

Porin kaupunki
Laajennettu tilintarkastus

LAAJENNETTU TILINTARKASTUS KOSKIEN LENTOLIIKENTEEEN HANKINTA-ASIASSA KÄYTETYN KONSULTOINTIPALVELUN HANKINTAA

Tarkastuksen tavoite, rajausta ja tarkastusmenetelmä

Tarkastuksen tavoitteena oli suorittaa laajennettu tilintarkastus lentoliikenteen hankinta-asiassa käytetyistä konsulttipalveluista.

Tarkastus suoritettiin perehtymällä kaupungin vuonna 2018 voimassa olleeseen hallintosääntöön (kv 24.4.2017), konsernihallinnon toimintasääntöön (kh 19.6.2017), hankintaohjeisiin (kh 17.7.2017), kaupunginhallituksen päätökseen 10.9.2018 § 418, kaupunginjohtajan viranhaltijapäätökseen 1.10.2018 § 49, Spring Advisor -yhtiön kaupungille antamaan tarjoukseen (28.8.2018), Castrén&Snellman asianajotoimiston kaupungille antamaan tarjoukseen (31.10.2018) sekä kaupungin kirjanpidosta poimittuihin Spring Advisorin laskuihin vuosilta 2018-2020 koskien lentoliikenneselvitystä. Muut mahdolliset Spring Advisorin laskutukset eivät kuuluneet tarkastuksen piiriin.

Tarkastuksen aikana saatiin käyttöön Porin kaupungin ja Budapest Aircraft Services Private Limited Companyn välinen, 11.7.2019 päivätty sopimus "PURCHASED SERVICES AGREEMENT FOR SCHEDULED AIR SERVICES" sekä 15.6.2020 päivätty toinen sopimus "AMENDMENT FOR PURCHASED SERVICES AGREEMENT FOR SCHEDULED AIR SERVICES ON THE ROUTE BETWEEN PORI AND HELSINKI AIRPORTS".

Lisäksi tarkastuksen aikana haastateltiin kaupunginjohtajaa, kaupunginlakimiestä ja talousjohtajaa.

Tarkastuksen suorittivat Minna Ainasvuori, JHT, HT, Ari Virolainen, JHT, HT ja Heikki Mustonen, OTM.

Tarkastushavainnot

Yhteenveto

Spring Advisor -yhtiöltä hankittavista palveluista koskien lentoliikenteen kilpailutuksen asiantuntija-apua on tehty kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös 1.10.2018. Päätetty hankinta perustui yhtiöltä saatuun tarjoukseen (selvityksen vaiheet 1 ja 2 yht. 34.500 euroa ja vaihe 3 yht. 14.000-19.000 euroa). Kaupunginjohtajan hankintavaltuus oli päätöksentekohetkellä 100.000 euroa. Ensimmäinen lasku Spring Advisorilta on päivätty 14.9.2018.

Kaupunginjohtajan viranhaltijapäätösasiakirjasta ilmenee, että kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja on 1.10.2018 päättänyt, että asiassa ei käytetä otto-oikeutta.

Kaupunginhallituksen kokouksen 10.9.2018 pykälän perustelutekstissä on todettu, että julkisen palveluvelvoitteen asettamispäätöksen hakemisessa ja lentoliikenteen kilpailutuksessa käytetään neuvonantajana Spring Advisoria. Päätöksessä on todettu, että kilpailutuksessa pitää kiinnittää erityistä huomiota toimijan kelpoisuusehtoihin sekä laatuksiteereihin.

Myöhemmin (välillä joulukuu 2018-elokuu 2019) asianajotoimisto Castren&Snellmannilta on hankittu lainopillista palvelua yht. 51.430 eurolla. Hankittu palvelu perustui saatuun tarjoukseen. Tarjoukseen ei ole merkitty, mikä taho on tilaajana. Palvelun laskutus sisältyi Spring Advisorin laskuille, mutta oli erikseen mainittu laskuissa. Lakipalvelun hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä eikä sitä ole kilpailutettu.

Haastatteluissa muodostetun käsityksen mukaan asiantuntijatyön käyttämisen taustalla oli se, että kyseessä oli kaupungin kannalta merkittävä ja monimutkainen hankinta (lentoliikenteen kilpailuttamisprosessi ja julkisen palveluvelvoitteen haku). Lisäksi myöhemmin asiantuntijaa käytettiin erityisesti päätöksenteon tukena ja sopimusneuvotteluissa valitun toimijan kanssa. Tilanteen vaativuutta kuvaa se, että kysymyksessä oli ensimmäinen vastaava lentoliikenteen kilpailutus Suomessa.

Hankinnan tekemisessä oli kiire, jotta kaupungin intressit voitiin turvata ja myös lentokenttätoimintojen ylläpito Porissa ja ilmailualan koulutuksen säilyminen kaupungissa voitiin varmistaa. Asiantuntijan käyttäminen nähtiin hyvin tarpeelliseksi, jotta kaupungin edut voitiin turvata mm. vastavakuuksilla ja sopimuksen sisällöllä. Tilintarkastuksen näkökulmasta hankinnan poikkeuksellisuus huomioiden ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö hankintaprosessissa voidaan nähdä yhdeksi keinoksi hallita kilpailutukseen ja sopimusmenettelyyn liittyviä riskejä ja on osa hankinnan huolellista valmistelua.

