

Hankinnan keskeyttäminen

PETUR 31.03.2021 § 17
434/02.07.00/2021

PETUR 18.12.2019 § 97

Sipilän sote- ja maakuntauudistuksen aikana henkilökuljetusten järjestämistä ja tuottamista selvitettiin osana uudistuksen kokonaisuutta. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaaduttua myös tämä valmistelu keskeytettiin.

Laki liikenteen palveluista (320/2017) nk. ”Taksilaki” astui voimaan 1.7.2018. Uudistus näyttää ainakin jossain määrin aiheuttaneen kustannusten kasvua kunnissa kuljetusten osalta. Keski-Suomessa on tehty myös useita asiakastyytyväisyyskyselyjä uudistuksen jälkeen. Kyselyistä käy ilmi asiakkaiden tyytymättömyys kuljetuspalvelun laatuun, erityisesti sen saatavuuteen. Keski-Suomen kunnissa tilanne kuitenkin vaihtelee paljon ja asiaa on käyty läpi kuntien kanssa useamman vuoden ajan. Useat Keski-Suomen kuntien viranhaltijat ovat ilmaisseet halukkuutensa yhteisen hankinnan tekemiseen, jotta asiakkaille pystyttäisiin turvaamaan kuljetusten saatavuutta, laatua sekä myös hallittua kustannusten kasvua.

Keski-Suomen sote-koordinaattori Anu Pihl on saanut toimeksiannon Keski-Suomen sote-johdolta selvittää kuljetuspalveluiden hankintaa ja yhteisen toiminnan mahdollisuutta asian ympäriltä. Aiheen tiimoilta on kokoontunut pienempi työryhmä, jossa on mukana sekä hankinta-osaajia että vammaispalveluiden sisällön osaajia. Työryhmän yhteinen näkemys on, että kuljetusten kilpailuttaminen ja hankinta vaatii erityistä osaamista ja yhteistyön tekeminen on nähty järkeväksi. Työryhmä on yksimielisesti todennut, että hankinnan laajuuden ja sisällön monitahoisuuden vuoksi hankinta olisi järkevä toteuttaa niin, että sitä koordinoi ulkopuolinen, asiaan perehtynyt taho, joka myös laatii hankinta-asiakirjat ja suorittaa kilpailutuksen kuntien puolesta.

Tämän vuoksi aiheesta tehtiin tietopyyntö, joka lähetettiin valtion ja kuntien yhteishankintayksikkö Hanselille, PTCServices Oy:lle, Sitowise Oy:lle ja Waystep Consulting Oy:lle. Tietopyynnöllä oli tarkoitus kartoittaa sellaisia toimijoita, joilla olisi osaamista ja kokemusta em. kuljetuspalveluiden hankinta- ja sopimusasiakirjojen laatimisesta sekä yhteistyössä kuntien/kaupunkien kanssa ja varsinaisesta hankintaprosessista ja sen läpiviemisestä hankintalain mukaisesti.

Tietopyynnössä hankinta jaettiin kahteen osaan

1. matkojenyhdistelykeskus (kaikille yhteinen, vastaanottaa tilaukset, yhdistelee ja välittää tilaukset autoille, hoitaa maksuliikenteen)
2. kuljetuksia suorittavat autot (alueittain).

Tietopyynnössä kysyttiin

1. Referenssit vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltola mukaisten kuljetuspalvelujen kilpailuttamisesta hankintalain mukaisesti. Referensseistä pyydettiin ilmoittamaan lukumäärä viimeiseltä kolmelta vuodelta sekä lyhyt kuvaus referenssin toimeksiannon sisällöstä.

2. Karkea kuvaus prosessista.

2.1 Mitä vaiheita ja toimenpiteitä prosessi vaatii jokaisessa kunnassa? Tilaajan ja toimittajan työvaiheet ja toimenpiteet pyydettiin eriteltyinä.

2.2 Mitä tietoja tarvitaan kunnista hankinta-asiakirjoja varten?

2.3 Prosessiin arvioitu aikataulu/kunta?

3. Hinta-arvioita eri vaiheille ja toimenpiteille.

Tietopyyntöön tuli 25.11.2019 mennessä kolme vastausta.

