



Arviointi KELAn hankintamenettelystä taksivälityspalveluissa

Sosiaali- ja terveysministeriö

15.4.2020



Sisällysluettelo

	sivu
Selvityksen tausta ja toteutus	3
Tausta, sääntely ja lähtökohdat	6
Vuoden 2018-2019 hankinnat	11
Palveluntuottajien näkökulmat	27
Kustannusvaikutukset	34
Palvelun laatu ja palautteet	37
Yhteenveto	43
Vaihtoehtoiset hankintatavat	47
Suositukset ja kehitysehdotukset	52

KPMG:n toimeksianto

Toimeksiannon tarkoituksena on selvittää ja arvioida KELAn viime vuosina toteuttamien taksivälityspalvelujen, kuntoutuspalvelujen ja tulkkauspalvelujen hankintojen toimivuus asiakkaiden, palveluntuottajien ja KELAn näkökulmista.

Toimeksiannon tavoitteena on saada ehdotukset selvityksen kohteena olevien hankintojen toteuttamisesta asiakasystävällisellä, asiakkaiden perusoikeudet turvaavalla sekä korvausten, etuuksien ja palvelujen rahoituksen kannalta tarkoituksenmukaisella ja taloudellisella tavalla. Painopiste on kysymyksessä, miten hankintamenettelyjä kyseisissä etuuksissa voitaisiin kehittää mainittuun suuntaan, eikä arvioida viime vuosien hankintojen epäkohtia. Lisäksi annetaan ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi sairausvakuutuslain (1224/2004), Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) ja vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista annetun lain (133/2010) osalta siltä osin, kun nämä liittyvät toimeksiannon tarkoitukseen ja tavoitteisiin.

Selvityksen toteutus

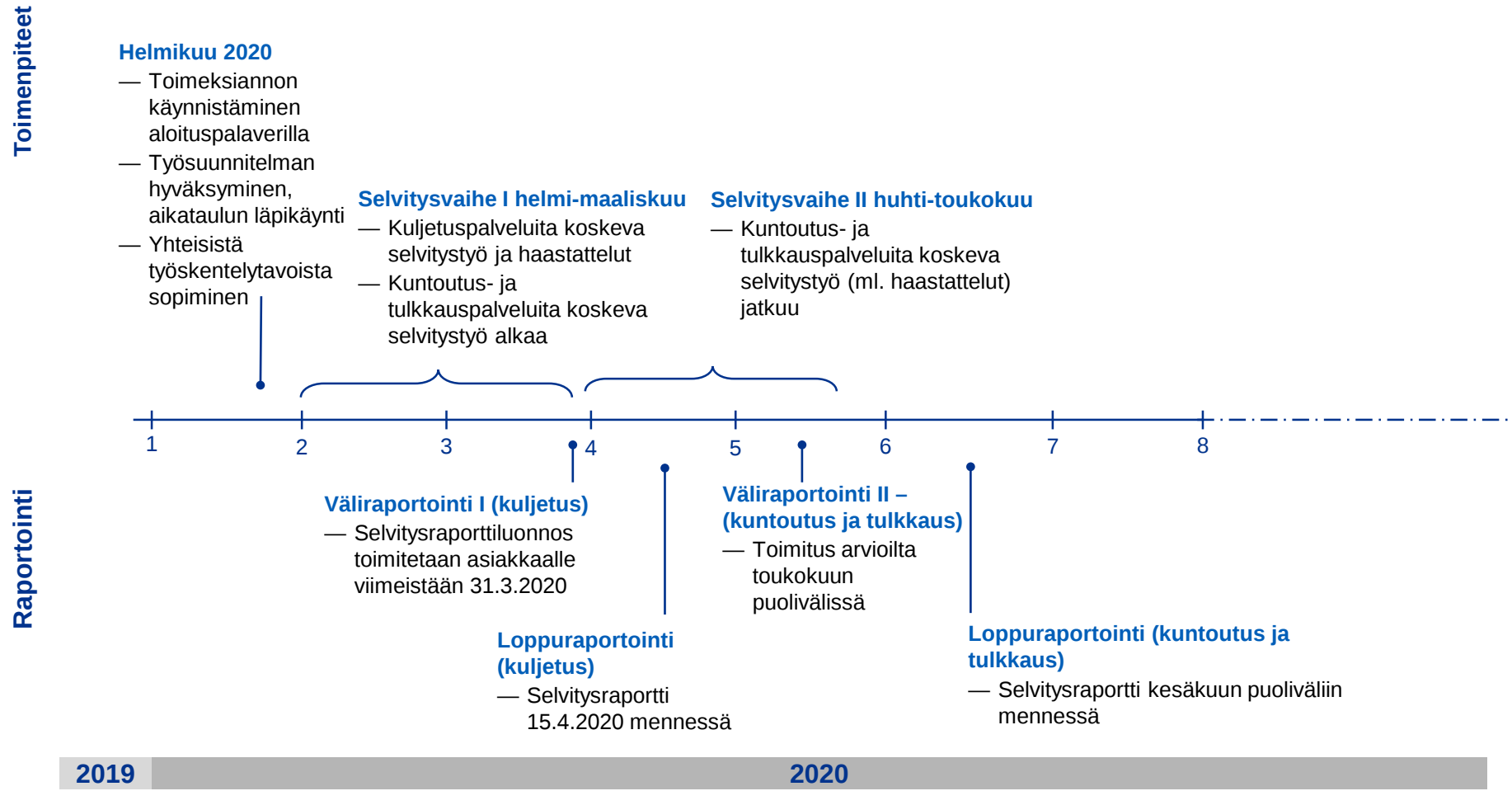
Selvityksen pääasiallisena toteutusmenetelmänä käytetään KELAn asiantuntijoiden, eri sidosryhmien edunvalvontaorganisaatioiden avainhenkilöiden ja palveluntuottajien haastatteluja. Haastattelujen avulla pyritään luomaan kokonaiskuva hankintamenettelyistä sekä kilpailuttavan tahon, tarjoajien / palveluntuottajien että palveluiden käyttäjien näkökulmasta.

Osana selvitystyötä KPMG on perehtynyt arvioinnin kohteena olevien hankintojen hankinta-asiakirjoihin sekä aiheista aiemmin tehtyihin selvityksiin ja KELAlta saatuihin tausta-aineistoihin, kuten palveluja koskeviin tilastoihin.

Hankintojen valmistelu ja tavoitteet

- Hankintojen ohjaus ja taloudelliset edellytykset
- Kilpailutettavien kokonaisuuksien määrittely
- Hankintojen keskeisten tavoitteiden määrittely
- Hinnoittelu
- Sidosryhmien kuuleminen valmisteluvaiheessa
- Sopimusten seuranta
 - Palvelutaso
- KELAn havaitsemat ongelmakohdat
- Kehityssuunnitelmat

Selvitystyön toteutus ja aikataulu





Tausta, sääntely ja lähtökohdat



Taksipalvelujen hankintojen arviointi

Arvioitavat hankinnat

Taksimatkoja koskevan matkakorvausten osalta arviointi on rajattu KELAn vuosina 2018-2019 toteuttamiin hankintoihin.

KELA kilpailutti vuoden 2018 keväällä korvaamiensa taksimatkojen palveluntuottajat kokonaisvaltaisesti siten, että kilpailutusalueita oli Manner-Suomen alueella 17.

Uudenmaan alueen KELA kilpailutti uudelleen vuoden 2018 lopussa.

Hankinnan organisointi KELAssa

Hankinnan toteutuksen vastuunjako on KELAn organisaatiossa toteutettu siten, että etuusryhmä toimii tilaajana vastaten valmistelutyöstä. Etuusryhmä tilaa hankintapalvelut hankinta- ja lakiyksikön hankintapalveluryhmältä. Kilpailutusvaiheen jälkeen sopimuksen täytäntöönpano ja sen seurantavaihe kuuluu etuusryhmän vastuulle. Hankintakauden aikana valvontaa ja seurantaa tehdään myös vakuutuspiireissä ja lakiyksikössä.

Taustamateriaali

Tarjouspyyntömateriaali ja tarjoukset

Hankintapäätökset liiteaineistoinen

Taksialan toimijoilta saatiin markkinakartoitukseen osallistumismateriaaleja ja markkinavuoropuheluvastauksia

Toteutetut haastattelut

KELA hankinta- ja etuusryhmän edustajat

Kehitysvammaisten tukiliitto ry

Invalidiliitto ry

Suomen Taksiliitto ry

Menevä Oy

Taksi Saimaa Oy

KELAN korvaamat taksimatkat

KELA korvaa asiakkaan matkakustannuksia sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella silloin, kun matka tehdään asiakkaan sairauden, raskauden tai kuntoutuksen vuoksi.

Matkakorvaus myönnetään matkasta, joka tehdään asiakkaan vakinaisesta kotisoitteesta yleensä lähimpään terveydenhuollon yksikköön, josta asiakas voi saada tarpeellisen hoidon. Samoin korvausta myönnetään matkoista, jotka asiakas tekee terveydenhuollon yksiköstä vakinaiseen kotiosoitteeseensa. Tavallisesti lähimpänä hoitopaikkana pidetään kunnan tai kuntayhtymän niin sanottua pääterveyskeskusta. Kun kunta tai kuntayhtymä antaa asiakkaalle maksusitoumuksen, matka korvataan sinne, mistä asiakas on hoidon saanut.

Asiakkaan hoitopaikka voi perustua valinnan vapauteen tai palveluseteliin. Tällöin matka korvataan enintään niiden kustannusten mukaan, jotka aiheutuisivat, jos asiakas matkustaisi kotiosoitteesta pääterveyskeskukseen (perusterveydenhuollon palvelut) tai yliopistosairaalaan (erikoissairaanhoito).

Matkakorvaus myönnetään halvimman käytössä olevan matkustustavan mukaan siten, että asiakkaan terveydentila otetaan huomioon.

Taksilla tehty matka korvataan silloin, kun terveydenhuollon edustaja on katsonut asiakkaan terveydentilan edellyttävän taksin käyttöä. Tällöinkin ensisijainen matkustustapa on yhdistelty taksimatka. Asiakkaan matkaoikeus selvitetään terveydenhuollon antamalla todistuksella SV 67, Todistus matkakorvausta varten.

Asiakkaalla voi olla oikeus taksimatkaan myös puutteellisten liikenneyhteyksien vuoksi. Kun asiakas tekee tilausta, hänen täytyy itse perustella liikenneolosuhteet. Asiakkaalle voidaan myöntää oikeus taksilla tehtyyn matkaan siltä osin, kun joukkoliikennettä ei ole käytettävissä.

