua järjestettäessä. Toisessa tapauksessa 246/2017 lautakunta totesi, että tulkkauspalveluja tarvitsevien kuurosokeiden henkilöiden oikeus tulkkauspalveluiden toteutumisesta yhdenvertaisesti niin, etteivät he jää ilman tulkkauspalvelua asuinpaikkaan tai muuhun henkilöön liittyvistä syistä, tulisi varmistaa. Kolmannessa vuonna 2018 käsitellyssä Kelan

tulkkauspalveluita koskevassa tapauksessa, 408/2018, lautakunta katsoi, ettei Kela ollut menetellyt syrjivästi tilanteessa, jossa tulkkauspalvelun asiakkaina olevat lapset eivät saaneet tutustua uusiin tulkkeihin ennen kyseisten tulkkien lisäämistä tulkkilistoille.

Lautakunnan vuonna 2019 käsittelemistä tapauksista neljä koski tulkkauspalvelua. Kaikissa vuoden 2019 tapauksissa oli kyse ulkomaanmatkaa koskevasta asiasta. Lautakunta ei katsonut Kelan toimineen tapauksissa syrjivästi.

### 3.5. Suorahankinnat

Kilpailutuksessa valittujen palveluntuottajien lisäksi jouduttiin tekemään lisähankintaa kilpailutuksen valitusajan päättymisen jälkeen, jotta tulkkien maantieteellinen saatavuus voitiin turvata. Itäiselle ja Pohjanmaan alueelle ei saatu kilpailutuksella hankittua riittävästi viittomakielen tulkkiresursseja. Lisäksi viittomakielen tulkkien ja kirjoitustulkkien lisärekryointitarvetta ilmeni Uudellamaalla ja läntisellä hankinta-alueella ruotsinkielisen palvelun resurssien vajauksen takia.

Ennen 2017 kilpailutettujen hankintasopimusten voimaantuloa ei vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista tehty juurikaan suorahankintoja, koska pääsääntöisesti kaikki palveluntarjoajat olivat Kelan sopimuskumppaneita. Nyt voimassa olevien hankintasopimusten aikana suorahankintojen tarve on lisääntynyt, ja Kelan näkemyksen mukaan suorahankintojen tarve perustuu lähes kokonaan siihen, etteivät kaikki tulkit enää ole hankinnan piirissä.

Kela vastaanotti suuren määrän suorahankintaa koskevia pyyntöjä palvelun käyttäjiltä sopimuskauden alkaessa. Suuri osa pyynnöistä koski erityistarvetta tietyn tulkin käyttöön niissä tilanteissa, joissa tietty tulkki oli jäänyt ilman hankintasopimusta kilpailutuksen tuloksena. Erityistarve tulkkauspalveluissa voi olla esimerkiksi tietyn kommunikaation käyttäminen tai pidempiaikainen opiskelutulkki.

Hankintasopimukseen on suunnitteilla lisäehto seuraavassa kilpailutuksessa suorahankintatarpeen vähentämiseksi. Ehdon mukaan toiseen kategoriaan valittua tulkkia voidaan hyödyntää yli kohderyhmärajojen tiettyjen edellytysten täytyessä.

## 4. Tulkkauspalvelujen kustannuskehitys

Kelan kilpailuttamiin tulkkauspalveluille oikeutettuja henkilöitä on vuonna 2019 ollut 6 071 ja palvelua käyttäneitä henkilöitä on ollut 3 385. Haastattelussa todettiin, että kuulovammaisten perusviittomakielistä palvelua tarvitsevien henkilöiden määrä on vähentynyt jatkuvasti, koska tulkkauskesä käytettävät menetelmät ovat kehittyneet. Hankinnalla määritetty tulkkaustunnin hinta.

Taulukossa 1 on esitettyä tulkkauspalvelujen kustannukset ja saajat vuosina 2018 ja 2019. Kustannukset määräytyvät tulkkaustunnin hinnasta ja käytetyistä tulkkaustunneista. Käytetyt tulkkaustunnit ovat nousseet vuosien välillä yhteensä 33 881 tunnilla, keskimääräinen tulkkaustunnin hinta on pysynyt lähes samana.

Vuosi	Palveluntuottajien tulkkaukuskustannukset (EUR)	Palveluntuottajien kustannukset (EUR)	muut palveluntuottajien kustannukset yhteensä	Käytetyt tulkkaukustunnit	Käytetyt tulkkaukustunnit/saaja	Tulkkaukustunnin hinta keskimäärin (EUR)	Tulkkaukuskustannukset/saaja (EUR)
2018	40 337 289	3 950 847	44 288 136	476 974	131,51	84,57	11 121,69
2019	43 152 002	4 279 899	47 431 901	510 855	142,78	84,47	12 060,65

Taulukko 1: Tulkkaukspalvelujen kustannukset ja saajat vuosina 2018 ja 2019. (tulkkaukustunnin hinta keskimäärin on laskettu palveluntuottajien tulkkaukuskustannuksista)

#### 4.1. Kilpailutuksen vaikutus kustannuksiin

Tulkkaukspalvelujen hankinta sisältää kuulovammaisten tulkkauksen, kuulonäkövammaisten tulkkauksen, kuulovammaisten kirjoitustulkkauksen, kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkauksen ja puhevammaisten tulkkauksen. Vuoden 2017 hankinnassa valittiin jokaiselle tulkkaukspalvelulle palveluntarjoajia alueittaisen palvelutarpeen perusteella. Tässä selvityksessä käytiin läpi hankintapäätöksissä liitteenä olleet tarjousvertailut.