Ennen kuin hankinnassa voidaan edetä, tulee olla käytössä tieto siitä mitkä kunnat sitoutuvat kuljetuspalveluhankinnan läpiviemiseen ja siihen liittyvään maksuosuuteen. Oheismateriaalina on arvioidut kuntakohtaiset maksuosuudet eri vaihtoehdoissa.

Hankintatyöryhmän tekemien selvitysten mukaan matkojenyhdistelykeskuksen hankinta tulisi toteuttaa hankintalain mukaisena palveluja koskevana käyttöoikeussopimuksena (ns. palvelukonsessio). Markkinaoikeus on vuonna 2019 antanut useita ratkaisuja (431/19, 470/19, 471/19 ja 472/19), joiden mukaan vastaavia hankintoja tulee tulkita käyttöoikeussopimuksina, eikä palveluhankintoina. Sillä, tulkitaanko hankinta palveluhankinnaksi vai käyttöoikeussopimushankinnaksi on merkitystä hankinnan ennakkoidun arvon, hankintaa koskevan lainsäädännön, valittavan hankintamenettelyn ja hankinnasta julkaistavien hankintailmoitusten kannalta.

Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö siirtää palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Käyttöoikeuden saajalla on oikeus veloittaa maksuja hankintayksikön lisäksi kolmansilta osapuolilta (asiakkaat). Käyttöoikeuden saajalle tulee siirtyä palvelujen hallinnoimiseen ja niiden tarjoamiseen liittyvä riski, joka tyypillisesti koskee kysynnän epävarmuudesta aiheutuvaa riskiä ja riskiä siitä, että palvelun toteuttamiseksi tehtyjä investointeja ei saada kuoletettua. Riskin absoluuttisella määrällä ei ole merkitystä.

Markkinaoikeuden tulkinnan mukaan (431/19) myös hankintayksikön/-yksiköiden yksinomaan palveluntarjoajalle korvaama järjestely on kuitenkin katsottava käyttöoikeussopimukseksi, jos sopimus-

kumppanin palvelun tarjoamiseksi tekemien investointien ja palvelusta aiheutuneiden kustannusten takaisin saaminen riippuu palvelun tosiasiallisesta kysynnästä tai tarjoamisesta, etenkin jos matkojenyhdistelykeskuspalvelua tuottava palveluntarjoaja vastaa matkapalvelujärjestelmästä, järjestelmän käyttöönotosta, hankintayksikön perehdyttämisestä ja tukemisesta sekä palvelun ylläpidosta itselleen aiheutuvista kustannuksista. Näin palveluntarjoajalle muodostuu riski, ja palvelua tulee pitää hankintalaissa tarkoitettuna palveluja koskevana käyttöoikeussopimuksena.

Perusturvajohtajan ehdotus:

Äänekosken kaupunki/perusturvalautakunta sitoutuu olemaan mukana Keski-Suomen kuntien yhteisessä hankinnassa, jonka kohteena ovat vammaispalvelulain sekä sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut siten, että kilpailutuksen kohteena ovat

- matkojenyhdistelykeskus (vastaanottaa tilaukset, yhdistelee ja välittää tilaukset autoille, hoitaa maksuliikenteen)
- kuljetuksia suorittavat autot

Matkojenyhdistelykeskus on kaikille yhteinen, kuljetuksia suorittavat autot kilpailutetaan alueittain.

Yhteishankinnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan kokonaiskustannuksesta (hinta-arvio n. 30 000 €, alv 0 %) mukaan lähtevien kuntien asukaslukujen suhteessa. Esimerkkilaskelma keskustelun pohjaksi on oheismateriaalina. Koska kilpailuttamispalvelun hinta-arvio alittaa hankintalaissa määritellyn palveluiden kansallisen kynnyksarvon (60 000 €, alv 0 %), sen hankinta toteutetaan pienhankintana, josta ei säädetä hankintalaissa. Pienhankinnoista ja niitä koskevista sisäisistä hankintojen euromääräisistä rajoista säädetään kuntien omissa hankintaohjeissa. Yksittäisen kunnan maksettavaksi jäävä osuus jäänee useimmissa kunnissa alle kuntakohtaisten sisäisten kilpailutusrajojen. Hankinta voidaan toteuttaa kilpailuttamatta hankintatyöryhmän tietopyyntövastausten perusteella sopivaksi katsomalta ulkopuoliselta taholta.