Käsityksemme mukaan Spring Advisorilta tehtyyn hankintaan ei ole suorahankintaperustetta. Asiassa ei voida poissulkea, etteikö jokin muu taho olisi voinut suorittaa vastaavat palvelut. Tarkastuksen aikana tuotiin esille olosuhteet ja lentoliikenteen kilpailutusprosessin tavoitteet, jotka haastattelujen perusteella olivat perusteena suorahankinnalle ja sen perusteleminen mm. asiassa olleella kiireellä. Koska hankintalain mukaan kiireellisyyden tulkinta suorahankintojen perusteena on äärimmäisen tiukka, ei asiassa näkemyksemme mukaan voida katsoa olleen käsillä hankintalain tarkoittama äärimmäinen kiire. Käsityksemme mukaan hankinta olisi tullut kilpailuttaa kansallisena hankintana, koska tosiasiallinen hankintakokonaisuuden kokonaisarvo on ylittänyt hankintalain kansallisen kynnsarvon (60 te).

Käsityksemme mukaan ennakoidun arvon määrittäminen ei ole kuitenkaan ollut kyseisessä hankinnassa yksiselitteistä, joka puoltaisi sitä, että kaupunki on hankintaa tehdessä nojannut ko. kysymyksiin erikoistuneen yrityksen antamaan tarjoukseen mm. sen laajuuden suhteen. Toisaalta se, että kysymyksessä on erikoislaatuinen hankinta ja se, että alkuperäisen tarjouksen työmäärät ovat olleet arvioita, puoltavat sitä, että kaupungin olisi ollut tarpeen käsitellä hankintaa varovaisuuden periaatetta noudattaen mahdollisesti kansallisen kynnsarvon ylittävänä hankintana. Alkuperäisen hankintasopimuksen jälkeen

tehtyjä lisätyötilauksia ei voida ainakaan selkeästi pitää sellaisina ennakoimattomina hankintayksiköstä riippumattomina lisätilauksina, joita ei olisi voitu ennakoida hankintaa suunniteltaessa. Hankintaa tehtäessä työn laajuudessa on yleensä tarpeen huomioida tietty epävarmuus työn lopullisesta sisällöstä esimerkiksi optiomahdollisuuksia hyödyntäen.

Juridisten palveluiden hankintaa asianajotoimistolta (Castrén&Snellman) voitaneen pitää muista konsulttipalveluista erillisenä hankintana, joka on yksistään alittanut hankintalain mukaisen kynnyksarvon. Juridiset palvelut ovat hankintalain liitteen E mukaisia palveluita, joiden hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden kynnyksarvo on 300 000 €. Sen sijaan tulinnanvaraiseksi jää, onko osa Spring Advisorin tuottamista palveluista ollut liitteen E mukaista juridista palvelua. Tämä ei käy ilmi tarjouksesta tai hankintapäätöksestä ja sen vuoksi asian yksiselitteinen varmistaminen on hankalaa. Haastatteluissa esiin tuotujen näkemyksen mukaan myös Spring Advisorilta hankittiin juridisia palveluja.

Hankintalain mukaan suora hankintaa koskeva valitus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hankintasopimus on tehty (ellei suora hankinnasta ole julkaistu vapaaehtoisista suora hankintailmoitusta taikka jälki-ilmoitusta EU-hankinnoissa). Konsulttisopimuksista ei ole valitettu hankintalain mukaisessa määräjässä, joten hankinnat ovat hankintalain näkökulmasta lainvoimaisia.

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikki hankintaa koskevat laskut. Laskujen tarkastuksessa todettiin, että Spring Advisorin selvitystyön vaiheista 1 ja 2 on laskutettu tarjouksen mukaisesti 34.500 euroa. Vaiheesta 3 on laskutettu vuosina 2018-2019 yht. 78.076 euroa (alv 0). Vuonna 2020 laskut ovat olleet yht. 20.040 euroa (alv 0), hankinta on koskenut koronapandemian vaikutusten arviointia lentoliikennesopimukseen.

Kaupungin säännöt ja ohjeet

Alle on poimittu keskeisimmät tämän tarkastuksen kannalta relevantit säännökset kaupungin hallintosäännöstä, konsernipalvelujen toimintasäännöstä ja hankintaohjeesta. Nämä ohjeet ovat olleet voimassa olleita konsultointipalvelun hankintahetkellä.

Hallintosääntö

Seuraavassa on kuvattu tämän tarkastuksen osalta relevantteja hallintosäännön määräyksiä.

Hallintosäännön 5 17 mukaan kaupunginjohtaja vastaa kaupunginhallituksen toimialan toiminnasta sekä johtaa ja kehittää kaupungin toimintaa kaupunginhallituksen alaisuudessa. Kaupunginjohtajan sijaisena kaupunginjohtajan ollessa poissa tai esteellinen toimii konsernihallinnon toimialajohtaja.

Hallintosäännön 26 §:ssä käsitellään sopimusten hallintaa. Pykälässä todetaan, että kaupunginhallitus vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä, antaa tarkemmat ohjeet sopimushallinnasta sekä määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan. Lautakunta määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan.

Hallintosäännön 39 §:n mukaan kaupunginhallituksen alaisen viranomaisen on ilmoitettava kaupunginhallitukselle tekemistään ottokelpoisista päätöksistä lukuun ottamatta sellaisia asioita tai asiaryhmiä, joista kaupunginhallitus on päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan. Ilmoitus on tehtävä neljän päivän kuluessa pöytäkirjan allekirjoittamisesta. Ilmoitus tehdään sähköisesti kaupunginhallituksen/lautakunnan puheenjohtajalle ja esittelijälle. Lisäksi päätös toimitetaan tiedoksi otto-oikeuden käyttämistä varten toimielimen seuraavaan kokoukseen.