Yhdensuuntaisen matkan omavastuuosuus on enintään 25,00 euroa. Jos matkan kustannus jää alle omavastuun, asiakkaalta peritään omavastuuna vain matkan todellinen kustannus. Asiakkaan vuotuinen omavastuuosuus on 300 euroa. Tämä omavastuu kertyy kaikista eri kulkuneuvoilla tehtyjen matkojen omavastuuosuuksista tai sitä pienemmistä kustannuksista. Kun vuotuinen omavastuuosuus on täyttynyt, KELA lähettää asiakkaalle vuotuisen omavastuun täyttymisestä kertovan kortin SV 191. Kun asiakas esittää SV 191 kortin tai väliaikaisen todistuksen vuosiomavastuun täyttymisestä autoilijalle, matkasta ei peritä omavastuuosuutta.

Muutokset toimintaympäristössä

Liikennepalvelulain uudistus

Laki liikenteen palveluista (320/2017, liikennepalvelulaki) tuli voimaan 1.7.2018.

Laki muutti olennaisesti taksiliikenteen sääntelyä vaikuttaen siten myös KELAn korvaamien taksimatkojen järjestämiseen. Liikennepalvelulain tavoitteena on edistää kilpailun tasapuolisuutta henkilöliikennemarkkinoilla sekä henkilö- ja tavaraliikenteen palveluntarjoajien kilpailukykyä ja vähentää toimialaan kohdistuvaa sääntelyä.

1.7.2018 alkaen asiakas ei saa korvausta sellaisesta matkasta, jota ei ole tilattu KELAn kanssa sopimuksen tehneeltä palveluntuottajalta.

Maakunta- ja sote uudistus

KELAn taksivälityspalvelu hankinta kilpailutettiin vuosien 2017-2018 aikana, jolloin käynnissä oli Sipilän hallituksen maakunta- ja sote uudistuksen valmistelu maakunnallisen vastuurakennemallin pohjalta.

Uudistuksen keskeinen suunniteltu muutos olisi ollut sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen sairaanhoitopiireiltä, kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Suunniteltujen muutosten johdosta KELA kilpailutti taksivälityspalvelut maakunnittain.

Liikennepalvelulain voimaantulon vaikutukset

- 1.7.2018 voimaan tulleen liikennepalvelulain myötä taksikiintiöistä, asemapaikoista ja päivystys- sekä ajovelvoitteista luovutaan. Myös taksien enimmäishinnasta eli taksoista luovutaan. Taksimatkan hinta / hinnan määräytymisen perusteet on kerrottava asiakkaalle ennen matkaa ja hintatiedon on oltava nähtävillä autossa. Liikenteen turvallisuusvirasto voi tarvittaessa antaa määräyksen taksiliikenteen palvelujen hinnoista, jos hinnat nousevat kohtuuttomiksi.
- Autokohtainen taksilupa muutetaan yrityskohtaiseksi taksiliikenneluvaksi ja sen saamisen edellytyksiä kevennetään. Yksi taksilupa riittää yhdelle yrittäjälle, ajoneuvojen määrää ei ole rajoitettu. Taksiluvan haltija vastaa siitä, että kuljettajalla on taksinkuljettajan ajolupa. Liikennepalvelulaki asettaa myös edellytyksen kuljettajan riittävä vuorovaikutus- ja kielitaidosta sekä kyvystä ottaa huomioon matkustajan

toimintarajoituksista johtuvat erityiset tarpeet.

- Taksinkuljettajan tulee suorittaa Liikenteen turvallisuusviraston järjestämä taksinkuljettajan koe. Taksinkuljettajan kokeen tarkoituksena on selvittää ajoluvan hakemisen yhteydessä, että kuljettaja kykenee huolehtimaan matkustajan turvallisuudesta myös käytettävästä ajoneuvosta riippumatta, ottamaan huomioon matkustajan toimintarajoitukset ja että hänellä on pääasiallista toiminta- aluetta koskeva riittävä paikallistuntemus.
- Liikennemuodosta riippumatta henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajan on huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa vapaasti käytettäväksi (avoin rajapinta).

Keskeiset vaikutukset

Säännelystä markkinasta avoimeen

- Palveluiden kilpailuttamistarve

Asemapaikoista sekä päivystys- ja ajovelvoitteista luopuminen

- Markkinoiden toimivuus ja kaluston alueellinen saatavuus?
- Vaikutukset asiakas- ja paikallistuntemukseen?

Taksitaksan poistuminen ja hintatason kehitys

Hinnoitteluun ja hinnoittelurakenteeseen liittyvä epävarmuus.

Käytännössä aiemmin taksiliikennelaista ja sen nojalla annetuista määräyksistä suoraan johtuneet vaatimukset tuli huomioida hankintasopimuksissa.



Vuoden 2018-2019 hankinnat



Vuoden 2018-2019 kilpailutus

Hankinta on kilpailutettu EU-kynnysarvon ylittävänä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) mukaisena palveluhankintana, avoimella menettelyllä.

Hankinnan kohteena oli kokonaispalvelu. Hankittava palvelukokonaisuus sisältää henkilökuljetusten tilausten vastaanoton, yhdistelyn, välityksen, kuljetuspalveluiden järjestämisen ja valvonnan, sekä maksuliikenteen ja raportoinnin.

Palvelukokonaisuuden hankinta on toteutettu yhtenä kokonaisuutena, koska tätä on pidetty sopimusten hallinnan ja hankittavien palvelujen käytännön toimeenpanon kannalta tarkoituksenmukaisinta.

Palvelun hankinta on toteutettu maakunnittain erilliskilpailutusten perusteella niin, että kunkin maakunnan alueelle on valittu yksi kokonaisvastuullinen palveluntuottaja

Hankinnan laajuus

KELAn tarjouspyyntöihin on liitetty tilastot kokonaiskuljetusmääristä ja matkoista alueittain, kellonajoittain ja kalustoittain.

Käytännössä kaikissa maakunnissa matkojen määrä on yli 100 000 matkaa vuodessa, lukuun ottamatta Keski-Pohjanmaata. Uudenmaan alueella matkoja on yli 600 000 vuodessa.

Hankinnan valmistelu

Hankinnan valmistelun aikataulu

KELA ryhtyi valmistelemaan hankintaa syksyllä 2017. Liikennepalvelulain voimaantuloaikataulu (1.7.2018) asetti hankinnan kilpailuttamiselle takarajan. Valmistelun käynnistymisen viivästymiseen vaikutti muun muassa ns. yhteiskuntataksaan liittyvät odotukset. Liikenne- ja viestintäministeriö vastusti yhteiskuntataksaa, koska taksa oletettavasti vääristäisi markkinaa.

KELAssa hankinnan valmistelun aikataulua pidettiin liian tiukkana. Tarjoajapuolen yleinen toive oli, että KELAn tulisi kommenttien pyytämisen lisäksi huomioida saadut kommentit ja todella pyrkiä muokkaamaan tarjouspyyntöä alan toimijoiden ehdottamaan suuntaan.

Valmistelevat toimenpiteet

KELA järjesti hankintaa edeltävän markkinakartoituksen marraskuussa 2017. Hankinnasta kiinnostuneita toimittajia pyydettiin ilmoittamaan kiinnostuksensa olla mukana. Ilmoittautuneille toimittajille lähetettiin tarkempia tietoja hankinnasta sekä kysymyksiä vastattavaksi.

Markkinakartoituksen tarkoituksena oli selvittää suunniteltuun hankintaan liittyviä reunaehtoja, kartoittaa hankinnan kohteena olevien palvelujen markkinoita sekä saada kattavasti tietoa palvelujen saatavuudesta, toimivuudesta, toteutusmahdollisuuksista sekä potentiaalisista palveluntarjoajista.

Vuoden 2018-2019 hankinnan valmistelua koskevat huomiot

KELAssa hankinnan valmistelun aikataulua pidettiin haasteellisena. Hankinnan valmisteluun olisi tarvittu enemmän aikaa erityisesti huomioiden palvelujen hankintatavan muutokset ja uudistuksen markkinavaikutukset, mutta uudistuksen voimaantulo asetti aikataulurajan.

Alueellinen laajuus: Hankinnan aluejako perustui hankinnan valmisteluajankohtana vireillä olleen maakunta- ja sote-uudistuksen aluejakoon.

KELAssa ennakoitiin, että markkinoille tulee uusia toimijoita.

Hankinnan valmistelussa pyrittiin siihen, että palvelut turvataan aiemmalla tasolla kilpailuttamistarpeesta huolimatta.

Kuntasektorilla vastaavia palveluita (mm. vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut) ryhdyttiin lakimuutoksen vaikutuksista johtuen kilpailuttamaan laajasti erilaisten siirtymäkausien / tilapäisratkaisujen turvin. Varovaisesti voidaan arvioida, että vain pieni osa toimijoista siirtyi noudattamaan uusia kilpailutettuja hankintasopimuksia 1.7.2018.

Hankintaprosessin läpivienti

Ilmoitukset

- Hankintailmoitukset julkaistiin 17.1.2018 jokaisen Manner-Suomen maakunnan osalta erikseen.
- Palvelun hankintamenettelynä käytettiin avointa menettelyä.
- Tarjousten vastaanottamisen määräaika oli 26.2.2018.
- Hankintailmoituksessa ilmoitettiin solmittavan hankintasopimuksen kestoksi 11.4.2018-31.12.2021, jonka lisäksi osapuolet voivat neuvotella 1+1 vuoden optiokaudesta
- Uudellamaalla palvelu kilpailutettiin uudelleen loppuvuonna 2018.
- Uusintakilpailun hankintailmoitus julkaistiin 15.11.2018
- Tarjousten vastaanottamisen määräaika oli 17.12.2018

Hankintapäätökset

- Hankintaa koskevat päätökset tehtiin 23.3.2018.
- Uudenmaan maakunnan uudelleen kilpailutusta koskeva päätös tehtiin 20.12.2018.

Käynnissä olevat kilpailutukset

- KELA julkaisi hankintailmoituksia, joilla haetaan palveluntuottajia käyttöoikeussopimuksella kolmeen maakuntaan (6.3.2020 julkaistu ilmoitukset Etelä-Pohjanmaan ja Kanta-Hämeen osalta, 5.3.2020 Lapin osalta)
- Kilpailutusten määräaika on 6.4.2020
- Käyttöoikeussopimuksen päättymisajaksi ilmoitetaan 31.12.2021, jonka lisäksi osapuolet voivat neuvotella 1+1 vuoden optiokaudesta

Tarjouspyyntö

KELA haki tarjouspyynnöllä kokonaisvastuullisia palveluntuottajia toteuttamaan KELA-korvattavien taksimatkojen sähköistä suorakorvausmenettelyä. Suorakorvausmenettely perustuu sairausvakuutuslain (1224/2004) 15 luvun 9 §:ään. Sairausvakuutuslain mukaisesti vakuutetun matkakorvaus voidaan maksaa sopimuksen osapuolena olevalle kuljetuspalvelukeskukselle erillisen sopimuksen mukaisesti. KELA kilpailutti EU-hankintana sairausvakuutuksesta korvattavat matkat ja palvelut.