Kilpailutuksen tavoitteena oli, että kustannusten nousua hallitaan siten, että palveluntuottajia valittiin alueille palvelutarpeen perusteella. Tarjouspyynnöissä asetettiin hinnalle ja laadulle painoarvot 50/50. Taulukossa 2 on esitettyä aluekohtaisesti tarjousvertailun tulokset.

	Uusimaa	Läntinen	Itäinen	Keskinen	Pohjanmaa	Pohjoinen
<b>1. Kuulovammaisten tulkkaus</b>						
Tarjonneet palveluntuottajat (lkm)	41	50	14	21	8	12
Valitut palveluntuottajat (lkm)	27	38	14	12	8	12
Valittujen tarjoajien alin tarjoama hinta (EUR/h)	60,00	47,50	54,53	50,00	68,47	58,00
Valittujen tarjoajien ylin tarjoama hinta (EUR/h)	106,68	99,21	124,00	79,50	96,95	180,00
Valittujen tarjoajien ylin laadun vertailupiste	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Valittujen tarjoajien alin laadun vertailupiste	19,231	10,345	0,000	25,022	0,000	13,787
Ylimmän laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	1	1	1	1
Alimman laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	2	1	1	1
<b>2. Kuulonäkövammaisten tulkkaus</b>						
Tarjonneet palveluntuottajat (lkm)	38	44	14	15	8	14
Valitut palveluntuottajat (lkm)	20	27	14	11	8	9
Valittujen tarjoajien alin tarjoama hinta (EUR/h)	60,00	58,00	54,53	74,00	79,82	82,50
Valittujen tarjoajien ylin tarjoama hinta (EUR/h)	124,00	106,68	139,00	96,80	110,05	112,52
Valittujen tarjoajien ylin laadun vertailupiste	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Valittujen tarjoajien alin laadun vertailupiste	26,923	17,241	0,000	30,700	0,000	12,638
Ylimmän laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	1	1	1	1
Alimman laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	10	2	2	1	1	1
<b>3. Kuulovammaisten kirjoitustulkkaus</b>						
Tarjonneet palveluntuottajat (lkm)	15	19	5	10	5	7
Valitut palveluntuottajat (lkm)	6	10	5	5	4	3
Valittujen tarjoajien alin tarjoama hinta (EUR/h)	60,87	62,50	54,53	56,80	56,00	64,33
Valittujen tarjoajien ylin tarjoama hinta (EUR/h)	80,44	78,00	96,11	94,49	80,42	75,00
Valittujen tarjoajien ylin laadun vertailupiste	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Valittujen tarjoajien alin laadun vertailupiste	25,952	20,000	25,000	28,571	37,500	30,769
Ylimmän laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	1	1	1	1
Alimman laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	2	1	1	1
<b>4. Kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkaus</b>						
Tarjonneet palveluntuottajat (lkm)	11	16	5	7	3	5
Valitut palveluntuottajat (lkm)	3	6	3	5	3	3
Valittujen tarjoajien alin tarjoama hinta (EUR/h)	62,78	74,80	54,53	60,50	87,50	82,50
Valittujen tarjoajien ylin tarjoama hinta (EUR/h)	90,47	98,00	98,00	131,24	90,45	114,23
Valittujen tarjoajien ylin laadun vertailupiste	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Valittujen tarjoajien alin laadun vertailupiste	30,556	26,786	25,000	28,571	8,333	21,429
Ylimmän laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	1	1	2	1
Alimman laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	1	1	1	2	1	1
<b>5. Puhevammaisten tulkkaus</b>						
Tarjonneet palveluntuottajat (lkm)	27	38	15	17	4	6
Valitut palveluntuottajat (lkm)	20	22	14	12	4	6
Valittujen tarjoajien alin tarjoama hinta (EUR/h)	49,00	51,00	54,53	51,00	66,00	51,00
Valittujen tarjoajien ylin tarjoama hinta (EUR/h)	125,00	84,00	108,12	153,00	68,59	98,17
Valittujen tarjoajien ylin laadun vertailupiste	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Valittujen tarjoajien alin laadun vertailupiste	7,143	8,333	7,143	7,143	13,228	5,000
Ylimmän laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	6	1	1	2	1	1
Alimman laadun vertailupisteen saaneet tarjoajat (lkm)	3	1	3	3	1	1

Taulukko 2: tarjousvertailun tulokset aluekohtaisesti

Kaikkien palvelujen osalta kilpailua on syntynyt hankintamenettelylle asetettujen tavoitteiden mukaisesti Uudellamaalla sekä läntisellä ja keskisellä hankinta-alueella. Pohjanmaalla ja itäisellä hankinta-alueella kilpailua on syntynyt vähän ja pohjoisella hankinta-alueella kuulovammaisten tulkkauksessa, kuulovammaisten kirjoitustulkkauksessa ja kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkauksessa kilpailua on syntynyt jonkin verran.