Hallintosäännön 80d §:ssä määritellään hankintavaltuuksia ja laskujen hyväksymistä. Pykälässä on todettu, että hankintavaltuuksista annetaan määräykset kaupunginhallituksen hyväksymissä talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa.

Pykälässä 83 on todettu viranhaltijoiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä. Kaupunginjohtaja, toimialajohtajat sekä liikelaitosten johtajat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta toimialallaan ja tulosalueellaan, ohjeistavat alaisiaan toimintayksiköitä sekä raportoivat kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Konsernipalvelujen toimintasääntö

Toimintasäännössä kuvataan kaupungin konsernihallinnon organisaatio, johtamisjärjestelmä ja viranhaltijoiden ratkaisovalta.

Pykälässä 7 on kuvattu hallintoyksiköiden vastuita. Hallintoyksikkö vastaa mm. kaupungin päätöksentekoon liittyvien toimintatapojen ohjauksesta ja kaupungin oikeudellisesta neuvonnasta sekä organisaation ulkopuolelta hankittavien oikeudellisten palveluiden koordinoinnista.

Pykälässä 10 käsitellään kaupunginlakimiehen erityistä toimivaltaa. Pykälän mukaan kaupunginlakimies päättää koko kaupunkiorganisaation osalta ulkopuolisen oikeudellisen avun käyttämisestä.

Pykälässä 32 on määritelty hankintavaltuuksista ja laskujen hyväksymisestä. Pykälässä todetaan, että hankintavaltuuksista annetaan määräykset kaupunginhallituksen hyväksymissä talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa. Pykälässä on määritelty viranhaltijoiden hankintarajat. Kaupunginjohtajan hankintavaltuudeksi on määritelty 100.000 euroa.

Hankintaohje

Hankintaohjeiden luvun 5 mukaan hankinnat on kilpailutettava hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävän laajasti, julkisista hankinnoista annetun lain puitteissa. Kokonaan ilman tarjouskilpailua hankinta saadaan tehdä vain erityisistä syistä, joita voivat olla esim. hankinnan vähäinen arvo, hankinnan kiireellisyys ja/tai kilpailuttamisesta aiheutuvat suhteettomat korkeat kustannukset hankinnan arvoon nähden. Suorahankintaa ei tule käyttää pääasiallisena hankintamenettelynä.

Pienhankintoihin eli kansalliset kynnsarvot alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia (hankintaoikaisua lukuun ottamatta), mutta se ei tarkoita sitä, että voi tehdä suorahankinnan mistä tahansa. Pienhankintojen osalta noudatetaan hyvän hallinnon ja hallintolain yleisiä periaatteita.

Pienhankinnoissa on pyrittävä käyttämään hyväksi olemassa olevat markkinat hankinnan kohteeseen ja arvoon nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Pienhankinnoissa tulee noudattaa samoja periaatteita kuin kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa ja kilpailuttaminen tulee toteuttaa avoimesti, syrjimättömästi, tasapuolisesti sekä suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Hankintaohjeessa on todettu, että pienhankintojen kilpailutukseen käytetään sähköistä Clouidia -pienhankintajärjestelmää, tarjouspyynnössä määritellään hankinnan kohteet ja vaatimukset määrämuotoisesti, mutta kevennetyin menetelmin.

30.000-60.000 euron tavarain tai palvelun pienhankinta tulee kilpailuttaa ja ilmoittaa pienhankintajärjestelmässä ja/tai hankinnan mukaan myöskin HILMAssa. Kilpailutuksesta tehdään kirjallinen hankintapäätös. Yli 10.000 euron, mutta alle 30.000 euron tavarain tai palvelun pienhankinta tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa ja ilmoittaa pienhankintajärjestelmässä. Kilpailutuksesta tehdään kirjallinen hankintapäätös.

Suorahankintapäätöksen perusteleminen tai muista muotoseikoista ei ole säännelty hankintaohjeessa.

Hankintaprosessin tarkastus

Tarjous / Spring Advisor 28.8.2018: Pysyvän lentoyhteyden toteuttaminen Pori-Helsinki välille, tarjous neuvonannosta Porin kaupungille

Tarjous oli jaettu kolmeen vaiheeseen:
Vaihe 1: Perusteluiden ja palvelutavoitteen päivitys

Vaihe 2: Esityksen valmistelu liikennevirastolle

Vaihe 3: Kilpailutuksessa esitettyjen tekijöiden arviointi ja kilpailuttaminen

Tarjouksen mukaan vaiheet 1 ja 2 tarjottiin yhteishintaan 34.500 euroa.

Tarjouksen mukaan vaihe 1 käsitti 12 pv konsultointityötä ja 2. vaihe 8 pv.

Päivähinnaksi muodostui 1.725 euroa/päivä.

Vaiheen 3 neuvonantotyö tarjottiin päivälaskutuksella riippuen konsultin kokemuksesta päivähinta oli joko 1.800 euroa/pv = 160 e/h tai 1.200 euroa/pv = 120 e/h.

Tarjouksessa oli todettu, että kokonaisarvio käytettävistä konsultointipäivistä tarjouksessa esitettyjen työvaiheiden mukaisesti oli 8-12 päivää eli 14.000-19.000 euroa. Kokonaisarvio kustannuksista ei ole suoraan laskettavissa tarjotuista päivähinnoista, vaan arvioitu kokonaiskustannus oli 8 päivän mukaan päivähinnalla 1.750 e/pv ja 12 päivän mukaan päivähinnalla 1.583 e/pv. Tarjouksesta ilmeni, että konsultointipäivän hinta vaihteli konsultin työkokemuksen/uratason mukaan.