Palveluntuottaja haettiin maakunnittain lukuun ottamatta Ahvenanmaata. Lisäksi Keski- ja Pohjois-Pohjanmaa oli yhdistetty yhdeksi hankittavaksi kokonaisuudeksi.

Hankinnan mukaiseen palvelukokonaisuuteen sisältyi henkilökuljetusten tilausten vastaanoton, yhdistelyn, välityksen, kuljetuspalvelujen järjestämisen ja valvonnan, sekä maksuliikenteen ja raportoinnin.

Sama palveluntuottaja voi vastata useamman kuin yhden kilpailutusalueen suorakorvausmenettelystä. Tällöin Palveluntuottajalla on velvollisuus yhdistellä kuljetuksia sen vastuulla olevien kilpailutusalueiden välillä eikä vain yhden kilpailutusalueen sisällä. Menettely koskee taksi- ja henkilöliikenneluvalla tehtyjä matkoja.

Tarjouspyynnössä asetettiin tarjoajaa koskevia vaatimuksia koskien rekisteröintejä, kokemusta, henkilöstöä, toiminnallisia ja teknisiä edellytyksiä sekä vakuutuksia. Kokemuksen osalta edellytettiin, että tarjoajalla on kokemusta henkilöliikenteen tilausvälitystoiminnasta, ja matkojen yhdistelystä ja henkilökuljetuksista vähintään 12 kuukauden ajalta. Henkilöstön osalta edellytettiin, että henkilöstön ammattitaito ja osaaminen vastaavat tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia. Edellytyksenä oli myös tarjoajan olemassa olevat tekniset edellytyksen tuottaa tarjottua palvelua tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Tarjouksen vertailuhinta on tarjouksen liitteen tarjouslomakkeelle muodostuva vertailuluku. Ainoa lomakkeelle syötettävä tieto on alennusprosentti, jonka tarjoaja tarjoaa lomakkeella ilmoitetuille palveluiden enimmäishinnoille.

Hankinnan kohde

Palveluntuottajan kokonaisvastuu

- Palveluntuottaja vastaa laadukkaasta palvelusta KELA:lle koko hankittavan palveluketjun osalta. Palveluketjun osat ovat matkojen tilaus, yhdistely, välitys, kuljetuspalvelujen järjestäminen ja valvonta, maksuliikenne, raportointi. Palveluntuottaja voi käyttää alihankintaa kaikkien em. tehtävien hoitamiseen. Kokonaisvastuullinen palvelumalli antaa mahdollisuuden palveluntuottajalle toteuttaa hankittava palvelu operatiivisen toiminnan osalta haluamallaan tavalla. Samoin teknisen toteutuksen yksityiskohdat palveluntuottaja voi toteuttaa suunnittelemallaan tavalla.
- Palvelun toteuttamisessa huomioidaan asiakkaiden erityistarpeet sekä kuljetusten luotettavuus ja oikea-aikaisuus. Palveluntuottajalla voi olla omia autoja ja kuljettajia ja/tai palveluntuottaja voi hankkia kuljetukset tekemällä yksittäisten liikenteenharjoittajien tai yhteenliittymien kanssa sopimuksia kuljetusten hoitamisesta.

Autojen riittävyys

- Palvelukuvauksen mukaan palveluntuottaja vastaa siitä, että jokainen tilattu matka on korkeatasoisten laatuvaatimusten mukainen ja jokaiselle matkalle löytyy tarkoituksenmukainen kulkuneuvo. Palveluntuottajan on varmistettava, että autoja on alueellisesti riittävä määrä, jotta jokaisen asiakkaan matka voidaan hoitaa luotettavasti. Palvelukuvauksen mukaan palveluntuottajan tulee arvioidessaan liikenteenharjoittajien määrää ottaa huomioon kuljetuskustannusten hinnoittelu sekä palveluun sisältyvät korkeat laatuksiteerit, kuten se, kuinka nopeasti auton tulee olla asiakkaan tilaamassa paikassa. Autoja on oltava saatavilla riittävä määrä myös haja-asutusseudun liikennöintialueelta, jotta laadukas kuljetuspalvelu voidaan toteuttaa Palvelukuvauksessa kerrotulla tavalla.

Omapastuu ja palkkiot

- Asiakkaan omapastuu yhdensuuntaisesta matkasta on sairausvakuutuslain mukainen 25 euroa. Jos matkan kustannus on alle omapastuuosuuden, asiakkaalta peritään vain matkan hinnan suuruinen omapastuuosuus.
- KELA maksaa maksukertapalkkiota palveluntuottajalle asiakaskohtaisesti 1,50 euroa per toteutunut KELAn hyväksymä yksin tehty suorakorvausmatka. Maksukertapalkkion suuruus on 3 euroa per toteutunut suorakorvausmatka, kun kyse on KELAn hyväksymästä yhdistellystä matkasta. Yhdistellyssä matkassa maksukertapalkkio maksetaan asiakaskohtaisesti, esim. kahden henkilön yhdistelystä matkasta maksetaan 2 kertaa 3 euroa yhteensä 6 euroa maksukertapalkkiota.
- Tarjouspyynnön mukaan KELA korvaa sairausvakuutuslain perusteella korvattavista matkoista hankintapäätöksen mukaisen hinnan.

KELA-kyytien vuosimäärä on suuri ja joillakin alueilla niiden suhteellinen osuus ajojen kokonaismäärästä on erittäin merkittävä. Tilanne voi olla käytännössä se, että alueen vakiintunut välityskeskus toimija on ainoa taho, joka pystyy sitoutumaan hankintaa. Useimmat toimijat eivät kykene alueellisesti takaamaan riittävä kuljettajamäärää alueella. KELA on katsonut, ettei se voi edellyttää välityskeskuksesta aiesopimusta liikennöitsijöiden kanssa. Samalla välityskeskus joutuu ottamaan tietynlaisen riskin autojen riittävyydestä erityisesti alueella, jossa KELA-kyytien suhteellinen osuus on alhaisempi ja vaihtoehtoisia liikennöintimuotoja saatavilla. Tilanne on tämä mm. Uudenmaan alueella. Vastaavasti niillä alueilla, joilla KELA-kyytien osuus on liikennöitsijöiden kokonaisajomäärästä suuri, liikennöitsijöillä ei välttämättä ole mahdollista jättäytyä liikennöinnin ulkopuolelle.

Hankinnan kohde

Matkojen yhdistely

Yhdistellyllä matkalla tarkoitetaan sitä, että kahden tai useamman asiakkaan tilaamat matkat yhdistetään yhdeksi kuljetukseksi. Tarjouspyynnön mukaan yhdistelyä tulee tehdä erityisesti pitkällä, samaan aikaan ja samaan suuntaan suunnitelluilla matkoilla riippumatta kunta- ja maakuntarajoista. Asiakkaan matka voi pidentyä yhdistelyn takia enintään kaksinkertaiseksi verrattuna suoraan taksimatkaan, mutta kuitenkin enintään 120 minuutin pituiseksi. Asiakas voi olla perillä terveydenhuollon yksikössä aikaisintaan 60 minuuttia ennen vastaanottoaikaa. Kun asiakas kotiutuu terveydenhuollon yksiköstä odotusaika matkan tilauksesta kuljetuksen lähtöön voi olla enintään 60 min.

Kuljetusten laatu ja kalusto

Palveluntuottaja vastuulla on, että jokainen tilattu matka on korkeatasoisten laatuvaatimusten mukainen ja jokaiselle matkalle löytyy tarkoituksenmukainen kulkuneuvo. Palveluntuottajan on varmistettava, että autoja on alueellisesti riittävä määrä, jotta jokaisen asiakkaan matka voidaan hoitaa luotettavasti.

Palveluntuottaja vastaa, että

- Liikenteenharjoittajilla on asianmukaiset luvat liikenteen harjoittamiseen
- Liikenteenharjoittajien toimintaa valvotaan ja mahdollisin poikkeamiin puututaan välittömästi
- Kuljetuksissa noudatetaan asiakasturvallisuutta

Lisäksi KELA on asettanut ehtoja, joiden mukaisesti kuljettajien tulee toimia. Ehdot sisältävät, muiden muassa, vaatimuksen kuljettajan ajoneuvoluokan edellyttämästä ammatillisesta pätevyydestä, asiakkaan turvallinen nousu autoon ja saattaminen kotiin/hoitolaitokseen, asiakkaan ja apuvälineen asianmukaisesta ja huolellisesta kiinnittämisestä huolehtiminen sekä vaatimukset tiedoista, joiden tulee ilmetä asiakkaan kuitilta. Palveluntuottajan vastuulla on myös, että kuljettaja ajaa matkan KELAn kannalta edullisinta reittiä pitkin huomioiden yhdistelyn ja KELAn hyväksymien matkapoikkeamien (esim. apteekkikäynti) vaikutuksen reittiin.

Hankinnan kohde

Autojen varustetaso

Tarjouspyynnön palvelukuvauksessa asetetaan vähimmäisvaatimuksia auton varustetasolle koskien ominaisuuksien, kunnon ja varustetason asianmukaisuutta. Autoissa tulee olla ajoneuvolaitteet ja –ohjelmistot, jotka täyttävät tilausvälityskeskuksen kriteerit. Ajoneuvolaitteen lisäksi autoissa tulee olla taksamittarijärjestelmä. Laitteen tulee olla liitetty maksupäätteeseen niin, että matkan hintatieto muodostuu taksamittarilla. Kuljettajan tulee liittää maksutapahtumaan tilausvälityskeskuksesta saatu tilaustunnus. Suorakorvausjärjestelmän tulee olla rakennettu siten, että tilaustunnus näytetään tarvittavilta osin kuljettajalle, jonka pitää pystyä lisäämään tunnus kullekin matkalle maksutapahtuman yhteydessä joko automaattisesti tai manuaalisesti.

Taksikaluston tulee ajoneuvojen rakenteen ja varusteiden puolesta olla esteettömyyden, invavarusteiden tason ja pyörätuolikiinnitysten osalta kulloinkin voimassa olevien määräysten mukaisia. Paarikuljetuksiin soveltuvien autojen tulee olla Trafín suosituksen mukaisia.

Raportointi ja laadunvalvonta

Palveluntuottajan tulee raportoida välitetyt matkat kuukausittain. Jokaisesta yhdistellystä matkasta tulee toimittaa yksityiskohtaiset tiedot. Yhdisteltyjen matkojen raportoinnissa ilmoitetaan säästetyt kilometrit.

Palveluntuottajan tulee ilmoittaa saatujen palautteiden kappalemäärät aihealueittain eriteltynä sekä eriteltynä negatiiviseen/positiiviseen/muuhun palautteeseen. Raportissa ilmoitetaan myös tiedot mahdollisista korjaavista toimenpiteistä tai muista palautteiden edellyttämistä seikoista, joilla kehitetään palvelun laatua. Palveluntuottajan tulee ilmoittaa KELAlle korjaustoimenpiteet, jos palveluntuottajan toiminnassa ilmenee palautteiden kautta puutteita.

