

Lausuntopyyntönnne 15.6.2011 RTS 11:10

RT-ohjekorttiehdotus: Suunnittelutarjouksen valinta, kokonaistaloudellinen edullisuus

Kiitämme lausuntopyynnöstänne.

Korttiehdotus on ollut lausuntokierroksella Arkkitehtiliiton ammattiasioiden, rakennussuunnittelun ja yhdyskuntasuunnittelun toimikunnissa. Saatujen kommenttien perusteella sisältöä pidetään kattavana, mutta kortin katsotaan edellyttävän tiivistämistä ja selkiyttämistä ja osittaista täydentämistä. Tekstin kieliasua tulisi sujuvoittaa ja tärkeimmät käsitteet suositellaan avattavaksi "tietolaatikkomaisesti".

RT-kortit toimivat parhaimmillaan rakentamiseen liittyvien prosessien toivottuina ja helppokäyttöisinä ohjauksen apuvälineenä ja mikäli kortti on vaikeaselkoinen, se ei täytä tarkoitustaan.

Kortin kattavuuden varmistamiseksi eri suunnittelualojen erot esim. maankäytön suunnittelun, rakennussuunnittelun jne osalta tulisi huomioida ohjeistuksissa.

Otsikoiden 2 ja 3 sisältämät asiakohdat tulisi jäsennöidä toisin. Alla esimerkki mahdollisesta uudesta pääjäsentelystä kortissa esitetyille otsikoille:

2. Kilpailuttamiseen liittyvät valinnat

- 2.1 Tarjouksen valinnan ongelmat
- 2.2 Ehdokkaiden ja tarjoajan valinta
- 2.3 Tarjouksen valinta

3. Vertailuperusteet

- 3.1 Vertailuperusteiden valinta ja käyttö
- 3.2 Laadulliset vertailuperusteet
- 3.3 Hintaan perustuvat valintaperusteet

Johdanto

Suunnittelulla valmistellaan investointeja, joiden käyttökelpoisuus ja taloudellisuus vaikuttaa hankinnan tekijään ja käyttäjiin vuosikymmeniä, maankäytönsuunnittelun osalta asukkaisiin jopa vuosisatoja. Suunnittelukustannukset ovat vaikutuksiinsa nähden pieni kuluerä, ja tämä tulee huomioida tarjouksen kokonaisedullisuutta käsiteltäessä.

Lausunnolla olevassa RT-kortissa tulee kuvata parhaita mahdollisia menettelyjä, joilla:

- tilaajan laatuvaatimukset ja kriteerit voidaan kuvata ja esittää tarjouspyynnöissä niin, että
- tarjoajat voivat laatia tarjouksensa (laatu käsittelevät osuutensa) sellaiseen muotoon, että
- tilaaja kykenee arvioimaan ja vertailemaan tarjouksien laatuosiot mahdollisimman hyvin omia tavoitteitaan toteuttaviksi.

Hankintamenettelyn valinnalla on suuri vaikutus mahdollisuuteen arvioida tarjouksen kokonaisedullisuutta. Vaikka hankintamenettelyistä onkin oma RT-korttinsa, tulisi lausunnolla olevassa kortissa mainita kokonaisedullisuuden arvioinnin olevan parhaiten mahdollista suunnittelukilpailua käytettäessä. Suunnittelmien vertailu mahdollistaa parhaiten tarjousten kokonaistaloudellisuuden arvioinnin pitkällä aikavälillä myös toteuttamisen ja ylläpidon osalta. Tarjoajan kelpoisuuden/laadun arviointi on myös sisällytettävissä suunnittelukilpailun käytäntöihin.

Hankintamenettelyjen osalta kortti keskittyy rajoitettuun menettelyyn, vaikka myös muissa hankintamenettelyissä on mahdollista arvioida tarjouksen kokonaisedullisuutta.

Kortin tulisi ohjeistaa, että onnistuneen suunnittelutarjouksen valinnan edellytyksenä on myös valinnan suorittavan tahon asiantuntemus. Tämä tulisi erityisesti huomioida vaativien suunnittelukohteiden suunnittelijoita valittaessa.

Kortin johdannossa tulisi jo avata, että määräykset EU-kynnysarvon ylittävissä hankkeissa lisääntyvät verrattuna kynnysarvon alittaviin hankkeisiin. Asia esitetään kortissa vasta vertailuperusteita käsittelevässä luvussa 3.