Päätös:

Merkittiin pöytäkirjaan, että arjen tuen palvelujohtaja Saara Paananen oli kokouksessa läsnä tämän asian käsittelyn aikana.

Hyväksyttiin.

- - - - -

PETUR 31.3.2021

Hankinnan kohteena on ollut Keski-Suomen maakunnan kuntien yhteishankintana (Äänekoski, Jämsä-Kuhmoinen, Toivakka, Saarikka (Saarijärvi, Karstula, Kannonkoski, Kyyjärvi, Kivijärvi), Wiitaunioni (Viitasaari ja Pihtipudas), Laukaa, Muurame, Keuruu, Kinnula, Hankasalmi ja Jyväskylä) toteutettava henkilöliikenteen hankinta. Henkilöliikennepalvelu koskee vammaispalvelulain (VPL) ja

sosiaalihuoltolain (SHL) mukaisia henkilöliikennekuljetuksia. Hankintaan sisältyy optiona myös muita kuljetustyypppejä, jotka ovat kuvattu tarkemmin tarjouspyynnössä. Hankintamenettelyllä valitaan palveluntuottajat toistaiseksi voimassa olevalle sopimuskaudelle, jonka voimassa alkaen 01.06.2021.

Kilpailutetun hankinnan ennakoitu kokonaisarvo Äänekosken kaupungin osalta on yhteensä noin 2,1 miljoonaa euroa, joka ylittää hankintalain (1937/2016) 26 §:n mukaisen EU-kynnysarvon. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on laskettu 48 kuukauden arvion perusteella.

Hankintamenettely

Hankinta perustuu Keski-Suomen maakunnan kuntien (Äänekoski, Jämsä-Kuhmoinen, Toivakka, Saarikka (Saarijärvi, Karstula, Kannonkoski, Kyyjärvi, Kivijärvi), Wiitaunioni (Viitasaari ja Pihtipudas), Laukaa, Muurame, Keuruu, Kinnula, Hankasalmi ja Jyväskylä) perustaman dynaamisen hankintajärjestelmän (K-S Sote henkilöliikennepalvelut) sisäiseen kilpailutukseen henkilöliikennekuljetuksista. Dynaaminen hankintajärjestelmä toimii Jyväskylän kaupungin sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä (Cloudia Kilpailutus ja sen Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportaali).

Dynaamisen hankintajärjestelmän keskeisenä ideana on se, että yrityksiä pyydetään osallistumaan järjestelmään ja hakemuksia järjestelmään pääsemiseksi hyväksytään koko dynaamisen hankintajärjestelmän olemassaolon ajan. Kaikki ne yritykset, jotka jättävät osallistumishakemuksen järjestelmään pääsemiseksi ja täyttävät soveltuvuudelle asetetut vaatimukset, hyväksytään mukaan järjestelmään. Dynaamisen hankintajärjestelmän aikana sen sisällä voidaan järjestää sisäisiä kilpailutuksia, jolloin kaikille järjestelmään hyväksytyille yrityksille lähetetään tarjouspyyntöjä kyseisen hankintajärjestelmän kohteesta, esimerkiksi tässä tapauksessa VPL- ja SHL -henkilöliikennepalveluista sekä muista, osallistumispyyntö- ja tarjouspyyntöasiakirjoissa kuvatuista kuljetuspalveluista.

Hankintajärjestelmä on perustettu 14.10.2020. Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta lähetettiin hankintailmoitus (2020-056021) 14.10.2020 julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavaan ja ilmoitus (2020/S 203-493591) julkaistiin 19.10.2020 Euroopan-laajuisessa TED- ilmoituskanavassa sekä HILMA- ilmoituskanavassa. Osallistumispyyntö julkaistiin ja osallistumishakemukset jätettiin Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportaaliin.

Hankintamenettelyn kulku

Dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä avattiin 18.2.2021 tarjouspyyntö. Tarjouspyyntöön liittyvät kysymykset ja niihin annetut vastaukset julkaistiin Tarjouspalvelu.fi-toimittajaportaaliin. Saapuneiden kysymysten perusteella ei tehty korjauksia tarjouspyyntöön. Tarjousten jättöaika päättyi 10.3.2021 klo 12.00.

Määräaikaan mennessä saapui 192 tarjousta, joista 17 kohdentui osittain tai kokonaan Äänekosken kuljetusalueelle.