KELA ohjeistaa asiakkaita palautteen ja kysymysten ottamaan ensisijaisesti yhteyttä siihen tilausvälityskeskukseen, josta matka on tilattu (<https://www.kela.fi/nain-tilaat-taksin#alueelliset-tilausnumerot>).

Hankinnan kohde

Yhteydenottotavat

Puhelintilaus on matkojen pääasiallinen tilaustapa. Tilaajalta ei saa veloittaa puheluista minkäänlaisia palvelumaksuja.

Palveluun tulee sisältyä toiminto, jolla asiakkaat voivat tehdä matkatilauksia internetin kautta. Asiakas voi tilata matkan internet-tilauksella silloin, kun asiakkaalla on pitkäaikainen taksin käyttöön oikeuttava todistus ja kun asiakkaan tiedot on profiloitu tilausvälitysjärjestelmään KELAn ilmoituksen perusteella.

Myös terveydenhuollon kanssa on mahdollista rakentaa internet- tilaus, joka tulee hyväksyttää KELAlla ennen palvelun käyttöönottoa.

Tilausvälityskeskuksessa on oltava aistivammaisia varten tekstiviestitilaus.

KELAn tarkoituksena on ollut arvioida yhteydenottotapojen kehittämismahdollisuuksia (mm. tilaussovellusten/appien käyttöönotto) seuraavan varsinaisen hankintakauden yhteydessä. Kilpailutusaikataulu asetti rajoitteita uusien teknologioiden käyttöönotolle käynnissä olevalla hankintakaudella.

Tilauk käytännöt

Taksi tilataan alueellisesta tilausnumerosta. Tilausprosessia operoi maakunnallinen palveluntuottaja osana kokonaispalvelua.

Hankinnan kohde

Raportointi ja laadunvalvonta

Palveluntuottajan tulee dokumentoida ja raportoida (kuukausittain päiväkohtaisesti) KELAlle veloituksetta vähintään sopimuksen kohdissa 8.1–8.5 mainitut asiat, jotka koskevat palvelun laatua:

- Välitetyt matkat (matkat päivittäin ja kuukausittain)
- Palautteet

Palautteiden kappalemäärä tulee ilmoittaa aihealueittain eriteltynä (asiakaspalvelu, odotusaika, yhdistely jne). Lisäksi palautteiden kappalemäärä ilmoitetaan palautekanavittain seuraavasti eriteltynä:

- negatiivisten palautteiden kappalemäärä, palautteen antajan mukaan eriteltynä (asiakas, liikenteenharjoittaja vai terveydenhuolto)
- positiivisten palautteiden kappalemäärä, palautteen antajan mukaan eriteltynä (asiakas, liikenteenharjoittaja vai terveydenhuolto)
- muut palautteet ja tiedustelut sekä kehitysideat.
- Palautteiden yhteyteen pitää liittää muun muassa selostukset tapauksista.
- KELAlla on myös oikeus saada erillisestä pyynnöstä palvelujen suunnittelua, toiminnan kehittämistä ja auditointia varten tarvitsemaansa tietoa.

Laatupoikkeamiin liittyvistä seurauksista on sovittu hankintaa koskevassa sopimuksessa.

KELAlta saadut tiedot palvelun toimivuudesta

Toiminnan vakiinnuttua palautteet ovat koskeneet etupäässä kuljettajien käytöstä ja ammattitaitoa.

Käytännössä KELA selvittää myös yksittäisiä palautteita raporttien läpikäynnin ohella, kun asiakas antanut palautteen yksityiskohtaisesti. KELA vastaanottaa paljon suoraan asiakaspalautetta eri kanaviin, palautteet kirjataan KELAn palautejärjestelmiin. Palaute on luonteeltaan heterogeenista, paljon matkustavilta asiakkailta palautetta tulee enemmän. Palautteiden aiheet vaihtelevat alueittain, kuljettajien toiminta yleisin palautteen aihe.

Hankintasopimukset

Hankintasopimukset solmittiin maakunnittain voittaneiden palveluntuottajien kanssa.

Sopimusten hankintakauden aikaisesta seurannasta vastaa etuusryhmä vakuutuspiirien ja tarvittaessa lakiyksikön tuella.

Sopimusrakenne

Palveluntuottaja on sopimussuhteessa KELAan, eikä KELA puutu palveluntuottajan ja taksiyrittäjien välisten sopimusten sisältöihin.

Lähtökohtana on se, että KELA ei puutu liikenteenharjoittajan ja Palveluntuottajan väliseen toimintaan.

Sopimuksen mukaan palveluntuottaja vastaa kokonaisvastuullisesti palvelun toteutumisesta.

Palveluntuottaja sitoutuu kuitenkin sopimuksella kohtelemaan kaikkia liikenteenharjoittajia tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti.

Sopimuskumppanit maakunnittain

Uusimaa: Helsingin-Uudenmaan Taksit Oy, uusintakilpailutuksessa Menevä Oy

Varsinais-Suomi, Satakunta: Lounais-Suomen Taksidata Oy

Pirkanmaa, Kanta-Häme: Tampereen Aluetaksi Oy

Päijät-Häme: Pääkaupunkiseudun Taksit Oy

Kymenlaakso: Kymenlaakson Taksi Oy

Etelä-Karjala: Taksi Saimaa Oy

Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi

Lappi: Pro-Keskus Oy

Etelä-Pohjanmaa: Keskustaksi Oy

Pohjanmaa: Vaasan Ulataksi Oy

Keski- ja Pohjois-Pohjanmaa: Pohjois-Suomen Taksi Oy

Kainuu: Kainuun Taksivälitys Oy

Havaitut ongelmat hankintakauden aikana

Autojen saatavuus

KELAn kilpailutusmallissa korostuu alueellisen palveluntuottajan kokonaisvastuu sekä välitystoiminnasta että liikennöinnistä. Erityisesti hankintakauden alkuvaiheessa kapasiteettiongelmat korostuivat, pahiten Uudenmaan alueella, jossa valittu palveluntuottaja hinnoittelu palvelun liian alhaiseksi. Lisäksi alueella on paljon muuta liikennöitsijöille vaihtoehtoisia ajoa. Myös tietynlainen muutosvastarinta näkyi hankintakauden alussa.

Järjestelmät ja maksuliikenne

Varajärjestelmät ovat toimineet, eikä palvelun saatavuudessa ole ollut pitkiä katkoja. Katkot ovat ns. ”normaaleja katkoja”, kestoiltaan, muutamista minuuteista tuntiin. Katkotilanteissa maksuliikenteessä viivästyksiä, koska tiedot joudutaan syöttämään manuaalisesti jälkikäteen.

Kuljettajia koskeva palaute

Pääosa KELAn vastaanottamasta palautteesta koskee kuljettajien toimintaa tai käytöstä. Palautteeseen liittyviä huomioita on käsitelty yksityiskohtaisesti jäljempänä (diat 37-42).

KELAn näkemys nykytilanteesta

Yleisellä tasolla KELAn asiantuntijat arvioivat, että hankintakauden alkuvaiheessa kokonaistilanne tietyiltä osin huononi, mutta toiminnan vakiinnuttua lähennetty hankintaa edeltänyttä tasoa (huomioiden kuitenkin nyt käynnissä olevat uudet kilpailutukset ja niiden mahdolliset vaikutukset).

Hankintapäätöksiä koskevat valitukset

MAO:470/19, Kanta-Häme

KELAn kilpailutuksesta sairausvakuutuksesta korvaamien matkojen ja palveluiden Kanta-Hämeen maakunnan alueelle valitettiin Markkinaoikeuteen. Valittaja oli tarjoaja, jonka tarjouksen KELA oli päätöksellään 25/43/2018 sulkenut tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena.

Tapauksessa Markkinaoikeus arvioi, oliko sopimuksessa kysymys palveluhankintasopimuksesta vai palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta. Arvioinnissa huomioitiin palveluntuottajalle annettua vapautta päättää palvelun toteuttamisesta, ja mahdollisuutta hyödyntää omia palveluitaan, ja siirsikö KELA suorakorvausjärjestelyssä sille kuuluvan toiminnallisen riskin palveluntuottajalle osin tai kokonaan.

Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että hankintamenettelyä koskeva hankintailmoitus on ollut hankintaa koskevien oikeusohjeiden vastainen ja KELAn on kilpailutettava palvelu uudelleen käyttöoikeussopimuksena. Markkinaoikeuden tuomion mukaan KELAn hankintamenettelyssä sinänsä ei ollut huomautettavaa.

MAO:471/19, Lappi

KELAn kilpailutuksesta sairausvakuutuksesta korvaamien matkojen ja palveluiden Lapin maakunnan alueelle valitettiin Markkinaoikeuteen. Valittaja oli tarjoaja, jonka tarjouksen KELA oli päätöksellään 25/43/2018 sulkenut tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena.

Samoin perusteluin kuin Kanta-Hämeen tapauksessa, Markkinaoikeus katsoi, että koska palveluntuottajan tulot riippuvat täysin palvelun kysynnästä, ja koska toiminnallisen riskin voitiin katsoa siirtyvän, kyseessä oli käyttöoikeussopimus.

MAO:472/19, Etelä-Pohjanmaa

KELAn kilpailutuksesta sairausvakuutuksesta korvaamien matkojen ja palveluiden Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueelle valitettiin Markkinaoikeuteen. Valittaja oli tarjoaja, jonka tarjouksen KELA oli päätöksellään 25/43/2018 sulkenut tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena.

Jälleen Markkinaoikeuden arviointi kohdistui arviointiin, onko sopimuksessa kysymys palveluhankintasopimuksesta vai palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta. Kuten Kanta-Hämeen ja Lapin tapauksissa, Markkinaoikeus velvoitti KELAn kilpailuttamaan kohteen uudelleen käyttöoikeussopimuksena.

MAO:57/20, Uusimaa

KELAn kilpailutuksesta sairausvakuutuksesta korvaamien matkojen ja palveluiden Uudenmaan maakunnan alueelle valitettiin Markkinaoikeuteen. Hankintapäätös tehtiin 20.12.2018. Valittaja ei ehtinyt jättää tarjoustaan määräaikaan mennessä, ja vetosi Tarjouspalvelun viiveisiin ja hidaskäyttöisyyteen.

Markkinaoikeus kohdisti arvioinnin palvelu- ja käyttöoikeushankinnan arviointiin, ja velvoitti KELAn kilpailuttamaan kohteen uudelleen. Valituksessa ei ole ollut kyse KELAn hankintamenettelyssä olleesta virheestä muilta osin.

Hankintapäätöksiä koskevat valitukset - johtopäätökset

KELAn taksihankintoihin kohdistettujen valitusten osalta keskeinen markkinaoikeudessa ratkaistu kysymys on liittynyt hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia koskevaan rajanvetoon.

