

Oikaisuvaatimus

Asia: Oikaisuvaatimus Turun kaupungin päiväkotien uudisrakennusten elinkaari- ja vuokra-
hankkeen valmistelu- ja kilpailutusvaiheen konsulttipalveluhankinnasta 1.11.2022

Oikaisupyynnön tekijä

Kaukotek Oy

(myöhemmin Valittaja)

Hankintayksikkö

Turun kaupunki (0204819-8)

PL 355

20101 TURKU

(myöhemmin Hankintayksikkö)

Oikaisuvaatimuspyynnön kohteena oleva hankinta

Turun kaupungin päiväkotien uudisrakennusten elinkaari- ja vuokrahankkeen valmistelu- ja kilpailutusvaiheen konsulttipalveluhankinta

Tarjouspyyntö 1.11.2022

Liikesalaisuudet

Tämä oikaisuvaatimuspyyntö tai sen liitteet eivät sisällä luottamuksellisia liike- tai ammattisalaisuuksia.

Vaatimukset

Valittaja pyytää, että Hankintayksikkö:

1. Kumoo hankintapäätöksen,
2. Korjaa virheellisen menettelynsä,
3. Keskeyttää hankintamenettelyn,
4. Aloittaa hankintamenettelyn uudelleen.

Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö

Hankinnan kohteena on ollut Turun kaupungin kahdentoista (12) päiväkotikohteen toteuttamiseen tähtäävä konsulttipalveluhankinta, seitsemän elinkaarimallilla toteutettavaa rakennusta kaupungin rahoituksella ja viisi (5) vuokratilpailutuksella hankittavaa rakennusta.

Tässä hankinnassa Turun kaupungin Tilapalvelut (jäljempänä Tilaaja) on hakenut elinkaari- ja vuokratilpailutusmallia yhdistelevän päiväkotiverkon ajanmukaistamishankkeen valmistelu- ja kilpailutusvaiheen projektinjohto-, teknisen-, taloudellisen- ja juridisen neuvonannon palveluita.

Kaupunki on määritellyt tarjouspyynnössään erikseen elinkaarihanke- ja vuokrahankemallit, näiden konseptoinnin ja hankittavan palvelun sisällön.

Elinkaari- ja vuokratilpailutushankkeiden Konsulttipalvelun tehtävänä on ollut vastata projektinjohdollisista, taloudellisista, hankinta- ja sopimusjuridisista sekä teknisistä neuvontapalveluista.

Valittavan konsulttipalveluiden toteuttajan tulee:

1. laatia ja valmistella kaikki tarvittavat hankinta- ja sopimusasiakirjat yhteistyössä tilaajan työryhmän kanssa
2. varmistaa, että hanke on taloudellisesti, kaupallisesti, juridisesti sekä teknisesti ja julkisten hankintojen säännösten kannalta kelpoinen ts. sopimusrakenne tulee laatia sellaiseksi, että se toteuttaa tehokkaimmin hankkeen tavoitteita ja varmistaa, että kaikki hankkeeseen liittyvät tilaajan toimia edellyttävät tehtävät on huomioitu ja tehty
3. avustaa tilaajaa kilpailuttamisprosessien läpiviemisessä

4. arvioida tulevat tarjoukset ja antaa lausunto tilaajalle jatkokäsittelyä varten
5. avustaa tilaajan päätöksentekoa lopullisessa tarjouksen valinnassa

Tarjoajia ja sen avainhenkilöitä koskeviksi vähimmäisvaatimuksiksi on asetettu mm. seuraavat vaatimukset:

1. Tarjoavan tahon tulee (yrityksen ei henkilötasolla) olla toiminut vähintään 10 vuotta alalla, sekä toimijalla tulee olla kokemusta vastaavista hankkeista. Vaatimus koskee ainoastaan vastuullista tarjoavaa yritystä. Konseptista vastaavan henkilön kohdalla vaatimukset ovat henkilötasolla.
2. Viimeisen 5 vuoden ajalta tarjouksen jättöpäivästä laskettuna vähintään 3 referenssiä palvelurakennusten (08 Opetusrakennukset) elinkaari hankkeista.