Valittujen tarjoajien tarjoamat hinnat per yksi tulkkaustunti vaihtelevat merkittävästi. Hankinta-alueesta riippuen hinnat ovat halvimman ja kalleimman tulkkaustunnin osalta 28,48-122 euroa kuulovammaisten tulkkauksessa, 22,80-84,47 euroa kuulonäkövammaisten tulkkauksessa, 10,67-41,58 euroa kuulovammaisten kirjoitustulkkauksessa, 2,95-43,47 euroa kuulonäkövammaisten kirjoitustulkkauksessa ja 2,59-102 euroa puhevammaisten tulkkauksessa.

Laatupisteet ovat myös valittujen palveluntuottajien osalta vaihdelleet merkittävästi. Ylin laadun vertailupiste on 50 ja sen on saanut lähes kaikilla hankinta-alueilla ja palveluissa vain yksi valittu tarjoaja. Valittujen tarjoajien alimmat laadun vertailupisteet vaihtelevat hankinta-alueittain ja palveluittain. Niillä alueilla, joissa on valittu kaikki tarjoajat, laadusta on voinut saada 0 vertailupistettä.

Kilpailutusmenettelyssä kaikkien alueiden eri tulkkauspalveluihin on valittu palveluntuottajia, jotka tarjoavat merkittävästi eritasoisia tuntihintoja ja eritasoista laatua.

#### 4.2. Yhteenveto kilpailutuksen vaikutuksesta kustannuksiin

Tarjousvertailujen tulosten perusteella voidaan todeta, että kilpailutusmenettely ei näillä hinnan ja laadun painoarvoilla toimi, koska hinnat ja palveluntuottajien tarjouksissa osoittama laatu vaihtelevat merkittävästi valittujen palveluntuottajien välillä. Hintakilpailua ei ole syntynyt riittävästi, koska hintojen vaihteluväli samanlaisessa palvelussa on suurta.

Tarjouskilpailun tulos voi olla seurausta siitä, että aiemmin on valittu kaikki tarjoajat palveluntuottajiksi ja palveluntuottajille on mahdollistettu oman toiminnan kehittäminen Kelasta riippuvaisena palveluna ilman hankintamenettelyn tuomaa riskiä jäädä palvelutarjonnan ulkopuolelle.

### 5. Tulkkauspalvelujen asiakasystävällisyys

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelujen keskeisiä onnistumisen kriteereitä ovat palvelujen saatavuus ja tulkkien osaaminen. Lisäksi asiakaskokemusta edistää asiakkaan mahdollisuus valita tarpeisiinsa sopiva tulkki. Kela on määritellyt tulkkauspalvelujen tarpeen hankintaprosessin yhteydessä, ja palvelujen saatavuutta tarkastellaan hankinta-alueittain. Kullekin hankinta-alueelle on hyväksytty puitejärjestelyyn Kelan määritelmän mukaisesti palvelutarpeen täyttävä määrä tulkkeja. Tulkkien osaaminen on ratkaistu asettamalla kilpailutuksessa pisteytettäväksi laatukriteereiksi tulkin koulutus ja työkokemus.

#### 5.1. Tulkkauspalvelujen saatavuus

Saatavuuden näkökulmasta tulkkauspalvelujen tilausprosessin on toimittava sujuvasti ja tulkkeja on oltava saatavilla riittävästi alueen tarpeeseen nähden. Kela on pyrkinyt varmistamaan hankintamenettelyllään, että kullakin hankinta-alueella on saatavilla tarpeeseen nähden riittävästi tulkkeja.

Tulkkien välittäminen toteutetaan keskitetysti. VATU-keskus välittää tulkit asiakkaiden tekemien tilausten perusteella hankinta-aluekohtaisesti. VATU-keskus välittää asiakkaalle tulkin lähimmästä ilmoitetusta lähtöpisteestä, millä pyritään kustannustehokkaaseen tulkivälitykseen. Koska välitys toteutetaan hankinta-aluekohtaisesti, hankinta-alueiden raja-alueet ovat jossain määrin ongelmallisia palveluntuottajan näkökulmasta.