Markkinaoikeus on käsittelyt välityskeskuspalvelun hankintaan liittyvää rajanvetoa käyttöoikeussopimuksen ja hankintasopimuksen välillä myös mm. ratkaisussa MAO:431/19. Tapauksessa kuntayhtymä oli ilmoittanut 31.3.2018 julkaistulla EU hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta matkapalvelukeskuspalveluita koskevasta hankinnasta.

Markkinaoikeus katsoi tapaukseen liittyvän seikaston perusteella, että kysymyksessä olevaan matkapalvelukeskuskokonaisuuteen liittyvän toiminnallisen riskin voitiin katsoa siirtyvän hankintayksiköltä palveluntarjoajalle sillä tavoin merkittävässä määrin, että hankittavaa palvelua tuli pitää hankintalaissa tarkoitettuna palveluja koskevana käyttöoikeussopimuksena. Markkinaoikeuden mukaan hankinnasta olisi tullut palveluhankintoja koskevan ilmoituksen sijaan julkaista käyttöoikeussopimuksia koskeva ilmoitus.

Käytännössä rajanvetoa koskeva kysymys on oikeudellisesti tulkinnanvarainen ja juridistekninen. Näkemyksemme mukaan kyse ei ole esimerkiksi sellaisesta hankinnan huolellista valmistelua koskevasta kysymyksestä, jonka johdosta valitusten määrästä voitaisiin tehdä johtopäätöksiä hankinnan laadusta.

Tulevat haasteet (KELAn tunnistamia)

Ympäristötavoitteet

Direktiivi 2019/1161 puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta, ja direktiivin kansallinen implementointi merkittävä haaste toimikentälle. Direktiivin mukaisia ympäristövaatimuksia sovelletaan uusiin hankinta- ja palvelusopimuksiin, jotka ylittävät hankintalainsäädännön kynnysarvot. Direktiivin myötä puhtaiden ajoneuvojen osuuden kaikista uusista henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvo- ja palveluhankinnoista tulee olla vähintään 38,5 prosenttia vuonna 2025. Puhtailla henkilö- ja pakettiautoilla tarkoitetaan direktiivissä sellaisia ajoneuvoja, joiden hiilidioksidipäästöt ovat vuoden 2025 loppuun mennessä enintään 50 g/km, ja vuoden 2025 jälkeen 0 g/km.

- Vaikutukset näkyvät ratkaisevasti muun muassa kilpailutuksissa huomioitavissa kalustovaatimuksissa – mahdolliset vaikutukset autojen saatavuuteen?
- Osin tulkinnanvaraista, sovelletaanko direktiiviä käyttöoikeussopimuksiin (näkemyksemme mukaan lähtökohtana on direktiivin ja hankintoja koskevien peruseriaatteiden valossa pidettävä, että vaatimukset soveltuvat myös käyttöoikeussopimuksiin)

Markkinoiden toimivuus

Markkinoiden toimivuuteen nykyisessä sääntely-ympäristössä liittyy edelleen tiettyä epävarmuutta. Välitysmarkkinalle on tullut uusia toimijoita ja toimintakonsepteja. Autojen määrä on arvioiden mukaan lisääntynyt, mutta samalla alueelliset erot korostuvat. Tällaisessa tilanteessa on epäselvää, kuinka mm. kustannukset ja autojen saatavuus kehittyvät alueittain keskipitkällä aikavälillä.

Palveluntuottajien näkökulmat

Hankinnan suunnittelu

Markkinakartoitukset, tietopyynnot ja vuoropuhelut hankintayksikön ja palveluntuottajien välillä nähtiin keskeisenä keinona hankintojen kehittämiseen ja onnistumiseen. Palveluntuottajille on muodostunut kuva, että markkinakartoitus järjestetään vain, jotta voidaan osoittaa että toimittajia on kuultu eikä esiin tuotuja näkökulmia olla tosiasiaassa huomioitu hankinnassa. Palveluntuottajille on tärkeää saada tietoa tulevien hankintojen muutoksista, jotta niihin on aikaa varautua, ja palveluntuotanto voi toimia sujuvasti sopimuskauden alusta saakka.

Kilpailutilanne markkinoilla

Palveluntuottajien näkökulmasta nykymalli, jossa palveluntuottaja saa maakunnan alueella yksinoikeuden sekä asiakkaisiin että taksiyrittäjien sopimuksiin siltä osin kuin nämä ajavat KELA-kyytejä, on ongelmallinen kilpailutilanteen kannalta. Palveluntuottajat näkisivät parempana mallin, jossa syntyisi kilpailua välitystoimijoiden välille, ja asiakkaalla olisi mahdollisuus valita useamman toimijan väliltä. Lisäksi palveluntuottajat nostivat esiin tarpeen taksiautoilijoiden mahdollisuudesta valita yhteistyökumppaninsa. Vaihtoehtoisina toteutustapoina esiin nousi pienempien alueiden kilpailuttaminen, useamman välityskeskuksen valinta samalle alueelle sekä rekisteröitymismenettely.

Yhteistyö KELAn kanssa

Palveluntuottajien taholta esiin nousi toive yhteistyöhön ja vuorovaikutteisuuteen KELAn kanssa sopimuskaudella, jotta omaa palvelua voitaisiin parantaa sopimuskauden aikana. Esimerkkinä mainittiin osin epäselvä tavoitetaso ja se, vastaako oma suoriutuminen sopimusvelvoitteista yleistä linjaa muiden alueiden kanssa.

Alueelliset erot

Palveluntuottajat eivät pitäneet ongelmallisena sitä, että kaikissa Suomen maakunnissa on käytetty samoja vaatimuksia hankinnalle. Kuitenkin joissakin tilanteissa palvelun sisällön pitäisi joustaa huomioimaan alueellisia eroja. Esimerkkinä esiin nousi vasteaika, jossa taksin pitää olla hakemassa asiakasta. Tässä olisi huomioitava ajoaika eikä vain asettaa aikarajaa, jonka puitteissa auton on oltava asiakkaan luona. Toisaalta tilanteeseen vaikuttaa myös isot toimialueet, jolloin maakunnan sisällä palvelu vaihtelee sen mukaan ollaanko kaupungissa vai maaseutumaisessa kunnassa. Mikäli palveluntoimijoiden toiminta-alueita muutetaan, toimijoiden näkemyksen mukaan toimialueiden suunnittelussa tulee huomioida alueelliset erot esimerkiksi ajettavien kyytien ja alueen taksiautoilijoiden määrässä.

Kyytien yhdistely

Palveluntuottajilta saatujen tietojen mukaan yhdistelyä pidetään hyvänä mallina, mutta samaan aikaan kaivattiin keskustelua hyödyistä ja haasteista eikä ainoastaan saavutetuista säästöistä. Kyytien yhdistelystä saatavia palkkioita ei pidetty kovin houkuttelevina, ja palveluntuottajien näkökulmasta yhdistelystä olisi mahdollista tehdä nykyistä tehokkaampaa mikäli mallia ja vaatimustasoa kehitettäisiin. Oltiin myös huolissaan siitä, miten nykymallissa yhdistely voi helposti johtaa tilanteeseen, jossa asiakaspalvelun laatu kärsii.

Kuljettajien osaaminen

Kuljettajien osaamista KELA-kyytien erityispiirteiden huomioimisessa pidettiin tärkeänä, ja palvelun laadun korostamista hankinnassa toivottiin.

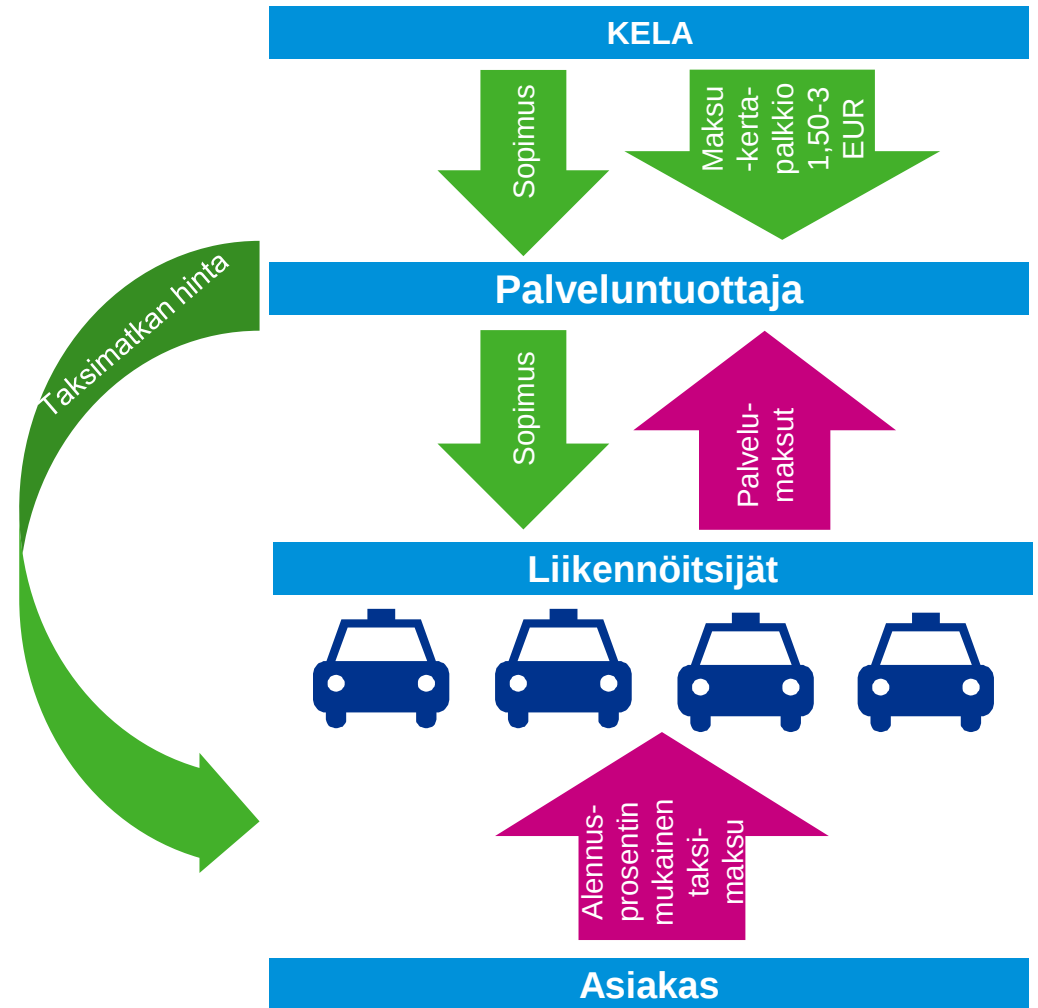
Kilpailutusmenettelyn vaikutus palveluntuottajille ja liikennöitsijöille

Palveluntuottajiksi valikoitui 11 toimijaa, jotka vastaavat KELAn korvaamien henkilökuljetusten tilausten vastaanotosta, yhdistelystä, välityksestä, kuljetuspalvelujen järjestämisestä ja valvonnasta, sekä maksuliikenteestä ja raportoinnista. Palveluntuottajat solmivat liikennöitsijöiden kanssa sopimukset kuljetuspalvelujen järjestämisestä.