Lisäksi tarjoajien tulee nimetä avainhenkilöryhmä, projektinjohtaja, taloudellinen neuvonantaja, juridinen neuvonantaja sekä teknisen neuvonannon ja konseptityön vastuuhenkilöt. Vastuuhenkilöiltä on lisäksi vaadittu

1. Ylempi korkeakoulututkinto kiinteistö- tai rakennusalalta- jolla on vähintään 10 vuotta kokemusta kiinteistö- tai rakennusalalta valmistumisen jälkeen.
2. Viimeisen 5 vuoden ajalta tarjouksen jättöpäivästä laskettuna vähintään 2 referenssiä palvelurakennusten (08 Opetusrakennukset) elinkaarihankkeiden projektinjohtamisen tehtävistä. Lisäksi kokemus vuokrahankkeen projektinjohtamisen tehtävistä katsotaan eduksi tehtävän hoitamisessa (osuus mukana laatupisteytyksessä mahdollisina lisäpisteinä). Sisältäen vähintään elinkaarihankkeen sekä mahdollisesti vuokrahankkeen asiantuntijapalvelukokonaisuuden johtamisen.
3. Referenssiksi lasketaan hanke, josta on allekirjoitettu palvelu- ja urakkasopimukset, sekä täyttää suomen kielen kielitaidon osalta eurooppalaisen viitekehyksen mukaiset taitotason C2 vaatimukset.
4. Projektinjohtaja toimii vetäjänä lähtökohtaisesti elinkaarihankkeissa sekä vuokrahankkeissa sekä voi lisäksi olla yhden muun neuvonannon vastuuhenkilö
5. Projektinjohtajan tulee nimetä itselleen varahenkilö.
7. Liitteeksi tarjoukseen tulee liittää projektinjohtajan/vastuullisen CV.

Lisäksi kullekin vastuuhenkilölle on asetettu erikseen muita vaatimuksia.

Näkemyksemme mukaan Turun kaupungin tarjouspyyntö on ollut syrjivä ja hankintalain vastainen, mistä syystä kaupungin tulee keskeyttää hankinta.

Perustelumme ovat seuraavat

- Suomessa on vain yksi yritys, joka kykenee täyttämään tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset. Sama toimija on voittanut viimeksi sekä Espoon että Helsingin vastaavat tarjouskilpailut ilman tarjouskilpailun syntymistä. Näin ollen tarjouspyyntö ei käytännössä mahdollista muiden toimijoiden osallistumista. Menettelyn jatkuminen kaupungista toiseen johtaa edelleen siihen, että uusilla

toimijoilla ei edelleenkään ole mahdollisuutta osallistua elinkaarihankkeita koskeviin tarjouskilpailuihin.

- Tarjouspyynnössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia (opetusrakennusten toteuttaminen elinkaarihankkeina) sekä vaatimusta viiden eri asiantuntijan nimeämisestä, voidaan pitää määrävässä markkina-asetuksessa olevan yrityksen suosimisena ja tätä kautta muita tarjoajia syrjivänä, koska muilla yrityksillä ei ole olemassa vastaavaa kokemusta vaaditulta viideltä eri henkilöltä.
- Tarjouspyynnössä asetettuja vastuuhenkilöiden pakollisia referenssivaatimuksia voidaan pitää niin ikään syrjivinä, koska vaatimus koskee vain elinkaarihankkeita eikä vuokratilpailutuksia, vaikka kaupungin kohteista 5/12 tulee toteuttaa vuokratilpailutuksina. Kyseisellä yrityksellä ei tätä kokemusta ilmeisesti ole.
- Lisäksi kaupunki on asettanut jokaisen avainhenkilön vähimmäisvaatimukseksi ylemmän korkeakoulututkinnon, millä ei ole mitään suoraa yhteyttä vastuuhenkilöiltä vaadittaviin rakennusalan tai elinkaari- tai vuokrahankkeiden osaamisvaatimuksiin. Kaiken lisäksi hankintayksikölle on annettu ennen tarjouskilpailun päättymistä tiedoksi maastamme löytyvän vastuuhenkilön joka on menestyksekkäästi hankkinut useita kohteita, vaikka hänellä on vain alempi korkeakoulututkinto. Hankintayksikkö ei ottanut kyseistä tietoa huomioon vaan piti vaatimuksensa ylemmästä korkeakoulututkinnosta. Tällä suljettiin selkeästi markkinoilla oleva toimija kilpailun ulkopuolelle.

Lisäksi kaupunki on rikkonut hankinnassaan hankintalakia muuttamalla vähimmäisvaatimuksia kesken hankinnan

- Kaupunki on ilmoittanut hankintailmoituksessa tarjoajan vähimmäisvaatimuksena, että tarjoavan tahon tulee olla toiminut vähintään 10 vuotta alalla, josta kaupunki on hankintalain vastaisesti poikennut myöhemmin laatimassanne lisäkirjeessä 1 (28.11.2022).

E erityisen raskauttavana pidämme sitä, että kaupungin tarjouspyyntö on ilmeisesti melko pitkälle kopio Espoon ja Helsingin aiemmista vastaavista hankinnoista, joihin kaupungit saivat käsittääksemme vain yhden tarjouksen?