Selvityksessä kerätyn aineiston perusteella voidaan arvioida, että tulkkau palvelut on voitu toteuttaa suurimmaksi osaksi VATU-keskukseen tulleiden tilausten mukaisesti. Vuonna 2019 tilastoitiin yhteensä 174.110 tulkkau palvelujen tilausta. Tulkkia ei löytynyt 7.585 tilaukselle. Tilausten välitysprosentti oli 95,42%. Välitysten onnistumisessa on jonkin verran alueellista ja asiakasryhmäkohtaista vaihtelua.

Vuoden 2019 tilastoinnin perusteella kuulovammaisten tulkkau palvelujen välitys on toteutunut kaikilla hankinta-alueilla yli 95-prosenttisesti. Sen sijaan puhevammaisten ja kuulonäkövammaisten tulkkau palvelujen välityksessä on ollut haasteita. Puhevammaisten tulkkau palvelujen välitysprosentti on ollut alle 95 itäisellä alueella (92,89%), pohjoisella alueella (91,61%), Uudellamaalla (89,02%) ja läntisellä alueella (93,43%). Kuulonäkövammaisten tulkkau palvelujen välitysprosentti on ollut alle 95 keskisellä alueella (93,75%) ja pohjoisella alueella (88,87%). Tilastotarkastelusta voidaan havaita, että suurimmat haasteet tulkkau palvelujen välityksessä ovat kohdentuneet kuulonäkövammaisten tulkkau palveluihin pohjoisella alueella ja puhevammaisten tulkkau palveluihin Uudenmaan alueella, joissa välitysprosentti on ollut alle 90%. Löytymättä jääneiden tulkkien ja peruutettujen tilausten määrä oli suurin puhevammaisten tulkkau palveluissa läntisellä alueella. Lisäksi haastateltavat arvioivat, että ruotsinkielisten viittomakielentulkkien saatavuudessa on ollut ongelmia.

Vuoden 2019 tilausmäärät ja välitysprosentit						
Alue	Saajatyypit	Tulkkau tilaukset yhteensä	Tulkkia ei löytynyt	Peruutetut tulkkau tilaukset	Lukitut tulkkau tilaukset	Välitys%*
Itäinen	Kuulovammainen	6943	192	141	6571	97,16
	Puhevammainen	3188	213	177	2781	92,89
	Kuulonäkövammainen	3100	116	129	2829	96,06
Keskinen	Kuulovammainen	13070	501	304	12125	96,03
	Puhevammainen	9379	296	618	8428	96,61
	Kuulonäkövammainen	3787	228	111	3421	93,75
Pohjoinen	Kuulovammainen	5555	265	165	5061	95,02
	Puhevammainen	4461	337	419	3678	91,61
	Kuulonäkövammainen	3280	342	200	2731	88,87
Pohjanmaa	Kuulovammainen	5026	212	72	4716	95,70
	Puhevammainen	1426	35	14	1372	97,51
	Kuulonäkövammainen	1802	52	57	1687	97,01
Uusimaa	Kuulovammainen	35836	1284	957	33340	96,29
	Puhevammainen	11284	1140	852	9245	89,02
	Kuulonäkövammainen	5084	176	112	4784	96,45
Läntinen	Kuulovammainen	25206	472	677	23863	98,06
	Puhevammainen	24667	1486	1958	21142	93,43
	Kuulonäkövammainen	11016	238	384	10340	97,75
<b>Yhteensä</b>		<b>174110</b>	<b>7585</b>	<b>7347</b>	<b>158114</b>	<b>95,42</b>

\*)Välitysprosentti on laskettu seuraavasti:  
lukitut tilaukset / (lukitut tilaukset + tulkkia ei löytynyt tilaukset) \*100  
Välitysprosenttia laskettaessa ei siis olla huomioitu peruuntuneiden tilausten vaikutusta.

Kuva 1. Tulkkau palvelujen tilaukset ja välitysprosentit hankinta-alueittain vuonna 2019

## 5.2. Tulkkien osaaminen

Tulkkauspalvelujen laatuksiteereiksi oli asetettu vuoden 2017 hankinnassa palveluntuottajan tarjoamien tulkkien koulutus ja työkokemus. Palveluntuottajan tarjoamien tulkkien koulutuksen ja työkokemusvuosien keskiarvo määrittä palveluntuottajan saamat laatuksiteet. Lisäksi palveluntuottajalla oli mahdollisuus ilmoittaa rekrytoivansa tulkkeja sopimuskauden aikana. Mikäli palveluntuottajan tarjoaman tulkin työsuhtesuhde päättyi sopimuskauden aikana, tuli palveluntuottajan pyrkiä rekrytoimaan tilalle vastaavan kokemuksen ja koulutuksen omaava tulkki. Sopimuskauden aikana toteutuvien henkilömuutosten osalta laatuksiteeristö ei kuitenkaan ollut palveluntuottajaa velvoittava, eikä muutoksilla ollut vaikutuksia palveluntuottajan asemaan puitejärjestelyssä. Hankintamenettelyssä ei siten varmistettu hankinnan perusteena olevien laatuksiteerijoiden jatkuvuutta sopimuskaudella palveluntuottajaa velvoittavasti. Henkilöstön määrää ei arvioitu hankinnassa pisteytettävänä laatuksiteerinä.