Tarjouskilpailussa palveluntuottajaksi on valikoitunut tarjousvertailun perusteella suurimman alennusprosentin tarjonnut palveluntuottaja.

KELAn tarjoamat taksikyydit ovat merkittävä asiakaskohderyhmä liikennöitsijöille. Haastatteluissa todettiin, että pääkaupunkiseudulla ne liikennöitsijät, jotka ovat tehneet sopimuksen KELAn sopimustoimittajan kanssa, kyyditsevät merkittävässä määrin vain KELAn asiakkaita, jotkut jopa yli 80 % ajoistaan. Haja-asutusalueilla KELAn asiakaskyydit ovat erittäin merkittävä asiakaskohderyhmä, jonka seurauksena liikennöitsijöiden on pyrittävä sopimusyhteistyöhön KELAn kilpailutuksessa voittaneiden palveluntuottajien kanssa.

Palveluntuottajat asettavat alennusprosentin kilpailutuksessa, joihin liikennöitsijöiden on sitouduttava. Tämän lisäksi palveluntuottaja saattaa edellyttää muita maksuja (provisioita) sopimusyhteistyöstä. Haastatteluissa todettiin, että liikennöitsijöiden ja palveluntuottajien sopimusyhteistyön välillä on maakunnallisia eroja. Kuvassa 1 on havainnollistettu yhteistyötä KELA-kyytien ja eri toimijoiden välillä.



Kuva 1

Kilpailutusmenettelyn vaikutus palveluntuottajille ja liikennöitsijöille

KELAn korvaamien taksimatkojen liikevaihto palveluntuottajille ja liikennöitsijöille on merkittävä, jonka vuoksi kilpailutusmenettelyllä on suuri vaikutus palveluntuottajan toimintaperiaatteisiin.

Taulukossa 1 on esitettyä sopimusten kokonaisarvot koko kilpailutuksessa asetetulle sopimuskaudelle (ml. optiot).

Kilpailutetut alueet ovat suuria ja kilpailutuksessa pärjänneet palveluntuottajat ovat saattaneet voittaa useampia alueita. Joillekin palveluntuottajille on syntynyt merkittävä asema alueellisesti ja sen toimintamallin merkitys alueen liikennöitsijöille on entisestään korostunut.

Johtopäätös

Alueellisesti pienemmissä kokonaisuuksissa olisi mahdollisuus sille, että palveluntuottajia olisi enemmän, jolloin myös liikennöitsijöille syntyisi mahdollisuus valita palveluntuottaja/yhteistyökumppani.

Maakunta	Sopimuksen kokonaisarvo ajalla 1.7.2018-31.12.2023 (euroa)
Uusimaa*	148 400 000
Varsinais-suomi	86 000 000
Satakunta	51 000 000
Kanta-Häme	34 000 000
Pirkanmaa	90 000 000
Päijät-Häme	27 000 000
Kymenlaakso	35 000 000
Etelä-Karjala	31 000 000
Etelä-Savo	51 000 000
Pohjois-Savo	70 000 000
Pohjois-Karjala	48 000 000
Keski-Suomi	65 000 000
Etelä-Pohjanmaa	60 000 000
Keski- ja Pohjois-Pohjanmaa	130 000 000
Lappi	68 000 000
Kilpailutusmenettelyn jälkeen suoritettu suorahankinta	
Pohjanmaa	36 000 000
Kainuu	34 000 000

Taulukko 1

* Uuden kilpailutuksen
aikainen palveluiden
toteuttaminen alkoi
1.4.2019

Palveluntuottajien liiketoimintamallit

Palveluntuottajien liiketoimintamallit vaihtelevat alueittain ja niillä on vaikutusta ensisijaisesti liikennöitsijöiden ja palveluntuottajien sopimussyhteistyössä ja toiminnan rahoittamisessa.

Uudellamaalla KELAn palveluntuottaja on perheyrittäjä, jolla on olemassa olevaa omaa liikennöintikalustoa. Yhteensä toiminnassa on mukana noin 1000 autoa, joista osa työllistetään kokonaan ja osa hakee ajoja myös muilta välityskeskustoilta. Ennen KELA-kyytien palvelun aloittamista, palveluntuottaja kokosi sopivat liikennöitsijät mukaan KELA-kyytien toteuttajiksi. KELAn kyydeistä muodostuu noin 80% palveluntuottajan koko liikevaihdosta. Palveluntuottaja ostaa tuntihinnalla liikennöitsijöiltä ajokapasiteettia KELA-kyyteihin. Haastattelussa todettiin, että liiketoiminnallisesti järkevin malli palveluntuottajalle olisi palkata omia kuljettajia tuntipalkalla töihin.

Etelä-Karjalassa toimivan palveluntuottajan kaikki autot ovat alihankkijoita, ja alihankintasopimuksiin sisältyy esimerkiksi provisioita. Ennen KELAn kilpailutusta tehtiin laajaa kartoitusta maakunnan alueella. Alihankkijoina toimivien kuljettajien osaamiseen on kiinnitetty paljon huomiota, ja palveluntuottaja näkee laadun tärkeänä tekijänä palvelun onnistumisessa.

Etelä- ja Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa sekä Lapissa palveluntuottaja on edellyttänyt liikennöitsijöiltä maksuliikenteessä ja tilausvälityksessä KELAn suorakorvaustoimintaan tiettyä autolaitetekoonpanoa, josta aiheutuu liikennöitsijöille avausmaksuja ja kk-vuokria. Muita liikennöitsijöiltä veloittavia maksuja ovat sähköisen tiedonsiirron kyytien välitysmaksut, maksuliikennepalvelumaksut ja dataliittymämaksut välityspäätteisiin ja maksupäätteisiin. Palveluntuottaja antaa liikennöitsijöille avoimet mahdollisuudet nettisivuillaan liittyä KELA-kyytien liikennöitsijäksi. Palveluntuottajan toimintaedellytyksiä turvaa KELA-kyytien suuri merkitys alueen liikennöitsijöiden liiketoiminnassa.

KELAn saamista vastauksista markkinakartoitukseen ja haastatteluissa todettiin, että joillakin alueilla on mahdollista, että palveluntuottajat perivät liikennöitsijöiltä vuositason sen verran maksuja kuin alennusprosentilla on tuotettu säästöjä KELAlle. Näin ollen liikennöitsijät viimekädessä maksaisivat KELAlle syntyneet säästöt palveluntuottajille.

Palveluntuottajien liiketoimintamalleista johtuen liikennöitsijöillä on vaihtelevasti mahdollisuuksia vaikuttaa kilpailutuksessa tarjottuihin taksikyytien alennusprosentteihin. Joidenkin palveluntuottajien

liiketoimintamallit ovat sellaiset, etteivät liikennöitsijät ole tarjouskilpailuvaiheessa kyenneet millään tavoin vaikuttamaan alennusprosentin muodostumiseen vaan se on ollut palveluntuottajan päätös.

Johtopäätös

Jokaisessa mallissa olennaista on palveluntuottajien ja liikennöitsijöiden välinen yhteistyösopimus. Palveluntuottajan liiketoimintamalli ratkaisee sen, millaiset mahdollisuudet liikennöitsijöiden on toteuttaa kannattavaa liiketoimintaa. Haastattelujen perusteella liiketoimintamalleja on monia erilaisia, ja lähes minkäläinen malli tahansa voi olla toimiva hyvin toteutettuna. Palvelun tuottamisen parhaaseen mahdolliseen malliin vaikuttivat myös alueelliset erot toimintaympäristössä. Palveluntuottajien liiketoimintamallit poikkeavat toisistaan ja vaikuttavat merkittävässä määrin alueellisesti eri tavoin liikennöitsijöiden asemaan koko KELA-kyytien toimijaketjussa.

Mitä monimutkaisempi KELAn toteuttama kilpailutus kokonaisuudeltaan on, sitä haastavammaksi se muodostuu myös palveluntuottajille toteuttaa. Vuoden 2018 kilpailutuksessa karsittiin tarjousten vertailuvaiheessa useampi tarjoaja pois.

Tarjouspyynnössä esitetyn hinnoittelun periaatteet

KELAn korvaamien taksimatkojen hankinnan tavoitteena oli kustannusten osalta hillitä matkakustannusten kasvua yhdistelemällä matkoja silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Lisäksi tavoitteena oli, etteivät kustannukset nouse edeltävien vuosien tasosta.

Kilpailutuksessa KELA asetti palvelulle perushinnat, jotka perustuivat sairausvakuutuslain (1224/204) 4 luvun 7a §:n nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen Vna 275/2018 – sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinta.

Tarjouspyynnössä määritellyt taksimatkojen enimmäishinnat valtioneuvoston asetuksen mukaisesti on esitetty taulukossa 2.

Tarjoajia pyydettiin antamaan tarjouspyynnössä alennusprosentti, jonka perusteella tarjousten hintavertailu tehtiin.

Johtopäätös

Kilpailutuksessa KELA pystyi taksimatkojen asetusperusteisen enimmäishinnan perusteella hallinnoimaan kustannusten nousua, mutta ei matkamääriä. Riskinä kilpailutuksessa oli, että uudet palveluntuottajat eivät toteuttaisi matkojen yhdistelyä samalla tavoin kuin aiempina vuosina on toteutettu. Yhdistelyn edellytyksiä kilpailutuksessa pyrittiin turvaamaan sillä, että palveluntuottajia valittiin alueille vain yksi.