Ilmennyt virhe hankintamenettelyssä

14.10.2020 julkaistussa osallistumispyynnössä on ilmoitettu seuraavaa:

Tarjouspyynnön ollessa avoimena, tulee osallistumispyynnön lähettäneen palveluntuottajan huomioida osallistumishakemusten käsittelyaika. Palveluntarjoajien tulee kiinnittää huomiota hakemusten käsittelyaikaan, mikäli tarjouspyyntö on jo avattuna hankintajärjestelmässä. Osallistumishakemuksia ei käsitellä tarjouspyynnön ollessa avoimena.

Dynaamiseen hankintajärjestelmään on tullut Äänekosken kuljetusalueelle kolme (3) osallistumishakemusta sinä aikana, kun tarjouspyyntö on ollut avoimena (18.2.-10.3.2021 klo 12:00). Äänekosken kaupungilla on käsitelty tarjousaikana saapuneet osallistumishakemukset (tarkistettu osallistumishakemuksen jättäneiltä yrityksiltä tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset, liikenneluvat sekä rikosrekisteriotteet) Jyväskylän kaupungin sähköisestä kilpailutusjärjestelmästä ja hyväksytyt ehdokkaista kaksi (2) mukaan dynaamiseen hankintajärjestelmään.

Oletuksena on ollut, että kyseinen sähköinen kilpailutusjärjestelmä ei antaisi tarjouskilpailun aikana dynaamiseen hankintajärjestelmään mukaan hyväksytyille tarjoajille mahdollisuutta jättää tarjousta, mikäli tarjoaja ei ole ollut hyväksyttynä järjestelmään siinä vaiheessa, kun järjestelmän sisäinen tarjouskilpailu avataan. Oletus on perustunut kyseisen sähköisen kilpailutusjärjestelmän yleiseen toimintalogiikkaan ja väärinkäsitykseen. Virheeseen on vaikuttanut myös se, että Äänekosken kaupungin omassa sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä ei ole vielä tähän mennessä perustettu dynaamista hankintajärjestelmää, eikä ole ollut tarkempaa tietoa järjestelmän tietoteknisistä yksityiskohdista siihen liittyen. Tarjousten vertailuvaiheessa on käynyt ilmi, että kyseiset yritykset ovat voineet jättää tarjouksen järjestelmään tultuaan hyväksytyksi mukaan dynaamiseen hankintajärjestelmään. Näin ollen tarjoajia ei ole kohdeltu osallistumishakemuksessa ilmoitettujen ehtojen mukaisesti ja tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu on vaarantunut.

Asiasta on konsultoitu Kuntaliiton Julkisten hankintojen neuvontayksikköä. Julkisten hankintojen neuvontayksikön mukaan (sähköpostiviesti 25.3.2021) Hankintalain 20 §:n 3 momentin mukaan hankintayksikkö on vastuussa itse toteuttamistaan vaiheista käyttäessään yhteishankintayksikön tekemää dynaamista hankintajärjestelmää.

Julkisten hankintojen neuvontayksikön suositus on, että hankintamenettely keskeytetään, koska Äänekosken kaupunki ei ole noudattanut osallistumispyynnössä ollutta ehtoa olla käsittelemättä osallistumishakemuksia tarjouspyynnön ollessa avoinna.

Keskeyttäminen ei vaikuta muihin kuntiin, sillä hankintayksikkö vastaa itse toteuttamistaan vaiheista hankintalain 20 §:n mukaisesti.

Valmistelija Hankinta-asiantuntija Kati Miettinen puh.040 480 1074

Esittelijä Perusturvajohtaja Saara Kuusela

Päätösehdotus Perusturvalautakunta päättää keskeyttää hankinnan Äänekosken kaupungin osalta. Hankinta kilpailutetaan uudelleen dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisenä kilpailutuksena mahdollisimman pian, noudattaen osallistumispyynnössä ollutta ehtoa siitä, että tarjouskilpailun aikana uusia osallistumishakemuksia dynaamiseen hankintajärjestelmään pääsemiseksi ei käsitellä.

Päätös Hyväksyttiin.

- - - - -

Merkittiin pöytäkirjaan, että hankinta-asiantuntija Kati Miettinen oli kokouksessa asiantuntijana läsnä tämän asian esittelyn aikana.

- - - - -