Yhteensä vaiheiden 1-3 oli tarjousvaiheessa arvioitu maksavan kaupungille 48.500 euroa - 53.500 euroa.

Tarjous / Castrén&Snellman 31.10.2018: Juridinen tuki Pori-Helsinki lentoliikennereitin tarjouskilpailussa

Tarjous koskee hankinta- ja sopimusoikeudellista tukea Porin ja Helsingin välisen lentoliikennereitin EU:n laajuisessa tarjouskilpailussa. Tarjous sisältää työvaiheet 1-5. Kiinteät hinta-arviot on annettu vaiheille 1-3 ja 4-5. Tarjouksesta ei ilmene, mikä taho on tilaajana. Tarjouksessa viitataan tarjouspyyntöön sekä keskusteluun Spring Advisorin ja Castrén&Snellmanin asiantuntijoiden välillä.

Tarjouksessa on todettu, että Castrén&Snellmanin hinta-arvio perustui siihen, että päävastuu kilpailutukseen liittyvien dokumenttien valmistelusta oli Spring Advisorilla/Porin kaupungilla. Castrén&Snellman muokkaa ja kommentoi asiakirjoja hankinta- ja sopimusoikeudellisesta näkökulmasta. Hinta-arvio ei sisältänyt osallistumista sopimusneuvotteluihin.

Työvaiheisiin 1-3 sisältyy kilpailutusprojektin tarkempi taustoittaminen (mm. kilpailutusmenettelyn käytännön suunnittelu ja teknisen vuoropuhelun keskustelujen suunnittelu ja kommentointi), kilpailuskriteerien arviointi ja suunnittelu (tarjouskilpailun ehtojen suunnittelu yhdessä Spring Advisorin kanssa, kilpailutusehtojen ja niiden oikeellisuuden arviointi sovellettavan sääntelyn näkökulmasta) sekä hankinta-asiakirjojen ja ostoliikennesopimuksen luonnoksen valmistelun tuki. Vaiheiden 1-3 hinta-arvio oli 14.000-17.000 euroa.

Työvaiheisiin 4-5 sisältyi hankintamenettelyvaihe tarjouskilpailun käynnistyttyä (menettelyn lainmukaisuuden valvonta ja Q&A-kierros) sekä päätöksentekoon liittyvä neuvonta (mm. hankintamenettelyn lopputuloksen oikeudellinen arvio ja hankintapäätöksen perusteleva ja ehdotuksen laadinta sekä kaupungin laatiman hankintapäätösluonnoksen kommentointi ja hankintapäätöksen jälkeisten sopimusneuvottelujen juridinen tuki. Työvaiheiden 4-5 hinta-arvio oli 3.000-5.000 euroa.

Kaupunginhallituksen päätös 10.9.2018 § 418

Kaupunginhallitus on käsitellyt lentoliikennettä Porin ja Helsingin välillä. Päätöksessä todettiin, että selvittelyn perusteella on päädytty vaihtoehtoon, jossa kaupunki hakee viranomaisen eli liikenneviraston julkisen palveluveloitteen asettamispäätöstä, jonka jälkeen lentoliikenne kilpailutetaan EU:n lentoliikenneasetuksen mukaisesti. Kilpailutuksessa pitää kiinnittää erityistä huomiota toimijan kelpoisuusehtoihin sekä laatukriteereihin. Päätöksen perustelutekstissä on todettu, että neuvonantajana tässä prosessissa käytetään Spring Advisor Oy -nimistä yhtiötä, joka on ollut mukana vastaavissa hankkeissa lentoliikennetoimialalla ja muissa liikennehankkeissa. Kaupunginhallitus on saanut viimeistään yllä olevassa kokouksessa tiedon neuvonantajan käytöstä lentoliikenteen kilpailuttamisessa ja julkisen palveluveloitteen asettamispäätöksen hakemisessa.

Kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös 1.10.2018 § 49

Kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös koski lentoliikenteen toteuttamiseen liittyvän asiantuntijapalvelun hankintaa. Päätöksessä todetaan, että ”kaupunginhallituksen evästyksen perusteella konsernihallinto valmistelee säännöllisen lentoliikenteen reitillä Pori-Helsinki pitkäjänteistä varmistamista. Tavoitteena on julkisen palveluveloitteen asettaminen ko. reitille ja sen jälkeinen lentoliikenteen EU-asetuksen mukainen kilpailuttaminen. Kyseisen tavoitteen toteuttaminen edellyttää lentoliikennetoimialaan ja siihen liittyviin hankintoihin perehtynyttä asiantuntijapalvelua. Spring Advisor Oy:tä on aikaisemman kokemuksensa perusteella suositeltu tehtävään.

Hankinnan arvioitu kokonaisarvo (alv 0 %) on:

- Perusteluiden ja palvelutason päivitys sekä esityksen valmistelu liikennevirastolle 34.500 €,
- Kilpailutustekijöiden arviointi ja määrittäminen 14.000 € - 19.000 € (päivälaskutus).”

Kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja on allekirjoituksellaan varmentanut 1.10.2018, että päätöksestä ei käytetä otto-oikeutta.

Haastattelut

Tarkastuksen aikana haastateltiin kaupunginjohtajaa, talousjohtajaa ja kaupunginlakimiestä.