Olemme ilmoittaneet näkemyksemme Turun kaupungille jo ennen tarjouskilpailun päättymisen määräaika, johon kaupunki on vastannut 7.12.2022 seuraavasti:

"Turun kaupunki on käynnistämässä sisällöltään ja mittakaavaltaan ensikertaista hankkekokonaisuutta, jossa suuri määrä olevia päiväkotikohteita puretaan ja korvataan uudisrakennuksilla käyttäen vuokra- ja elinkaarimallia.

Turku on seurannut kymmenen vuotta vierestä, kun useat muut Suomen suuret kaupungit ovat toteuttaneet elinkaarihankkeita. Meidän omilla asiantuntijoillamme ei siis ole omakohtaista kokemusta elinkaarimallista ja vuokratilpailutuksiakin olemme toteuttaneet vain yksittäisten kohteiden osalta. Vaikka molempiin hankintamuotoihin on saatu luotua yhtenäistä valtakunnallista määrittelyä ja asiakirjapohjia, tarvitsemme tässä mittavassa kokonaisuudessa onnistuaksemme konsultin, jolla on laajaa kokemusta puheena olevista hankintamuodoista. Tämä siis toimii perusteluna tarjouspyyntömme kokemuksvaatimukselle.

Haluan korostaa, että nykyinen tilanne, jossa valtakunnan meritoituneet elinkaarimalliosaajat ovat koottu yhteen toimistoon ei ole millään tavalla hankintayksikönkään

edun mukaista. Tässä lauseessa sana ”koottu” on keskeinen, eli yksi toimija on määrätietoisesti suorarekrytoinut elinkaarimalliosajia muista organisaatioista. Toivottavasti tulevaisuudessa nähdään sellainenkin aika, jolloin tämä osaaminen hajaantuu useampiin yrityksiin ja kilpailuasetelma sitä kautta monipuolistuu.”

Kaupunki on siis ollut tietoinen markkinatilanteesta ja muiden tarjoajien syrjimisestä jo hankintavaiheessa, eikä ole reagoinut asiaan.

Perustelut

Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mm. soveltuvuusvaatimukset, hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset sekä tarjousten vertailuperusteet on määritettävä syrjimättömästi eikä niillä saa tarkoituksellisesti suosia tiettyä tarjoajaa. Ja vaikka hankintayksiköllä on oikeus laatia vaatimukset ja ehdot tarpeidensa mukaisesti, ei hankintayksikkö saa ylimitoittaa vaatimuksiaan.

Hankintalain 56 §:n mukaan Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevien vaatimusten ja niiden täyttymisen todistamiseksi pyydettyjen selvitysten tulee liittyä ehdokkaan ja tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta, ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen.

Kaupungin vaatimus elinkaarihankeosaamisesta on perusteltua, mutta tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset (viiden asiantuntijan nimeäminen, elinkaarihankereferenssit, ylempi korkeakoulututkinto) estävät kilpailun ja markkinoiden kehittymisen. Tätä puoltavat myös ne seikat, että kaupunki jättää kokonaan huomiotta vuokrahankeosaamisen, vaikka se liittyy yhtä lailla tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hanke.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2017:139 arvioinut hankinnan kohteen muuttamista hankintamenettelyn aikana. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että avoimuusperiaate ja tarjouskilpailusta kiinnostuneiden yritysten yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen edellyttävät hankintasopimuksen kohteen ja tarjouksen valintaan vaikuttavien seikkojen määrittämistä jo hankintamenettelyn alussa ja sitä, että hankintamenettelyn ehtoihin mahdollisesti myöhemmin tehtävät muutokset eivät ole potentiaalisten tarjoajien kannalta olennaisia.

Turun kaupunki on tässä tapauksessa syyllistynyt hankintalain vastaiseen menettelyyn muuttamalla tarjoajille asetettuja vaatimuksia (Tarjoavan tahon tulee (yrityksen ei henkilötasolla) olla toiminut vähintään 10 vuotta alalla, sekä toimijalla tulee olla koke-musta vastaavista hankkeista) kesken hankinnan. Nyt valittu yritys on toiminut vasta viisi vuotta ja siksi Hankintayksikkö on muuttanut vaatimustaan kesken kilpailun, vaikka markkinoilta löytyy yrityksiä jotka täyttävät tuon vaatimuksen, mutta kaikki muut vaatimukset eivät täyty.

Yhteenveto

Näkemyksemme mukaan Turun kaupungin tarjouspyyntö on ollut syrjivä ja hankintalain vastainen, mistä syystä Hankintayksikön tulee keskeyttää hankinta ja aloittaa se uudelleen.



Laati

Jari Kaukonen
Toimitusjohtaja
Kaukotec Oy