Hankintamenettelyssä pisteytettävien laatuksiteerien kerrottiin haastatteluissa suosivan erityisesti pieniä palveluntuottajia, joiden henkilöstö on keskimäärin kokenutta. Sen sijaan kilpailutuksen laatuksiteereissä ei ole huomioitu palveluntuottajan henkilöstön osaamisen monipuolisuutta tai palveluntuottajan toiminnan kehittämistä ja palvelun jatkuvuuden varmistamista.

Haastatteluissa laatuksiteerien kerrottiin olleen vuoden 2017 hankinnassa jossain määrin yksipuolisia, eikä koulutuksen ja kokemuksen arvioitu todentavan aukottomasti tulkkien osaamista. Yksipuolisesti asetettujen laatuksiteerien arvioitiin olevan uhka toimialan yritysten kasvulle ja tulkkien osaamisen kehittämiseksi sopimuskauden aikana. Tulevissa hankinnoissa tulisikin huomioida palveluntuottajan kyky kehittää henkilöstönsä osaamista ja vastata asiakkaiden yksilöllisiin tulkkaustarpeisiin.

## 5.3. Asiakkaan mahdollisuus valita tulkki

Kelan tulkkauspalvelujen tilausprosessi perustuu keskitettyyn tulkkiäilytykseen. Asiakkaan mahdollisuus valita tulkki rajoittuu mahdollisuuteen ilmoittaa VATU-keskukselle tilauksen yhteydessä toive tilaukseen sopivista tulkeista. Päätöksen tulkista tekee kuitenkin VATU-keskus, eikä palvelun käytössä voida varmuudella huomioida henkilösuhteisiin tai erityisiin yksilöllisiin tarpeisiin perustuvia kriteerejä.

Tärkeänä tulkkauksen onnistumisen elementtinä voidaan pitää tulkin ja asiakkaan välisen vuorovaikutuksen onnistumista, mikä edellyttää yleisesti tulkin ja asiakkaan välistä luottamuksellista suhdetta ja joissain tapauksissa asiakkaan yksilöllisen kommunikointitavan ymmärtämistä. Varsinkin pitkäaikaisesti tulkkipalveluita käyttäneillä asiakkailla muodostuu jäsentyneet käsitykset omien tarpeiden ja tulkilta vaadittavan osaamisen kohtaannosta.

## 5.4. Yhteenveto asiakasystävällisyydestä

Selvityksen tietoaineiston perusteella tulkkauspalvelujen saatavuus vaikutti olevan yleisesti melko hyvä. Lähempi tarkastelu osoitti kuitenkin palvelujen saatavuudessa olevan sekä alueellisia että asiakasryhmäkohtaisia eroja. Joiltakin osin tulkkauspalvelujen saatavuudessa näytti olevan

ongelmia. Haasteita oli havaittavissa laajimmin puhevammaisten ja kuulonäkövammaisten henkilöiden tulkkauspalvelujen välityksessä. Kuulonäkövammaisten henkilöiden tulkkauspalveluissa ongelmallisin tilanne tulkkauspalvelujen saatavuudessa on ollut pohjoisella alueella. Puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalvelujen välityksessä oli haasteita enimmäkseen Uudenmaan alueella ja läntisellä hankinta-alueella.

Vuoden 2017 hankinnassa laatukriteereiksi asetetut tarjottujen tulkkien koulutus ja työkokemus antavat viitteen palveluntarjoajan henkilöstön osaamisesta. Laatukriteereiden ei voida kuitenkaan arvioida takaavan tulkkien osaamisen tasoa aukottomasti. Tulevissa hankinnoissa laatukriteereissä olisikin huomioitava palveluntuottajan kyky varmistaa tarjoamiensa tulkkien osaamisen kehittyminen koko sopimuskauden ajan.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelujen tilausprosessi on keskitetty VATU-keskukseen. Keskus vastaanottaa asiakkaan tekemän tulkkilauksen ja hankkii esitettyyn tarpeeseen soveltuvan tulkin. Tilausprosessissa asiakkaan vapaus valita tarpeisiinsa sopiva tulkki on rajattu tilauksen yhteydessä tehtävään tulkkitoivelistaan. Ratkaisun tilaukseen varattavasta tulkista tekee kuitenkin välityskeskus.

## 6. Vaihtoehtoiset hankintatavat

### 6.1. Rekisteröitymismenettely

Rekisteröitymismenettelyssä kaikki vähimmäisvaatimukset ja asetetut pakolliset vaatimukset täyttävät palveluntuottajat voisivat rekisteröityä palveluntuottajiksi. Käytännössä menettely vastaa lähtökohdiltaan palvelusetelijärjestelmää, jossa asiakas valitsee palveluntuottajan järjestelmän piiriin hyväksytyistä vaatimukset täyttävistä palveluntuottajista, jolle tilaaja suorittaa vahvistetun korvauksen.