Aikaisempi väliä Pori-Helsinki liikennöinyt lentoyhtiö oli mennyt konkurssiin 14.5.2018. Kaupungin tavoitteena oli saada lentoreitti toimintaan ja löytää reitille vakavasti otettava lentoliikennetoimija. Kokonaisuuteen liittyi myös Porin kiitoratatoiminnot ja lentoliikenteen säilymistä pidettiin tärkeänä. Kesällä/syksyllä 2018 oli käyty neuvotteluja Finavian kanssa, joiden kuluessa oli todettu, että lentoliikenteen järjestämiseksi tarvitaan kilpailutus. Tässä yhteydessä kaupunki sai suosituksia kahdelta alalla olevalta taholta Spring Advisor -yhtiöstä mahdollisena neuvonantajana lentoliikenteen kilpailuttamisprosessissa.

Haastattelussa todettiin, että lentoliikenteen kilpailutus on harvinaista ja esimerkkinä todettiin, että Lappeenrannan ja Savonlinnan vastaavat kilpailutukset hoidettiin valtion viranomaisen toimesta. Kaupungin tavoitteena oli sääntöjen ja EU-kontrollin kestävä kilpailutus.

Lentoliikenteen kilpailuttamisprosessi on laajuudeltaan suuri ja prosessina raskas, vaikka se ei ole hankintalain piirissä. Tähän liittyy kuitenkin se, että hankinta on EU:n asetuksen alaista ja EU komission on hyväksyttävä kilpailuttamisen tarjouspyynnön ehdot.

Spring Advisor suoritti markkinakartoituksen (aiemmin tehdyn kartoituksen päivitys) ja valmistelivat julkisen palveluvelvoitteen hakemuksen ja siihen tarvittavat liitteet. Yhtiön edustajat osallistuivat kaupungin kanssa neuvotteluihin liikenneministeriön ja Finavian kanssa. Julkinen palveluvelvoite asetettiin liikenneministeriön toimesta 12.11.2018, jonka jälkeen aloitettiin lentoliikenteen kilpailutus. Spring Advisor valmisteli kilpailutuksen tarjouspyynnön ja sen liitteet sekä tekivät tarjousvertailun. Yhtiön edustaja osallistui kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston kokouksiin, joissa asiaa käsiteltiin. Lentoliikenteen alkamisen jälkeen, palveluntuottajan kanssa jouduttiin neuvottelemaan ehdoista ja Spring Advisor oli tässä prosessissa mukana. Kaupunki edellytti 0,5 milj. euron vakuutta toimijalta ja tässä prosessissa tarvittiin myös neuvonantajaa.

Haastateltujen näkemyksen mukaan konsulttihanke oli kiire julkisen palveluvelvoitteen hakeutumisen ja kilpailutuksen järjestämisen onnistumiseksi. Konsultointihanke arvoa ja laajuutta oli vaikeaa arvioida hankintahetkellä. Myöhemmin julkisen palveluvelvoitteen saamisen jälkeen tuli tarve juridisille palveluille mm. sopimuksen laadinnassa ja sopimusneuvotteluissa ja tämä hankinta tehtiin Asianajotoimisto Castren&Snellmannilta ja laskutus hoidettiin läpilaskutuksena Spring Advisor - yhtiön kautta. Asianajotoimiston käytöstä ei tehty hankintapäätöstä.

Laskujen tarkastus

Spring Advisorin kaupungille osoittama lentoliikenneselvitystä koskeva lasku oli päivätty 14.9.2018 ja sillä laskutettiin selvityksen vaihe 1/2 ja laskun summa oli 17.250 euroa (alv 0). Seuraavalla laskulla laskutettiin selvityksen vaihe 2/2 ja laskun summa oli 17.250 euroa (alv 0). Nämä kaksi laskua olivat yhteensä 34.500 e, joka vastasi saatua tarjousta ja kaupunginjohtajan hankintapäätöstä. Loput Spring Advisorin lentoliikenneselvitystä koskevat laskut vuosilta 2018 ja 2019 (12 kpl, yht. 67.777 euroa) koskivat vaihetta 3. Alkuperäisessä hankintapäätöksessä mainittu arvioitu kokonaishinta toteutui loka- ja marraskuulta 2018 saaduista laskuista. Vuonna 2020 on saatu Spring Advisorilta 2 laskua koskien lentoselvitystä (laskuissa viittaus vaiheeseen 3), nämä laskut olivat yhteensä 20.040 euroa (alv 0).

Kävimme läpi näistä laskuista käytetyt tunnit ja hinnat, laskun aiheen, asiatarkastajan ja hyväksyjän. Yhtä lukuun ottamatta kaikissa tarkastetuissa laskuissa asiatarkastajana toimi kaupunginlakimies, yhdessä laskussa omistajaohjauksen päällikkö. Laskuissa ei ollut tuntierittelyä, mutta niissä oli maininta kokonaistuntimäärästä, josta laskun loppusumma muodostui. Laskimme ostetun palvelun tuntihinnat jakamalla laskun loppusumman

mainituilla työtunneilla. Näin laskien palvelun tuntihintojen keskiarvo oli n. 170 e/h.