Tarjoajan valinta – tarjouksen valinta

Kortin sisällössä tulisi vahvemmin huomioida julkisia hankintoja ohjaava suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa kohtuullisuuden vaatimusten huomioimista - hankintamenettelyn vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Yleinen ongelma suunnittelupalvelujen hankinnoissa on tarjoajien ylimitoitettut ja kohtuuttomat kelpoisuusehdot, ja valintakriteerejä käsittelevissä kohdissa tulisikin korostaa, että tarjoajien ja tarjousten arvioinnissa vaatimusten on oltava järkevässä suhteessa hankinnan kohteeseen.

Tarjoajan kelpoisuuden arvioinnissa hankintayksiköllä on joko velvollisuus tai mahdollisuus rajoittaa referenssien esittäminen viimeisten kolmen vuoden aikana valmistuneisiin kohteisiin riippuen hankinnan arvosta (EU-kynnysarvon ylittävät /kansallisen hankintakynnyksen ylittävät hankinnat). Kolmen vuoden aikajänne ei toimi arkkitehtisuunnittelijan valinnassa eikä sitä pitäisi käyttää EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa. Pykälä vaikeuttaa ahtaasti tulkittuna nuorten toimistojen, monialaisten toimistojen ja laatuun panostavien toimistojen työnsaantia.

Arkkitehtisuunnittelun osalta hankkeiden kesto saattaa olla useita vuosia ja varsinkin edellytettäessä saman rakennustyyppin referenssejä, ei näitä ennätä kertyä kolmen vuoden jaksolla, toisin kuin joidenkin muiden suunnittelualojen osalla. Varsinkin vaativien restaurointikohteiden erikoisalojen osalta referenssien aikajänne tulee olla huomattavasti pidempi.

Tarjouksen arvioinnin yhteydessä suoritettavien henkilökohtaisten referenssejä arvioitaessa tulisi lisäksi huomioida, että kolme vuotta kestänyt opintovapaa/ opetustyö/ sapattivapaa/ äitiys- ja hoitovapaa tekee kokeneen arkkitehdin ”nollan” arvoiseksi. Henkilökohtaisten referenssien osalta vaatimuksen voisi tarvittaessa muotoilla esimerkiksi ”viimeisen N (viiden) suunnittelutyövuoden ajalta”.

Hankinnan kohteena olevan rakennustyyppin edellyttäminen/painottaminen tarjoajan referenssinä ei useimmiten ole kohtuullista, kuten ei myöskään saman laajuuden omaavien kohteiden edellyttäminen. Arkkitehdin ammattitaito kattaa eri rakennustyyppit ja laajuuden merkitystä tarjoajan kelpoisuuden arvioinnissa ei pidä korostaa. Suunnittelutehtävän vaativuus ei välttämättä lisäännä hankkeen laajuuden kasvaessa ja resurssit tehtävän suorittamiseen syntyvät toimiston kokoa kasvattamalla. Lisäksi em valintakriteereiden asettaminen karsii pois laajalla skaalalla töitä tekevät toimistot, koska referenssejä joltakin erityisalalta rajattuna viimeiselle kolmelle vuodelle syntyy vähän.

Hyvä käytäntö referenssien osalta on pyytää tarjoajaa esittämään 1-3 tarjoajan itse parhaiten ko tehtävää vastaavaa referenssiä. Referenssien valinta täten antaa jo suunta- viivoja tarjouspyynnön mukaisuuden ymmärtämisestä.

Asetettavien kelpoisuusehtojen tulee mahdollistaa myös pienten ja keskisuurten toimijoiden markkinoille pääsy hankintoja ohjaavan direktiivin tavoitteen mukaisesti. Suhteettomat valintakriteerit sulkevat mahdollisuudet uusilta toimijoilta ja tiukat referenssivaatimukset johtavat samoihin valintoihin kerta toisensa perään. Erityisesti nuorten arkkitehtien toimistot eivät saa töitä ”riittävien” referenssien puuttuessa vaikka vähälukuiset tehdyt työt olisivat miten laadukkaita tahansa.