Mallissa, jossa rekisteröitymismenettely ei perustuisi hankintamenettelyyn, kilpailutukseen, tai esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän perustamiseen, järjestelmä edellyttäisi lainsäädännöllistä tukea mm. liittymisedellytysten ja palvelun hintojen määrittelyssä. Myös palvelusetelimallissa hankintayksikkö päättää hyväksymiskriteereistä ja palveluntuottajien hyväksymisestä osin vastaavilla tavoilla kuin julkisissa hankinnoissa. Niin ikään on otettava huomioon, että kaikki asiakkaat eivät kykene tai halua itse valita palveluntuottajaa, jolloin järjestelmässä vastuu joiltakin osin jää tilaajalle. Toimivan rekisterin rakentaminen edellyttänee esimerkiksi kehittyntä tietojärjestelmää tuekseen. Ylipäätään asiakasvalinnan soveltumista hankinnassa, jossa vaihtoehtoisia palveluntuottajia on paljon ja palvelutarpeet ovat ainakin osin ennakoimattomia, voidaan pitää kyseenalaisena.

Siirtyminen rekisteröitymismenettelyyn edellyttäisi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain muuttamista. Lainvalmistelussa olisi selvitettävä muun muassa kilpailuoikeudelliset kysymykset, asiakkaiden ja palveluntuottajien oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat kysymykset sekä tuottajakorvausten määrittäminen (ks. KKV 173/2019 vp).

Menettelyyn siirtyminen edellyttäisi huomattavaa alkuvaiheen resursointia erityisesti rekisteröitymiskanavaa avattaessa. Mallissa Kela vastaisi edelleen palveluntuottajia koskevien vaatimusten huomioimisesta sekä palveluntuottajien poissulkemisesta, sopimuseurannasta ja

vaatimusten päivittämisestä. Tulkkauspalvelujen osalta huomioitavaa on, että rekisteröitymismalliin siirtyminen luo markkinoille ja asiakkaille oletuksen, että kaikki asiakkaat voivat vapaasti valita palveluntuottajan kaikkien alan toimijoiden piiristä. Kuitenkin rekisteröitymismenettelyssä käytännössä asiakkaan valinta kohdistuisi niihin tulkkeihin, jotka on rekisteröity palveluntuottajiksi. Asiakkaan valinnan toteutumiseen vaikuttaa suuresti vaatimustason määrittely. Malliin siirtymisessä tulisi myös huomioida VATU-keskuksen rooli ja käytänteet.

Julkisena hankinta toteutettavassa palvelussa peruseriaatteena pidetään kilpailutilanteen huomioon ottamista alan toimijoita syrjimättömällä tavalla. Rekisteröitymismenettelyssä on huomioitava tilanteet, joissa asiakas ei halua tai pysty tekemään valintaa tulkista, ja Kela tekee tulkivalinnan asiakkaan puolesta. Tilanteessa tulee kyetä valitsemaan tulkkiresurssi tilaukselle palveluntuottajia syrjimättömällä tavalla nykyisen mallin kaltaisen, tarjousvertailun kautta muodostetun etusijajärjestyksen puuttuessa.

Rekisteröitymismenettelyyn siirtymiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Erityisenä haasteena voidaan pitää hintatason asettamista. Hintatason ja hinnan tarkistuksen periaatteiden määrittelyyn tarvitaan lainsäädännöllistä tukea. Hinnan määrittelyssä tulee huomioida hankinnan tavoitteet. Hinnan määrittely voisi tapahtua esimerkiksi porrastetusti siten, että hinta sidotaan tulkin kokemustason.

Tulkkauspalveluissa rekisteröitymismenettelyyn siirtymistä ei voida pilotoida samalla tavalla kuin kuntoutuspalveluissa, jossa Kelan tuottamiin palveluihin sisältyy harkinnanvaraisia palveluita.

## 6.2. Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaamisella hankintajärjestelmällä ("DPS") tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Dynaaminen hankintajärjestelmä on hankintalain mukainen hankintamenettely. Hankintamenettely on kestoensa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävillä toimittajille. Kaikki kiinnostuneet toimittajat voivat pyytää koko menettelyn keston ajan oikeutta osallistua perustettuun hankintajärjestelmään. Menettelyn käyttöedellytyksiä on pyritty vuonna 2017 voimaan tullessa uudessa hankintalaissa parantamaan, sillä dynaamisen hankintajärjestelmän hyödyntäminen tarjouskilpailuissa on aiemmin ollut suhteellisen vähäistä. DPS voi olla kestoaltaan toistaiseksi voimassa oleva.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa dynaaminen hankintajärjestelmä perustetaan, ja toisessa vaiheessa järjestelmään sisältyvät palvelut kilpailutetaan järjestelmän sisäisillä kilpailutuksilla. Kaikki soveltuvuusvaatimukset täyttävät palveluntuottajat voivat liittyä dynaamiseen hankintajärjestelmään koko sen keston ajan, ja kaikki hankintajärjestelmään hyväksytyt palveluntuottajat voivat jättää tarjouksia järjestelyn sisällä tehtävissä kilpailutuksissa. Hankintayksikkö asettaa osallistujille yhteisiä vaatimuksia ja kaikki vaatimukset täyttävät toimijat voivat osallistua järjestelyyn. Vastaavasti hankintayksikön on hyväksyttävä dynaamiseen hankintajärjestelmään kaikki ehdokkaat, jotka täyttävät soveltuvuudelle asetetut vaatimukset.