Osassa Spring Advisorin laskuja oli mukana Asianaajotoimisto Castren&Snellmannin laskutusta, näistä ei ollut tuntierittelyjä, tuntimääriä tai hintoja. Yhteensä nämä laskut olivat 51.430 euroa (alv 0). Laskujen läpikäynnin osalta on todettavissa, että Castrén&Snellmanin ensimmäinen lasku sisältyi Spring Advisorin laskuun, joka oli päivätty 21.12.2018. Castrén&Snellmanin osuus oli 25.441 euroa (alv 0). Yhteensä Castrén&Snellmanin työtä oli laskutettu kuudessa laskussa ajalla joulukuu 2018-elokuu 2019.

Hankintaprosessin juridinen arviointi

Hankintaprosessin hankintalain mukaisessa arvioinnissa ovat erityisen merkityksellisiä alla käsitellyt kokonaisuudet hankintojen pilkkomisesta, kynnysarvon laskemisesta, suoraankintaperusteista, lisätöiden tilaamisesta sekä juridisten palveluiden hankkimisesta. Eri arviointiperusteet ovat osin päällekkäisiä ja yhden kriteerin täyttämättä jättäminen voi johtaa tosiasiallisesti myös toisen hankintalain mukaisen normiston rikkomiseen.

Hankintojen pilkkominen / alkuperäisen hankinnan kilpailuttaminen kansallisena hankintana

Hankintalain ja oikeuskäytännön mukaan hankintayksikön tulee kilpailuttaa samaan hankintakokonaisuuteen liittyvät hankinnat yhdessä. Hankintalaki kieltää hankintojen pilkkomisen siinä tarkoituksessa, että samaan hankintakokonaisuuteen liittyvät hankinnat kilpailutetaan / tilataan erikseen siten, että yksittäiset hankinnat eivät ylitä hankintalain mukaisia kynnysarvoja. Edelleen hankinnan ennakoitua arvoa arvioitaessa tulee huomioida koko hankintakokonaisuus ja mahdolliset lisätyöt.

On viime kädessä hankintayksikön tehtävänä arvioida se, ylittääkö samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvat hankinnat hankintalain kynnysarvot vai ei. Spring Advisorilta tehty alkuperäinen hankinta on ollut arvoltaan 53.500 euroa. Konsultoinnin osalta palveluita on kuitenkin ostettu kokonaisuudessaan Spring Advisorilta noin 112 000 eurolla v. 2018-2019. Käsityksemme mukaan Spring Advisorilta ostetut palvelut liittyvät kaikki samaan hankintakokonaisuuteen (konsultointipalvelut lentoliikenteen järjestämiseen liittyen).

Olenainen kysymys on se, olisiko kaupungin tullut tietää, että lentoliikenteen järjestämiseen liittyvä neuvonta kokonaisuudessaan tulee viime kädessä ylittämään Spring Advisorin tarjouksessa määritetyn työmääräarvion. Asiassa on sikäli syytä huomioida, että lentoliikenteen järjestämiseen liittyvät konsulttipalvelut ja lentoliikenteen järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat sellaisia, joista ei ole välttämättä vakiintunutta käsitystä työn ennakoitua laajuudesta. Toisin sanoen kyse on hankinnasta, jonka osalta voidaan perustellusti esittää, että Porin kaupunki ei voi hankintatilanteessa täydellä varmuudella tietää konsulttipalveluiden lopullista tarvetta.

Hankintalain lähtökohta on, että ennakoitu arvo tulee arvioida huolellisesti. Erityisesti, jos ennakoitu arvo on lähellä kynnysarvoa, suosituksena voidaan pitää sitä, että hankinta kilpailutetaan kynnysarvon ylittävänä hankintana. Edelleen Spring Advisorin tarjouksen työmäärät ovat olleet arvioita ja tarjous on

mahdollistanut myös lisätöiden tekemisen. Edelleen Spring Advisorin tarjouksen käyttäminen ennakoitun arvon osoittamiseen on ongelmallista siitä syystä, että tarjouksia ei olla pyydetty muilta konsulteilta.

Ennakoidun arvon laskeminen perustetaan hetkeen, jolloin arviointi suoritetaan. Toisin sanoen muodollisesti toteutunut arvo ei määritä sitä, onko ennakoitu arvo laskettu hankintalain periaatteiden mukaisesti. Toisaalta se, että hankinnan todellinen arvo on ollut noin kaksinkertainen alkuperäisestä arvosta, voi olla osoitus siitä, että hankinnan ennakoitua arvoa ei oltaisi laskettu tai pystytty laskelmaan huolellisesti ja hankinnan kohdetta ei olla ensi vaiheessa kattavasti määritetty.

Käsityksemme mukaan kaupungin olisi tullut kilpailuttaa konsulttihakintaa kansallisen kynnysarvon ylittävänä palveluhankintana. Tätä puoltaa se, että tarjousta on pyydetty ainoastaan yhdeltä taholta ja, että Spring Advisorin tarjouksen työmäärät ovat arvioita ja tarjous on mahdollistanut myös lisätöiden tilaamisen. Edelleen Spring Advisorin tarjouksen kokonaishinta on varsin lähellä 60 000 euron kynnysarvoa. Lisäksi se, että kyseessä on poikkeuksellinen hankinta osaltaan puoltaa sitä, että hankintayksikön olisi tullut varautua siihen, että hankkeen loppuunsaattaminen edellyttää jo hankintapäätösvaiheessa ennakoitujen selvitysten ja toimenpiteiden lisäksi muuta työtä, joka nostaa hankintakokonaisuuden kokonaisarvoa.

