



Viite Kirjeenne 26.3.2001

Asia Porvoon kaupungin vanhusten palveluasumista koskeva tarjouskilpailu

Kauppa- ja teollisuusministeriö on vastaanottanut selvityspyyntönne, joka koskee Porvoon kaupungin vanhusten palveluasumista koskevaa tarjouskilpailua. Porvoon kaupunki on antanut asiassa vastineen.

Tarjouspyyntömenettely

Ministeriölle toimitettujen asiakirjojen mukaan Porvoon kaupunki on vanhusten palveluasumista koskevien selvitysten jälkeen pyytänyt 16.6.2000 päivätyllä tarjouspyynnöllään tarjouksia asumispalvelujen järjestämisestä kolmelta palveluntarjoajalta. Tarjouspyynnössä on esitetty palveluasunnoilta vaadittavia ominaisuuksia, kuvattu hankittavat palvelut sekä palvelua tarjoavan henkilöstön ammatilliseen kelpoisuuteen liittyvät vaatimukset. Tarjouspyynnössä on esitetty myös malli hintojen esittämiselle sekä tärkeimmät sopimusehdot. Tarjouksen valintaperusteeksi on esitetty kokonaistaloudellinen edullisuus ja ratkaiseviksi tekijöiksi henkilöstörakenne, koulutus, toimitilojen laatu ja fyysinen ympäristö.

Tarjouspyynnön perusteella Porvoon kaupunki on saanut tarjoukset kahdelta palveluntuottajalta, Samfundet Folkhälsan i Finland -yhdistykseltä sekä Engel Palvelu Oy:ltä. Tarjousten vastaanottamisen jälkeen Porvoon kaupunki on käynyt neuvotteluja tarjoajien kanssa tarjousten selventämiseksi. Palvelua koskeva esisopimus on tehty 14.9.2000 Folkhälsanin kanssa.

Folkhälsanin tarjous on ollut ehdollinen muun muassa siten, että Folkhälsan on edellyttänyt Porvoon kaupungin myyvän Folkhälsanille kaupungin alueella sijaitsevan tontin. Tarjouksessa edellytetään Porvoon kaupungin käsittelevän myös Folkhälsanin tarjousta kokonaisuutena, jossa kaupunki ostaa ensisijaisesti ruotsinkielisille vanhuksille tarkoitettujen ryhmäkotipaikkojen lisäksi ruotsinkielisten lasten päivähoitopalveluja sekä kotipalveluja. Tarjouksen hinnat on esitetty Raha-automaattiyhdistyksen tukemina sekä ilman tukea. Hinnat on sidottu indeksikorotuksiin.

Selvityspyynnön sisältö

h:\data\



Selvityspyynnön mukaan tarjouskilpailua rasittaa useita epäkohtia. Selvityspyynnössä esitetään, että Porvoon kaupunki ei ole käyttänyt kilpailuolosuhteita riittävän laajasti hyväkseen lähettäessään tarjouspyynnöt ainoastaan kolmelle tarjoajalle. Ongelmiksi katsotaan myös Folkhälsanin tarjoukseen sisältyvät ehdot sekä Folkhälsanin sitoutuminen palvelujen tarjoamiseen ensisijaisesti ruotsinkieliselle väestölle. Selvityspyynnön mukaan tarjoajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti tarjousten tarkennusneuvotteluissa eikä tarjousvertailussa. Kokonaistaloudellisen edullisuuden valintakriteerijä ei ole riittävän selvästi ilmoitettu tarjouspyynnössä. Lisäksi selvityspyynnössä kerrotaan, etteivät esisopimus, tarjouspyyntö ja tarjous vastanneet toisiaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjaus- ja valvontavallan laajuus

Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on julkisten hankintojen lainsäädännön yleinen ohjaus- ja valvontavaltta, jonka perusteella ministeriö voi tutkia sille toimitettuja selvityspyyntöjä ja kiinnittää niiden johdosta vastaisen varalle hankintayksikön huomiota oikeiden menettelytapojen noudattamiseen. Ministeriöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa yksittäistapauksissa antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä, sillä toimivalta julkisten hankintojen lainsäädännön soveltamisasioissa on muutoksenhakuviranomaisena toimivalla kilpailuneuvostolla.