Varsinaiset hankinnat kilpailutetaan dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä erikseen. Kustakin dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisestä hankinnasta pyydetään tarjous sähköisesti. Osallistujat eivät ensimmäisessä vaiheessa esimerkiksi ilmoita hintatietoja.

Dynaaminen hankintajärjestelmä muistuttaa perustaltaan rekisteröitymismallia, mutta kyseessä on hankintamenettely. Mallin voidaan katsoa olevan rekisteröitymismallin ja nykymallin välimaastossa. Malli ei suoranaisesti perustu asiakkaan päätökseen palveluntuottajasta, vaan palveluntuottajan valinta tapahtuu ennalta määritellyin perustein. Järjestelmän perustamisen ohella hankintayksikön vastuulle kuuluu muun muassa uusien osapuolten hyväksyminen järjestelmään, vaatimusten päivittäminen sekä sisäisten kilpailutusten järjestäminen. Hankintayksikkö määrittelee vaatimukset ja ehdot palvelun tuottamiselle.

Dynaaminen hankintajärjestelmä toimii parhaiten palveluissa, joissa kaikki asiakkaat tarvitsevat pääpiirteiltään samaa palvelua. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelussa palvelutarpeen voidaan katsoa olevan pääpiirteittäin samanlainen kunkin hankinnan kohteena olevan tulkkaustuotteen sisällä. Nykymallin mukaisen tulkkilistan kaltainen asiakkaan valinta voidaan toteuttaa myös dynaamisen hankintajärjestelmän mallissa.

Vertailtaessa DPS-mallia nykymalliin, etuna on se, että hankintajärjestelmä perustetaan kerran, jonka jälkeen se voi olla toistaiseksi voimassa, ja palveluntuottajat voivat liittyä mukaan palveluun ja poistua siitä niin halutessaan. Mallilla poistetaan sopimuskauden määräaikaisuudesta johtuvat haasteet sekä Kelan kilpailuttamistarve. Niin ikään dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tarjoajat asetetaan keskinäiseen paremmuusjärjestykseen tarjouskilpailujen perusteella, jolloin hankintayksikkö ei lähtökohtaisesti joudu tekemään päätöksiä palveluntuottajan valinnassa tapauskohtaisesti (vrt. esimerkiksi rekisteröitymismenettelyssä valinta tilanteessa, jossa asiakas ei halua tehdä valintaa).

### 6.3. Nykymalli

Kelan nykyistä hankintamallia voidaan pitää etupäässä toimivana, kun arvioidaan palvelun toimivuutta. Palvelujen saatavuudessa havaittiin joiltakin osin alueellisia ja asiakasryhmäkohtaisia haasteita. Selvityksessä esille tulleiden palvelujen saatavuuteen liittyvien ongelmien ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti arvioida johtuvan hankintamenettelystä. Nykymallissa on myös edistetty asiakkaan mahdollisuutta valita tarpeisiinsa sopiva tulkki tulkkilistan käyttöön otolla, vaikkakaan asiakas ei tee lopullista valintaa tulkista.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, ettei suoranaista estettä nykymallin mukaisen käytännön ja hankintatavan jatkamiselle ole tunnistettavissa. Haastatteluiden perusteella nykymallia ei kuitenkaan pidetä parhaana mahdollisena tapana järjestää tulkkauspalvelua. Nykymallin käyttö jatkossa tuo hyötyjä siinä, ettei uudella tavalla toteutettavan palvelun reunaehjoja tarvitse määritellä. Käytännössä toimintamallin vaihtoon liittyy myös riskitekijöitä esimerkiksi palvelun saatavuuden osalta.

Asiakkaan yksilölliset tarpeet tulee jatkossakin ottaa huomioon sekä palvelua kilpailutettaessa että yksittäistä tulkkauspalvelua järjestettäessä.