Suorahankintaperuste Spring Advisorin konsulttipalveluiden hankinnalle

Suorahankintaperusteita tulkitaan hankintalaissa hyvin tiukasti ja ne tulevat harvoin sovellettavaksi. Tarve Spring Advisorin palveluille on voinut sikäli syntyä varsin nopeasti ja osittain hankintayksiköstä riippumattomista syistä johtuen erityisesti edellisen lentoyhtiön mennessä konkurssiin toukokuussa 2018. Hankintapäätös Spring Advisorin palveluista oli tehty 1.10.2018 eli sikäli edellisen lentoyhtiön konkurssia yksinään ei voida kuitenkaan pitää perusteena sille, että konsulttipalveluiden hankinnalle olisi ollut äärimmäinen hankintayksiköstä riippumaton syy. Tarve konsulttipalveluiden hankinnalle on syntynyt tilanteen jatkoarvioinnin ja vaihtoehtojen suunnittelun edetessä. Voitaneen pitää selvänä, että lentoliikenteen kilpailuttaminen ja järjestäminen on kokonaisuutena varsin spesifi asiakokonaisuus, joka on toisaalta hyvin merkittävä Porin kaupungille. Edelleen tarve kilpailutuksen palveluille voi syntyä eri viranomaisten välillä käytyjen neuvottelujen lopputuloksena hyvin nopeasti.

Käsityksemme mukaan ei voitane kuitenkaan poissulkea sitä, etteikö lentoliikenteen järjestämistä koskevaan konsulttipalveluiden hankintaan olisi voitu ryhtyä jo aiemmin siten, että kiire olisi voitu välttää. Edelleen, jos hankintaa olisi käsitelty kansallisen kynnysarvon mukaisena hankintana, olisi kilpailutus voitu järjestää varsin nopealla aikataululla.

Spring Advisorsin tarjous on päivätty päivämäärälle 28.8.2018 ja hankintapäätös on tehty n. kuukausi tarjouksen päiväyksen jälkeen. Näyttää siis siltä, että kansallinen kilpailutus olisi ennätetty järjestää hankintalain mukaisesti. Käsityksemme mukaan käsillä ei voi siten olla hankintalain mukainen ja oikeuskäytännössä erittäin tiukasti tulkittu äärimmäiseen kiireeseen liittyvä suorahankintaperuste.

Edelleen oikeuskäytännössä on hyvin harvoin hyväksytty perusteeksi sitä, että markkinoilla olisi vain yksi toimija, joka voi toteuttaa hankinnan. Käsityksemme mukaan hankinnan kohteesta ei ole tehty tarkempaa markkinakartoitusta taikka muuta vastaavaa luotettavaa selvitystä, joka osoittaisi, että Spring Advisor olisi ainoa toimija, joka voisi hankinnan toteuttaa. Hankintalain tulkinta tältä osin on tiukka, ja käsityksemme mukaan tältä osin käsillä ei olisi ollut suorahankintaperustetta.

Lisätöiden tilaaminen

Lähtökohtaisesti lisätöiden tilaaminen olisi tullut huomioida jo alkuperäistä hankintapäätöstä tehtäessä ja siihen valmistautuessa. Kuten yllä on katsottu, hankinta olisi tullut lähtökohtaisesti kilpailuttaa kansallisena konsulttipalveluhankintana, jossa mahdolliset lisätyöt olisi huomioitu.

Toisaalta, jos katsottaisiinkin, että hankintayksiköllä olisi ollut perusteet olettaa, että alkuperäisen hankintapäätöksen tekemishetkellä Spring Advisorin tarjous on sisältänyt kaikki hankintakokonaisuuteen liittyvät palvelut, tulee erikseen arvioida, ovatko lisätyöt olleet sallittuja. Kansallisten hankintojen ja varsinkin pienhankintojen osalta ei erikseen säädetä hankintasopimuksen muuttamisesta ja sopimuskaudella. Hankintalain 136 §:ssä säädetään hankintasopimuksen muuttamisesta EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa.

Hankintalain 40 §:ssä säädetään suorahankintoina tehtävistä lisätilauksista. Palveluhankintojen osalta kansallisissa hankinnoissa lisätilaukset suorahankintoina ovat mahdollisia vain, jos niistä on esimerkiksi optioehtoin ilmoitettu tarjouspyynnössä. Siten lähtökohtaisesti lisätöiden hankinta olisi tullut mahdollistaa jo tarjouspyynnössä.

Edelleen lisätilausten tekemistä muulla perusteella kuin optioihin perustuen on oikeuskäytännössä ja EU-hankintojen osalta hankintalaissa käsitelty hyvin tiukoin edellytyksin. Syyn tulisi olla ennakoimaton. Se, että lisäpalvelut hankitaan konsultilta, joka on jo aiemmin tehnyt työtä hankkeeseen liittyen, ei lähtökohtaisesti yksistään oikeuta lisähankinnan tekemiseen alkuperäiseltä toimittajalta.

Käsityksemme mukaan lisähankinnoille ei ole sellaista perustetta, joka olisi hankintasäännösten mukaisesti hyväksyttävä ja jonka perusteella voitaisiin katsoa, että lisätilaukset perustuisivat johonkin muuhun palveluun kuin alkuperäisen tarjouspyynnön mukaiseen hankintakokonaisuuteen. Poikkeuksen tästä muodostaa tilaus, joka on liittynyt selvitykseen Korona-tilanteen vaikutuksista. Koronaa voitaneen pitää ennakoimattoman seikkana, jota hankintayksikkö ei ole voinut alkuperäisen hankinnan tekemishetkellä ennakoida.