Hankintalainsäädännön sisältö sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kilpailuttamisen osalta

Julkisiin hankintoihin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista (hankintalaki) sekä sen nojalla annettuja asetuksia, kuten kynnysarvot ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita koskevaa asetusta. Koska selvityspyynnön mukaisessa hankinnassa on kysymys asetuksen B-liitteen mukaisista palveluista, sovelletaan kynnysarvoasetuksesta kuitenkin vain jälki-ilmoitusta koskevia säännöksiä. Kynnysarvot alittaviin hankintoihin tai kynnysarvoasetuksen B-liitteen mukaisiin hankintoihin sovelletaan kuitenkin myös EY:n perustamissopimuksen määräyksiä sekä yhteisöoikeuden yleisiä periaatteita, kuten tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatetta.

Hankintalain pääperiaatteina ovat hankintojen kilpailuttaminen sekä tarjoajien ja tarjousten tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä edistämään kilpailua ja hyödyntämään olemassa olevia kilpailuolosuhteita.

Hankintalainsäädäntö ja siihen perustuva vakiintunut oikeuskäytäntö edellyttävät hankintamenettelyn vaiheittaista etenemistä. Hankintamenettelyn päävaiheet ovat:

1. Hankintatarpeen kartoittaminen, tarjouspyynnön laatiminen ja toimittaminen potentiaalisille tarjoajille

Lähtökohtana on, että hankintayksikkö ennen tarjouspyynnön laatimista kartoittaa hankintatarpeen, sen vaihtoehtoiset toteuttamistavat sekä esimerkiksi hankinnan rahoitukseen liittyvät seikat.



Tarjouspyynnössä kuvataan hankinnan kohde mahdollisimman tarkasti, ilmoitetaan tarjoajien kelpoisuusvaatimukset, tärkeimmät sopimusehdot sekä esitetään tarjouksen valintakriteerit ja mielellään niiden suhteelliset painoarvot tai vähintään tärkeysjärjestys.

Tarjouspyynnön on oltava riittävän täsmällinen, jotta tarjoajat voivat tehdä sen perusteella vertailukelpoiset tarjoukset. Tarjoajien tasapuolinen kohtelu edellyttää, että tarjoajat tekevät tarjouksensa tietämättöminä toisten tarjoajien tarjousten sisällöistä ja että tarjoukset ovat lopullisia. Neuvottelut hankintayksikön ja tarjoajien välillä ovat vain erityistapauksissa mahdollisia. Hintojen tinkimiseen liittyvät neuvottelut ovat oikeuskäytännössä katsottu ehdottoman kielletyiksi.

Hankintalain 5 §:n mukaan hankinnasta on joko ilmoitettava julkisesti tai pyydettyä hankinnan kokoon ja laatuun nähden muuten riittävä määrä tarjouksia. Päätettäessä kuinka monelta toimittajalta tarjouksia pyydetään, on otettava huomioon hankinnan arvo, kiireellisyys, hankinnan laatu ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Vähimmäis- tai enimmäismääriä ei hankintalakiin sisälly. Ohjeellisena voidaan kuitenkin pitää EU:n hankintadirektiiveissä rajoitetun menettelyn osalta mainittua vähintään viittä tarjousta.

2. Tarjousten vastaanottaminen

Tarjouspyynnön perusteella laaditut tarjoukset avataan tarjousajan kuluttua umpeen hankinnan laajuuden ja laadun perusteella määrättyssä avaustilaisuudessa, joka voi olla julkinen.

3. Tarjousten oikeellisuuden tarkastaminen

Hankintayksikön tulee tarkastaa saamansa tarjoukset ja hylätä esimerkiksi myöhästyneet tarjoukset tai tarjoukset, jotka eivät sisällöltään vastaa tarjousmenettelyn ehtoja. Tällaisiksi ehdoiksi katsotaan mm. tarjouspyynnössä esitettyjä hankinnan kohteen määrittelyyn liittyviä ehtoja, sopimusehtoja tai hankinnan vaihtoehtoisia toteuttamistapoja silloin kun vaihtoehtoja ei tarjousasiakirjoissa ole ilmoitettu hyväksyttävän.

4. Tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen

Tarjouskilpailusta tulee sulkea sellaiset tarjoajat, jotka eivät täytä tarjouspyynnössä esitettyjä tarjoajien kelpoisuuteen liittyviä ehtoja. Tällaisia ehtoja voivat olla esimerkiksi tarjoajan taloudelliseen ja rahoitukseen tilanteeseen tai tekniseen suorituskykyyn liittyvät ehdot.

5. Tarjousten vertailu

Hankintayksikkö vertailee tarjoukset tässä hankintamenettelyn vaiheessa jäljellä olevat tarjoukset. Vertailu suoritetaan ennalta asetettua valintaperustetta ja valintakriteerejä soveltaen. Tarjousten vertailu on suoritettava objektiivisesti ja syrjimättömästi. Tarjoajien tasapuolinen kohtelu edellyttää, ettei sellaisia seikkoja, joita tarjousmenettelyn alussa ole ilmoitettu voida tarjousten vertailussa ottaa huomioon. Jos tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia, tulee hankintayksikön saattaa ne



vertailukelpoisiksi esimerkiksi vähentämällä tarjoushinnoista niihin sisältyvät julkiset tuet.

Suosittelavaa on laatia vertailupöytäkirja, josta ilmenee esimerkiksi tarjousten ominaisuuksien pisteytys.

6. Hankintapäätöksen tekeminen

Hankintayksikkö tekee päätöksentekomenettelytapojaan noudattaen hankintapäätöksen.

7. Tarjoajien informoiminen ja muutoksenhakuohjauksen antaminen

Hankintayksikön on lähetettävä tarjouskilpailuun osallistuneille tarjoajille tieto tarjouskilpailussa tehdyistä ratkaisuksista, kuten tarjoajan sulkemisesta tarjouskilpailusta tai tarjouksen valinnasta, sekä ratkaisun perusteista. Tiedonantoon on liitettävä myös muutoksenhakuohjaus kilpailuneuvostolle. Tiedonannon ja muutoksenhakuohjauksen lähettäminen ovat edellytyksiä muutoksenhakuajalle varatun määräajan alkamiselle.

8. Hankintasopimuksen tekeminen

Hankintasopimuksen sisällön tulee vastata tarjouspyynnön sisältöä esim. kohteen määrittelyn tai sopimuksen keston osalta. Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, ettei hankintasopimus ole laajempi, kuin mitä on kilpailutettu.

Kauppa- ja teollisuusministeriön näkemys hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Kauppa- ja teollisuusministeriölle toimitetun asiakirja-aineiston perusteella on aihetta epäillä, että Porvoon kaupungin vanhusten palveluasumista koskevassa tarjousmenettelyssä on saattanut tapahtua useita hankintalainsäädännön tai hyvän hankintamenettelyn periaatteiden vastaisia menettelyvirheitä, kuten tarjouspyynnön yleisluontoisuus hankintamenettelyn kohteena olevaan palvelun laajuuteen verrattuna, puutteet tarjouksen arviointikriteerien painottamisessa, tarjoajien epätasapuolinen kohtelu neuvotteluissa, Folkhälsanin tarjouspyyntöä vastaamattoman ja ehdollisen tarjouksen hyväksyminen sekä tarjouspyyntöä laajemman esisopimuksen solmiminen Folkhälsanin kanssa. Myös tarjouskilpailuun kutsuttujen tarjoajien määrä vaikuttaa olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyödyntämisen näkökulmasta pieneltä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö kehottaa Porvoon kaupunkia kiinnittämään vanhusten palveluasumista koskevan hankinnan sekä muiden kaupungin hankintojen osalta erityistä huomiota hankintalainsäädännön menettelytapoja koskevien säännösten noudattamiseen, kilpailuolosuhteiden hyödyntämiseen sekä tarjoajien objektiiviseen, tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun. Selvityspyynnön kohteena olevan hankinnan osalta ministeriö kehottaa harkitsemaan uuden tarjouskilpailun järjestämistä ja hankinnasta ilmoittamista julkisesti.

Koska kauppa- ja teollisuusministeriön toimivaltaan kuuluu tässä asiassa vain julkisten hankintojen menettelytapojen valvonta, ministeriö ei ota kantaa kunnallishallinnon menettelytapoihin tai mahdolliseen syrjintään kielen perusteella.



Eija Kontuniemi
Ylitarkastaja

Tiedoksi: Porvoon kaupunki