## 7. Suositukset

Selvitystyön johtopäätösten perusteella voidaan arvioida, että vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluhankintoja voidaan kehittää toimivammiksi nykyisen kilpailutusmallin pohjalta ilman lainsäädännöllisiä muutoksia. Toisaalta Kelan asiantuntijoiden ja haastateltujen sidosryhmien näkemys vaikuttaisi olevan, että palvelu sopii sen luonteesta johtuen huonosti kilpailutettavaksi julkisena hankintana. Haastattelujen ja tarjousvertailusta tehtyjen johtopäätösten perusteella voidaan todeta, että rekisteröitymismenettelyä voidaan pitää hyvänä vaihtoehtoisena tapana järjestää palvelu. Tulkkauspalvelujen kilpailuttamista ei myöskään kustannusten näkökulmasta voida pitää parhaana tapana tuottaa palvelua. Haastatteluissa ja muun selvityksen tausta-aineiston perusteella tulkkauspalvelujen saatavuudessa havaittiin joitakin ongelmia, ja hankintaa on jouduttu täydentämään suoraan hankinnoilla.

Palvelun toteuttamistavaksi voidaan harkita dynaamista hankintajärjestelmää, jossa huomioidaan riittävällä tavalla asiakkaan mahdollisuus valita yksilöllistä tarvettaan vastaava tulkki, tai rekisteröitymismenettelyä. Molemmissa toteutustavoissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota palveluntuottajia koskevien vaatimusten asettamiseen sekä palveluntuottajien poissulkemiseen, sopimuseurantaan ja vaatimusten päivittämiseen. Molemmissa vaihtoehdoissa toteutuu palveluntuottajan avoin liittymismahdollisuus. Nykymallin ongelmakohtana erityisesti suhteessa rekisteröitymismenettelyyn voidaan pitää rajattua sopimuskautta sekä säännöllistä uudelleenkilpailuttamistarvetta.

Selvityksen havaintojen perusteella asiakkaan valinnan edellytyksiä voidaan molemmissa vaihtoehtoisissa hankintatavoissa parantaa nykymalliin verrattuna. Tämän osalta on kuitenkin huomioitava, että kumpaankin hankintamalliin liittyy viime kädessä reunaehtona tarjoajien valintaan ja tarjousten vertailuun liittyvä kysymys. Palvelusetelimalliin tai rekisteröintimenettelyyn siirtymisellä voidaan lähtökohtaisesti tehokkaammin edistää asiakkaan mahdollisuuksia valita tulkki. Rekisteröitymismenettelyssä ongelmaksi muodostuu kuitenkin palvelun hinnoittelu.

Nykymallissa ja dynaamisella hankintajärjestelmällä hinta määräytyy hankintamenettelyssä markkinaperusteisesti, jolloin hinta on todennäköisimmin julkisen talouden kannalta edullisin. Rekisteröitymismenettelyssä enimmäishinnoittelua ja hintatason asettamista voidaan pitää haastavina. Hintatason ja hinnan tarkistuksen periaatteiden määrittelyyn tarvitaan lainsäädännöllistä tukea. Rekisteröitymismenettelyyn siirtyminen vaatisi vaihtoehdoista eniten toimenpiteitä Kelalta. Selvityksen perusteella valmiutta siirtyä rekisteröitymismenettelyyn lyhyellä aikavälillä ei ole.

Kilpailunäkökohdat on huomioitava riittävällä tarkkuudella sekä nykymallin käytön että vaihtoehtoisten hankintatapojen kohdalla, jotta alan toimijoiden tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta voidaan varmistua. Tulkkauspalvelujen markkinatilanne tulee huomioida erityisesti sen takia, että Kela ostaa valtaosan vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista.

Rekisteröitymismenettelyn soveltuvuuden osalta on tulkkauspalvelun osalta havaittavissa tiettyjä eroja suhteessa kuntoutuspalveluihin. Vaikka tulkkaustarve on yksilöllinen ja palveluntuottajan soveltuvuus tietyille asiakkaalle ratkeaa viime kädessä tapauskohtaisesti, palvelu on luonteeltaan kokonaisuutena arvioiden yhteismitallisempi suhteessa kuntoutuspalveluihin, joissa palvelun luonne vaihtelee. Niin ikään on otettava huomioon, että tulkkauspalveluissa Kelan hankintojen

osuus koko palvelusta on erittäin suuri. Näin ollen voidaan arvioida, että rekisteröitymismenettelyn käytölle tulkkaukspalvelussa olisi mahdollisesti edellytyksiä.

Lainsäädännölliset muutostarpeet kohdistuvat tulkkaukspalvelulakiin, mikäli vammaisten henkilöiden tulkkaukspalvelut päätetään jatkossa toteuttaa rekisteröitymismenettelyllä. Menettelyn käyttö edellyttää muun muassa varsinaisen rekisteröinnin toteuttamisen ja vastuiden, liittymisedellytysten sekä hinnanmuodostusmekanismin määrittelyä.

Palvelun järjestämistavasta riippumatta VATU-keskuksen toimintaa tulisi niin ikään arvioida uudelleen, jotta sen toiminta vastaa valitun järjestämistavan tarpeita.