Toisaalta, mikäli voitaisiin katsoa, että alkuperäisen hankintapäätöksen tekohetkellä hankintayksikkö olisi huolellisesti ja perustellusti sen hetkisten tietojen mukaan arvioinut ennakoitun arvon alittavan kansallisen kynnysarvon, arviointi lisätöiden osalta tulisi tehdä myös eri näkökulmasta. Tämä johtaisi siihen mahdolliseen tulkintaan, että alkuperäisen hankintapäätökseen kuulumattomat työt arvioidaan erillisinä hankintoina. Tällöin voidaan ajatella, että hankintayksikön olisi tullut arvioida lisätöitä erikseen ja laskea näille uusi ennakoitu kynnysarvo. Käsityksemme mukaan tällöin lisähankinnat eivät olisi

ylittäneet 60 000 euron kansallista kynnysarvoa, vaan hankintayksikkö olisi voinut perustellusti päätyä siihen johtopäätökseen, että lisätöidenkään osalta ei olisi ollut hankintalain mukaista kilpailutusvelvollisuutta.

Juridisten palveluiden hankinta osana kokonaisuutta

Edelleen asiassa on esitetty, että konsulttipalveluiden osalta voisi tulla sovellettavaksi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvat juridisten palveluiden poikkeukset. Saatujen tietojen mukaan lisätyöt ovat olleet painotetusti juridisia.

Hankintalain 9 §:ssä säädetään tietyistä juridisista palveluista, joiden hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Saatujen tietojen mukaan on esitetty, että Spring Advisorilta tilattujen lisätöiden osalta sovellettavaksi tulisi hankintalain 9 §:n 1 momentin 8 kohdan mukainen peruste, jonka mukaan hankintalaki ei sovelleta ”muiden sellaisten oikeudellisten palvelujen hankintoihin, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön”.

Hankintalain esitöiden mukaan kyseisellä kohdalla tarkoitetaan: Momentin 8 kohdassa säädettäisiin yleinen soveltamisalapoikkeus sellaisille oikeudellisille palveluille, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön. Säännös perustuisi hankintadirektiivin 10 artiklan d alakohdan v kohtaan ja olisi uusi. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lainkohdan mukaan merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain rajoitusten soveltuessa julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeudellisia palveluja sisältäviä tehtäviä ei siten voida edes antaa hankintalain tarkoittamin hankintasopimuksin kilpailuttamalla muille kuin viranomaisille. Asian selkeyttämiseksi ehdotetaan kuitenkin nimenomaisen poikkeussäännöksen säätämistä hankintadirektiivin mukaisesti. Mikäli oikeudellisia palveluja voidaan antaa muille kuin viranomaisille ja näitä palveluja myös hankitaan ostopalveluina, tulee nämä palveluhankinnat kilpailuttaa tämän lain mukaisesti.

Käsityksemme mukaisesti konsulttipalveluiden hankinnan tarkoituksena on ollut varsin tyypillinen konsulttipalvelu päätöksenteon tueksi. Käsityksemme mukaan konsulttipalveluilla ei ole ollut eikä ole voinutkaan olla sellaista luonnetta, jotka liittyisivät suoraan julkisen vallan käyttöön.

Käsityksemme mukaan lisätöiden hankintaa taikka hankintakokonaisuuden hankintaa ei voida perustella hankintalain oikeudellisia palveluita koskevilla poikkeussäännöillä siltä osin kuin kyse on Spring Advisorilta ostetuista palveluista. Sikäli hankintakokonaisuuteen liittyy jossain määrin myös sellaista palvelua, joka liittyy olennaisesti myös juridiikkaan (esim. palveluvelvoite, hankintalaki). Käsityksemme mukaan Spring Advisor ei kuitenkaan ole varsinaisesti oikeudellisia palveluita tarjoava yritys ja koska yhtiön antamassa tarjouksessa ei mainita juridisia palveluja, asian todentaminen jälkikäteen on hankalaa.

Todettakoon, että siltä osin kuin kyse on sopimusoikeudellisen osaamisen ja konsultoinnin ostamisesta Asianajotoimisto Castrén&Snellmanilta on kyseessä ollut juridisten palveluiden hankinta. Tämä hankinta on jäänyt yksinään alle

kansallisen palveluhankinnan kynnyksarvon (60 000 €). Lisäksi oikeudelliset palvelut ovat lähtökohtaisesti hankintalain liitteen E mukaisia palveluita, joiden osalta kynnyksarvo on 300 000 €.

On osittain tulkinnanvaraista, kuuluvatko ko. asianajotoimistolta ostetut juridiset palvelut samaan hankintakokonaisuuteen, josta on ollut kyse ensimmäisessä hankintapäätöksessä. Toisaalta voitaneen katsoa, että sopimusoikeudellisia palveluita sekä Spring Advisorin tuottamaa markkina-analyysiä toimittavat lähtökohtaisesti eri palveluntuottajat. Näin voidaan esittää perusteluita, että Spring Advisorin ja Castren& Snelmannin toimittamat palvelut ovat sellaisia, jotka ovat hankintalain tarkoittamalla tavalla eri hankintakokonaisuuksia. Näin ollen lähtökohtana on käsityksemme mukaan se, että Spring Advisorilta hankittuja palveluita ja Castren&Snelmannilta hankittuja palveluita pidettäneen erillisinä hankintoina, joiden osalta kilpailuttamisvelvollisuutta ja ennakoitua arvoa on voitu arvioida itsenäisinä hankintoina.

Tampereella 13.4.2021

BDO Oy, tilintarkastusyhteisö

Minna Ainasvuori
JHT, HT