Taksimatkan enimmäishinnat	EUR
Perusmaksu	
Arkipäivänä klo 6:n ja 20:n välisenä aikana taikka klo 6:n ja 16:n välisenä aikana lauantaina tai kirkkolain mukaisten juhlapäivien, vapunpäivän tai itsenäisyyspäivän aattona	5,90
Muina aikoina ja sunnuntain ollessa aattopäivä	9,00
Ajomatkamaksu	
Taksaluokka I	1,61
Taksaluokka II	2,07
Odotusmaksu	47,04
Avustamislisät	
Avustaminen noutokohteesta autoon tai kuljetuksen päätepisteessä autosta sisätilaan ja kuljettaminen on edellyttänyt invataksia tai esteetöntä taksiautoa	15,70
Avustaminen edellä mainittujen edellytysten lisäksi kantamalla käsivoimin tai erityisen CE-merkityn porraskiipijän avulla rakennuksen vähintään neljä askelmaa käsittävässä portaikossa tai asiakasta on avustettu CE- merkityillä paareilla ja asiakkaan kuljettaminen on edellyttänyt paarivarustettua ajoneuvoa	30,09

Taulukko 2

Tarjouskilpailun tulokset

Maakunta	Voittanut tarjoaja	Alennusprosentti	Tarjoajia yhteensä	Kelvolliset tarjoajat yhteensä
Uusimaa*	Menevä Oy	8,62 %	1	1
Varsinais-suomi	Lounais-Suomen Taxidata Oy	10,60 %	1	1
Satakunta	Lounais-Suomen Taxidata Oy	10,60 %	3	2
Kanta-Häme	Tampereen Aluetaksi Oy	5,24 %	3	1
Pirkanmaa	Tampereen Aluetaksi Oy	10,22 %	1	1
Päijät-Häme	Pääkaupunkiseudun Taksit Oy	2,12 %	3	2
Kymenlaakso	Kymenlaakson Taksi Oy	3,28 %	1	1
Etelä-Karjala	Taksi Saimaa Oy	0,01 %	1	1
Etelä-Savo	Pro-Keskus Oy	3,28 %	1	1
Pohjois-Savo	Pro-Keskus Oy	7,11 %	3	1
Pohjois-Karjala	Pro-Keskus Oy	7,11 %	3	1
Keski-Suomi	Pro-Keskus Oy	7,11 %	3	1
Etelä-Pohjanmaa	Seinäjoen keskustaksi Oy	7,51 %	2	1
Keski- ja Pohjois-Pohjanmaa	Pohjois-Suomen Taksi Oy	0,05 %	1	1
Lappi	Pro-Keskus Oy	4,25 %	3	1
Kilpailutusmenettelyn jälkeen suoritettu suorahankinta				
Pohjanmaa	Vaasan Ulataksi Oy		1	0
Kainuu	Kainuun Taksivälitys Oy		1	0

Taulukko 3

* Uudenmaan osalta järjestettiin uusi tarjouskilpailu ja taulukossa on esitetty uuden tarjouskilpailun tulokset

Tarjoajat maakunnittain

Tarjoajia oli alueittain maksimissaan kolme, mutta tarjouspyynnön tai tarjousmenettelyn ehtojen mukaisia tarjouksia ei missään alueella ollut kolmea. Ehtojen vastaisten tarjousten hylkäämisestä johtuen suurimmalla osalla alueista eli 15/17 oli vain yksi kelvollinen tarjoaja (myöh. palveluntuottaja).

Pohjanmaalla ja Kainuussa ainoat tarjoajat eivät täyttäneet tarjouspyynnön ehtoja, jonka seurauksena näiden tarjoajien kanssa siirryttiin neuvotteluun ja sitä kautta hankintasopimuksen solmimiseen.

Alennusprosentit

Taulukossa 3 on esitetty voittaneet tarjoajat ja alennusprosentit. Voittaneet tarjoajat ovat vaihtelevasti esittäneet enimmäishintoihin alennusprosentteja. Alennusprosentit vaihtelevat alueittain merkittävästi. Asetetuista alennusprosentteista ei voi päätellä alueittaista hintakilpailutilannetta, koska joillakin alueilla, joissa on suuri alennusprosentti on ollut vain yksi tarjoaja. Toisaalta taas joillakin alueilla on ollut pieni alennusprosentti vaikka kelvollisia tarjoajia on ollut enemmän kuin yksi.

Johtopäätös

Tarjouskilpailussa on pärjännyt palveluntuottaja, joka on vastannut kaikilta osin tarjouspyynnön tai tarjousmenettelyn ehtoihin. Hinnoittelulla ei ole ollut keskeistä merkitystä tarjouskilpailun tulokseen.

Tarjouspyynnön ehtojen täyttyminen

Kahdeksalla alueella kilpailutuksessa hylättiin yksi tai useampi tarjoaja. Yhteensä hylättyjä tarjoajia oli 14.

Tarjoajien on pyydetty tarjouksessa vastaamaan kaikkiin tarjouspyynnössä esitettyihin kysymyksiin ja liitettävä kaikki mahdolliset pyydetyt selvitykset. Hylätyistä tarjoajista yksi ei täyttänyt tarjoajalle asetettuja soveltuvuus-vaatimuksia edellisen 12 kuukauden liikevaihdon osalta. Muilta osin tarjoukset on hylätty puutteellisen projektisuunnitelman ja/tai projektipäällikön riittämättömän kokemuksen vuoksi. KELA on edellyttänyt, että tarjouksessa esitetty projektisuunnitelma sisältää kaikki tarjouspyynnön palvelukuvauksessa mainitut kohdat alakohtineen. Alla on listattuna projektisuunnitelmista puuttuneita kuvauksia ja selvityksiä, joiden johdosta tarjoaja on hylätty:

- kuljetusten järjestäminen eri vuorokauden aikoina
- palautteiden käsittelyprosessi
- projektin tehtävät ja aikataulu
- häiriötilanteiden hoitaminen
- tilausvälitysjärjestelmän toiminnallisuudet ja ominaisuudet
- puhelinjärjestelmä
- järjestelmien testaussuunnitelma
- asiakaspalautejärjestelmä
- palveluntuottajan internet-sivujen sisältö
- asiakasprofiilijärjestelmä
- palvelun ylläpitovarmuuden ~~on~~-takaaminen

Hylätyistä tarjouksista puuttui myös selvityksiä tai ei ollut riittävää näyttöä projektipäällikön kokemuksesta. Projektipäällikön kokemuksesta puuttui mm. näyttö johtamiskokemuksesta ja tarjouspyyntöä vastaavan palvelun läpiviennistä, kokemusta henkilöliikenteen toimialan teknisestä osaamisesta sekä vaativasta projektin läpiviennistä.

Lisäksi tarjouksia hylättiin, koska tarjouksessa ei ollut kerrottu ohjausryhmän kokoonpanoa tai projektiryhmän kokoonpanoa.

Suurimmalla osalla hylätyistä tarjoajista oli useampia kuin yksi puute projektisuunnitelmassa. Ainoastaan kolmella hylätyistä tarjoajista oli vain yksi puute ja kaksi näistä hylätyistä tarjoajista oli alueen ainoat tarjoajat, joiden kanssa päädyttiin neuvottelumenettelyn kautta sopimukseen.

Johtopäätös

Vuoden 2018 kilpailutuksessa tarjoajia oli yhteensä 27, joista 14 eli vähän yli puolet tarjoajista hylättiin.

Hylkäämisiin on vaikuttanut tarjoajien tarjouksissaan esitettyjen projektisuunnitelmien sisällölliset puutteet. KELA on palvelukuvauksessa määrittänyt palveluntuottajille palvelun sisältövaatimukset, jotka tulee yksityiskohtaisesti kaikilta kohdiltaan olla esitettynä tarjouksissa. Projektisuunnitelmien puutteet ovat antaneet tarjouskilpailussa aiheutta olettaa, ettei palveluntuottaja täytä kaikilta osin KELAn asettamia palvelutuotannon ehdottomia laatuksiteereitä. Suurimmalla osalla hylätyistä tarjoajista oli useampi kuin yksi puute projektisuunnitelmassa, jonka seurauksena voidaan olettaa, että palveluntuottajien tulee kehittää toimintaansa vielä, jotta vastaavat laatuvaatimukseen seuraavassa kilpailutuksessa.

Kilpailutuksen vaikutus kustannuksiin

KELA on tehnyt vertailua kustannusten, korvausten, matkamäärien ja matkustajamäärien kehittymisestä ennen ja jälkeen liikennepalvelulain uudistusta ja toteutettua uutta kilpailutusta. Kustannuksissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta kilpailutuksen seurauksena eikä näin ollut aiheutta olettaakaan, sillä sairausvakuutuksesta korvattavalle taksimatkalle asetettiin enimmäishinnat, jota ylitse kilpailutuksessa ei ollut mahdollisuutta mennä. Taksimatkoista aiheutuneet kokonaiskustannukset ja KELAn maksamat korvaukset ovat laskeneet kuten taulukosta 4 voidaan todeta.

KELAn maksamien taksimatkoista aiheutuneiden korvausten yhteissumma on tarkastelujaksojen aikana vähentynyt 6,1 %.

Tärkein kustannusten kehittymiseen vaikuttava tekijä on matkamäärien kehittyminen ennen ja jälkeen kilpailutuksen. Matkamäärät ovat vähentyneet 7,2 % ja taksimatkojen kokonaiskustannukset 7,1 %. Matkamäärät ovat vähentyneet samassa suhteessa kuin taksimatkojen kokonaiskustannuksetkin. Myös matkustajien määrä on jonkin verran vähentynyt (4,4 %).

Koko Suomen osalta matkojen keskiarvokustannus on pysynyt samalla tasolla ollen 59,90 euroa ennen kilpailutusta ja 59,93 euroa kilpailutuksen jälkeen.

Johtopäätös

Kustannusten ja matkamäärien vertailu ennen ja jälkeen kilpailutuksen osoittaa, että taksimatkoista aiheutuneet kustannukset ovat laskeneet sen vuoksi, että matkamäärät ovat jonkin verran vähentyneet. Matkojen keskiarvokustannus ei ole muuttunut koko maan tasolla, joka johtuu siitä, että maakunnittain tarkasteltuna matkamäärät, kustannukset ja matkojen keskiarvokustannukset vaihtelevat suurestikin.