Suunnittelupalvelujen tarjoajille tulee mahdollistaa toiminnan laajentaminen uusien toimeksiannojen myötä, muutoin alalla toimivien kasvu tyrehtyy ja toimeksiannot keskittyvät samoil-

le toimijoille. Tarjoajan valintakriteerit eivät saa johtaa pienten laadukkaiden toimijoiden syrjintään.

Kortin sisältö kaipaa tarkennusta henkilö- ja toimistoreferenssien erottamisen / huomioimisen osalta

Suunnittelutarjouksen valinnan ongelmia käsittelevän luvun 2.2 toisen kappaleen ensimmäistä lausetta esitetään poistettavaksi. Millainen suunnitteluprosessi on sellainen, jonka lopputuotteen laadulliset ominaisuudet alkavat näkyä ensi kerran tuotteen valmistuttua? Toteamus ei huomioi hankkeissa tapahtuvaa suunnittelun ohjausta eikä Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakennuslupaprosessia. Saman lauseen lopputoteamus vasta käytön myötä selviävästä suunnittelutuotteen kaikenpuolisesta toimivuudesta on taasen oikeasuuntainen – paras palaute onkin saatavissa vasta sitten kun kohde on liian vanha käytettäväksi yrityksen referenssinä!

Luvussa 2.3 Suunnittelutarjouksen valinta ja hankintalaki mainitaan: "Henkilötyömäärää ei saa käyttää laadullisena vertailuperusteena, koska sen katsotaan sisältyvän tarjoushintaan (markkinaoikeus). Asiakohdan muotoilu vaatii paljon tarkennusta, koska on löydettävissä markkinaoikeuden päätöksiä, joissa henkilötyömäärää sai käyttää laadullisena vertailuperusteena: (MAO:430/07, Dnro 545/05/JH, Antopäivä 3.12.2007 ja MAO:104/06, Dnro 290/05/JH, Antopäivä 26.5.2006). Jälkimmäisen päätöksessä on "Hankintayksikön on tarjousvertailussa noudatettava tarjouspyynnössä ilmoittamaansa arviointiperusteiden painotusta, joka arviointiperusteiden "työmääräarvio, suunnitelmien määrä ja hinta" osalta on ollut noin 60 prosenttia, ja kyseisen arviointiperusteiden osatekijöiden mahdollisia painoarvoja määrätessään otettava huomioon tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus.

Kokonaistaloudellisessa arvioinnissa tulee erottaa hintaa ja laatua määrittävät arviointiperusteet toisistaan ja työmäärää käytettäessä arviointiperusteena, on varottava, ettei työmäärää arvioida sekä hinnan että laadun puolella.

Käsiteltäessä työmääriä vertailuperusteena, tulee hankintayksikön tarkkaan arvioida, mitä työmäärällä laadun komponenttina tarkoitetaan.

Tarjouksen valinnan riskejä käsittelevässä luvussa 2.4 riskit on lueteltu varsin kattavasti, mutta yleinen laatupisteytyksen epäonnistumisen syy puuttuu. Olettama, että mahdollisimman suuri suunniteltujen kohteiden määrä mahdollisimman lyhyen ajan sisällä on yhtä kuin hyvä suunnittelun laatu tai että mahdollisimman monta samantyyppistä kohdetta suunnitellut suunnittelija tuottaa parhaita laatua, ei arkkitehtisuunnittelun osalta pidä paikkansa. Tätä olettamaa kortti valitettavasti edistää esimerkeillään. Määrä on helposti mitattavissa, mutta se on usein eri asia kuin laatu. Samoin riskinä on hinnan määräävyys pisteytyksessä. Vaikka tietyt hinta-/laatupisteprosentit tarjouksessa ilmoitettaisiinkin, laatua ei pisteytetä koko skaalalla, hinta kylläkin.

Kohdassa lueteltuihin riskeihin tulee lisätä hintatiedon toimiminen laatuarvioinnin suodattimena. Kyseinen riski on eliminoitavissa kahden kuoren menettelyllä, jonka esittäminen kohdassa 3.5 on hyvä asia.

Luvussa 3 laadulliset vertailuperusteet tulisi korostaa halutun laadun/laatulajin tunnistamista:

Laatu jakautuu sisällön (eli lopputuotteen) laatuun ja tekniseen laatuun.

Substanssilaatua voidaan parhaiten ja tarkimmin arvioida tilaukseen kohdistuen suunnittelukilpailulla. Referenssien laatua voidaan arvioida joko yksittäisten kohteiden tai kokonaistuotannon kautta. Tämäkin laatu voi jakautua edelleen yleiseen, toiminnalliseen tai toteutuksen tekniseen laatuun.

Toinen laatuksiteeri voi olla suunnitteluprosessin laatu, joka sekin jakautuu ainakin suunnitelmien virheettömyyteen ja prosessin sujuvuuteen. Nämä eivät välttämättä korreloi - täydellisesti aikataulussa pysyneet suunnitelmat ovat sisältäneet paljon työmaalla paljastuneita ja lisälaskuja aiheuttaneita virheitä ja käytännössä lähes virheettömien ja lisälaskuttomien

suunnitelmien laatijoita voidaan moittia heidän vaadittuaan muutaman päivän varmistuslisää.

Edellämainittu tulisi huomioida myös riskejä käsittelevässä luvussa 2.4.

Vertailuperusteita käsittelevässä kohdassa 3.3 tulee korostaa, että vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen.

Kohdassa ei ole mainintaa referenssien laadusta, ainoastaan referenssien määrästä ja vastaavuudesta. Lisäksi kappaleessa on useita muita erilaisia vertailuperusteita, joilla ei ole kovinkaan paljoa merkitystä suunnittelun tason kannalta.

Selkeästi määriteltyjä laatukriteereitä ovat esimerkiksi julkaistut työt ammattilehdistössä ja kirjallisuudessa, menestys arkkitehtuurikilpailuissa jne. Kyseisessä RT-kortissa pitäisi esimerkein näyttää miten todellista suunnittelun laatua mitataan.

Kohdassa tulisi myös selvittää ettei määrä ei ole laatukriteeri - ei ainakaan ainoa.

Kortin pisteytysesimerkit

Kortin pisteytysesimerkit katsottiin olevan erittäin havainnollisia ja tarpeellisia. Hyväksi menettelyksi katsotun standardoinnin osalta graafinen esitys havainnollistaisi standardointia.

Kirjallisuusluettelo

Kortin ”kirjallisuusluettelon” sijasta tulisi käyttää otsikointia ”hankintoja ohjaava lainsäädäntö ja Rakennustieto Oy:n julkaisuja” mikäli tarjouksen valintaa käsittelevää muiden tahojen julkaisemaa kirjallisuutta ei haluta luetteloida tässä yhteydessä.

Korttiluonnoksessa mainittu Asetus valtion hankinnoista ei ole enää voimassa, sen tilalle tulisi laittaa Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007. Luetteloon voi lisätä myös erityisalojen hankintalain, laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 349/2007.

Muutama esimerkki hankintakirjallisuudesta:

Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot, Pekkala, Elise ja Pohjonen, Mika. Tietosanomaa 2010.

Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Hyvönen Olli, Kess Kaija, Piisi Tero, Tuomela Heikki, Uotila Jaakko. Edita Publishing Oy 2007.

Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa. Saarinen Kirsi-Maria. Edita Publishing Oy 2008.

Julkisten hankintojen käsikirja. Kuusniemi-Laine Anna ja Takala Pilvi. Edita/Kauppakamari 2007.

Julkiset hankinnat, Eskola Saila ja Ruohoniemi, Erkko, WSOY 2011.

Konsultin käyttö kaavoituksessa. Laine Ritva ja Hurmeranta Ulla. Suomen Kuntaliitto 2008

Katsomme, että Suunnittelutarjouksen valinta – kokonaistaloudellinen edullisuus RT-kortti on parhaimmillaan selkeä apuväline hankintalain käytännön soveltamisen ongelmien poistamiseksi.

Suosittelimme kortin palauttamista valmisteluun sen rakenteen selkiyttämiseksi ja sisällön tarkentamiseksi. Suosittelimme, että asiantuntijaryhmää täydennetään hankintalakimiehellä. Myös Arkkitehtiliitto on mielellään käytettävissä asiantuntijaryhmän laajentamiseksi.

Paula Huotelin
Pääsihteeri
Suomen Arkkitehtiliitto

Asko Takala
puheenjohtaja
Arkkitehtitoimistojen liitto ATL