	07/2017-06/2018	07/2018-06/2019	Muutos	Muutos (%)
Taksimatkojen kokonaiskustannukset (milj. euroa)	210,7	196,7	-14	-7,1
Sairausvakuutuksen mukaiset korvaukset (milj. euroa)	169,1	159,3	-9,8	-6,1
Matkamäärät	3 517 505	3 282 493	-235 012	-7,2
Matkustajien määrä	381 277	365 072	-16 205	-4,4
Keskiarvokustannus	59,90	59,93	0,03	0,1

Taulukko 4

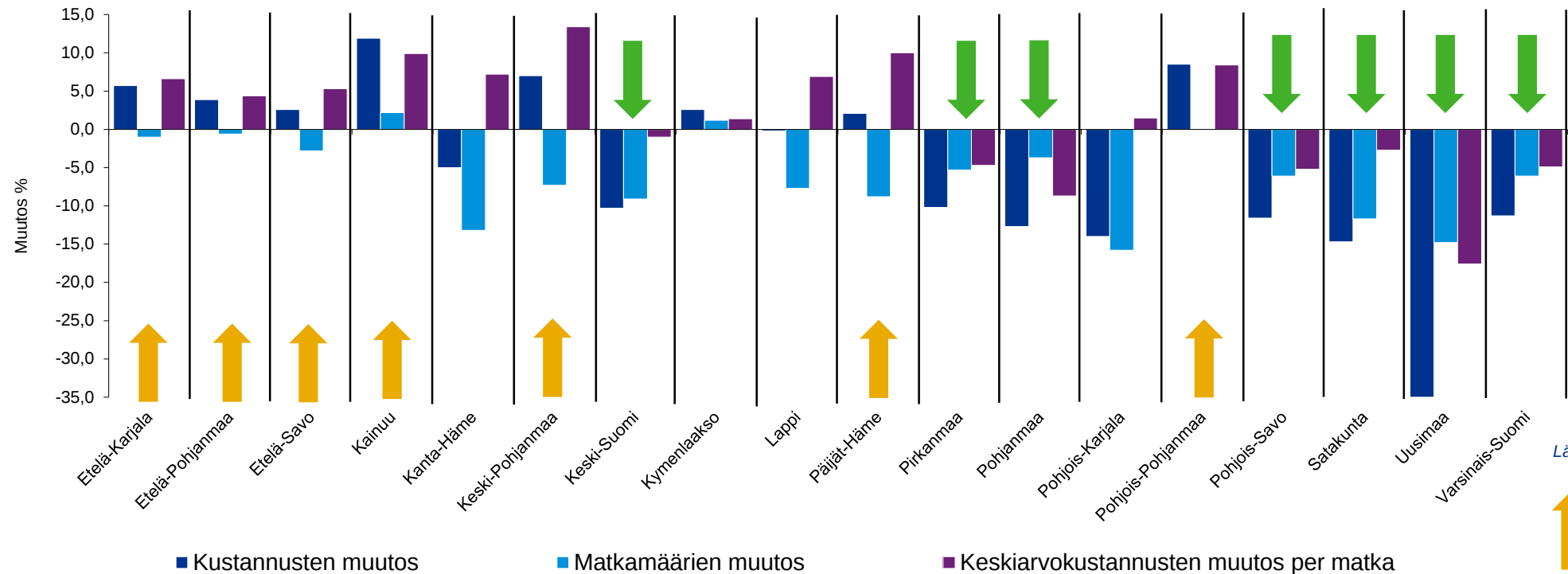
Lähde: KELA

Kilpailutus ei ole uudistanut KELA-kyytien hinnoitteluperiaatetta liikennepalvelulakia edeltävään aikakauteen verrattuna. KELA on sitoutunut vuosien saatossa tiettyyn KELA-kyydeistä aiheutuvaan kustannustasoon, eikä tällä kilpailutuksella pystytty todentamaan sitä, että tämä kustannustaso voisi liikennepalvelulakiin kohdistuvista muutoksista johtuen olla alhaisempi.

Kilpailutuksen vaikutus kustannuksiin

Kilpailutus on vaikuttanut maakuntien KELA-kyytien hintoihin vaihtelevasti. Seitsemässä maakunnassa hintataso on noussut, kun taas Uusimaalla hintataso on laskenut merkittävästi ja kuudessa maakunnassa hintataso on laskenut.

Kustannusten, matkamäärien ja keskiarvokustannusten muutos ennen ja jälkeen kilpailutuksen



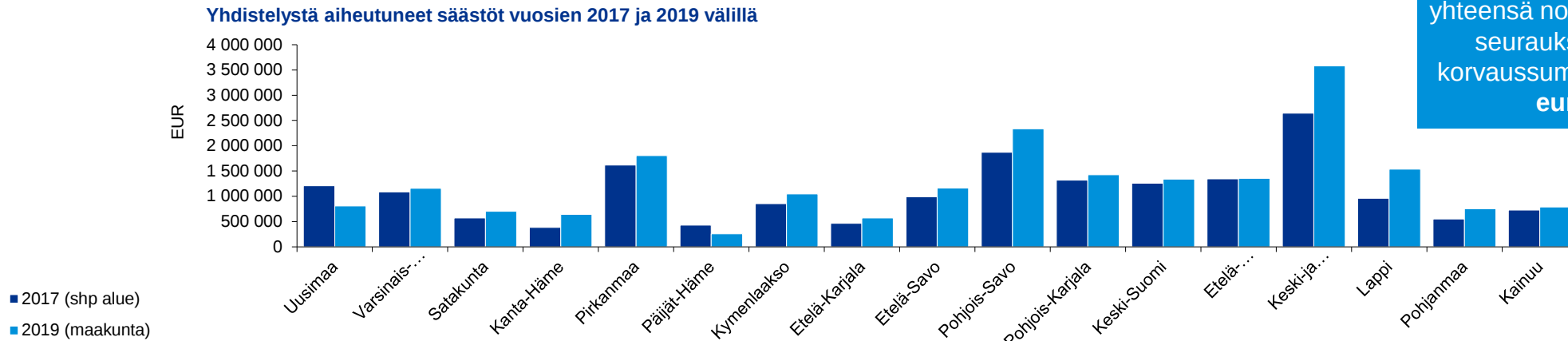
Lähde: KELA



Taulukko 5

Yhdistelystä aiheutuneet kustannussäästöt

Matkojen yhdistelystä kertyy säästöjä matkojen hinnoissa laskettuna yhteensä noin **20 milj. euroa**, jonka seurauksena KELA säästää korvaussummissa noin **13-16 milj. euroa** vuosittain.



Taulukko 6

Lähde: KELA

Taulukossa 6 on esitetty matkojen yhdistelystä aiheutuneet laskennalliset säästöt vuoden 2017 osalta sairaanhoitopiireittäin ja vuoden 2019 osalta maakunnittain. Vuosien välinen vertailu osoittaa, että vuoden 2018 kilpailutuksessa on onnistuttu pitämään matkojen yhdistelystä aiheutunutta säästöä suurin piirtein samalla tasolla.

Matkojen yhdistelystä kertyy säästöjä matkojen hinnoissa laskettuna yhteensä noin 20 milj. euroa, jonka seurauksena KELA säästää korvaussummissa noin 13-16 milj. euroa vuosittain.

Johtopäätös

Yhdistelyn taloudelliset vaikutukset KELAlle ovat merkittäviä. Yhdistelyn edellytyksistä ei kilpailutuksessa toivota luovuttavan. Pienemmät alueet ja useammat palveluntuottajat per alue heikentävät yhdistelyn mahdollisuutta KELAn näkökulmasta.

Kuljetuspalveluista annetut palautteet

Palautteet yhteensä

	7-12 /2018	2019
Asiakkaiden antama	49 % (803)	69 % (2804)
Terveystenhuollon antama	22 % (354)	11 % (426)
Muun henkilön antama	29 % (471)	20 % (805)
Yhteensä	100 % (1628)	100 % (4035)

Palautteet 7 - 12 / 2018

	positiiviset	negatiiviset	yhteensä
Asiakkaiden antama	6 % (49)	94 % (754)	100 % (803)
Terveystenhuollon antama	1 % (2)	99 % (352)	100 % (354)
Muun henkilön antama	3 % (13)	97 % (458)	100 % (471)
Yhteensä	4 % (64)	96 % (1564)	100 % (1628)

Palautteet 2019

	positiiviset	negatiiviset	yhteensä
Asiakkaiden antama	6 % (161,5)	94 % (2642,5)	100 % (2804)
Terveystenhuollon antama	4 % (17)	96 % (409)	100 % (426)
Muun henkilön antama	4 % (31)	96 % (774)	100 % (805)
Yhteensä	5 % (209,5)	95 % (3825,5)	100 % (4035)

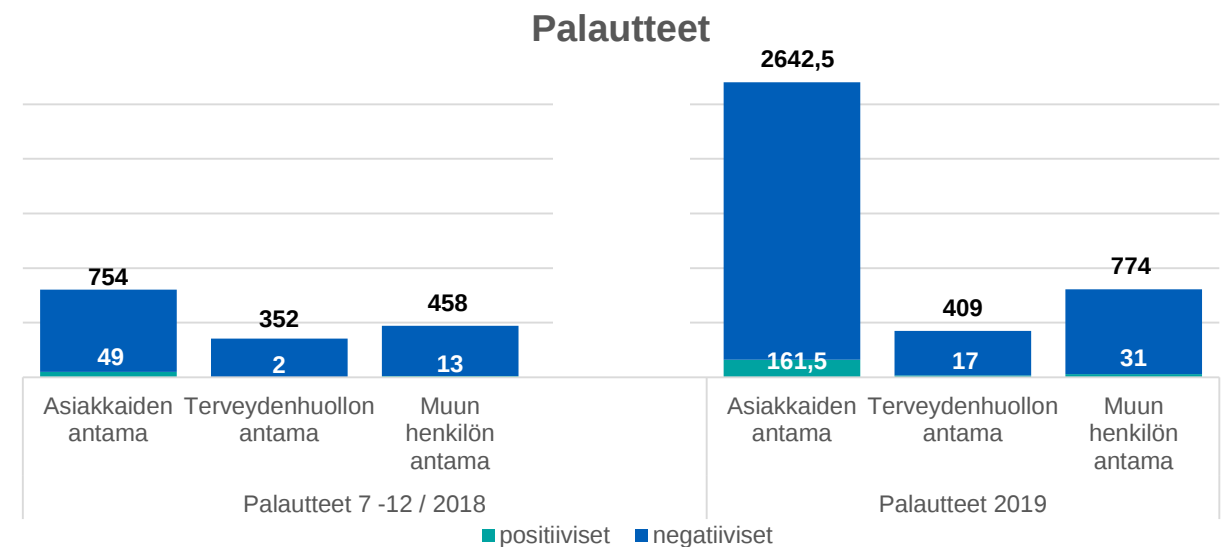
Vuoden 2018 jälkimmäisellä puoliskolla toteutettiin yhteensä 675.402 KELA-korvattavaa matkaa. Vuonna 2019 KELA-korvattavia matkoja toteutettiin 1.385.935.

Vuoden 2018 jälkimmäisellä puoliskolla KELAAlle annettiin 1628 kuljetuksia koskevaa palautetta. Palautteista noin puolet (49%) oli asiakkaiden antamia ja terveydenhuollon antamia noin viidennes (22%).

Vuonna 2019 tilastoitiin yhteensä 4035 palautetta, joista 69% oli asiakkaiden antamia ja 11% terveydenhuollon antamia.

Vuoden 2018 palautteista 96% ja vuoden 2019 palautteista 95% oli negatiivisia.

Palautteita annettiin vain pienestä osasta matkoja. On todennäköistä, että merkittävästi suurin osa matkoista on toteutunut odotusten mukaan, eikä niistä ole annettu sen vuoksi palautteita.



Kuljetuspalvelujen toimivuus, aluekohtainen tarkastelu

Palautteet yhteensä

	7-12 /2018	2019
Varsinais-Suomi	9 % (144)	7 % (302)
Keski-Suomi	4 % (57)	3 % (102)
Uusimaa	84 % (1362)	88 % (3534)
Etelä-Karjala	0 % (1)	0 % (3)
Pohjanmaa	4 % (64)	2 % (94)
Yhteensä	100 % (1628)	100 % (4035)

Palautteet 7 - 12 / 2018

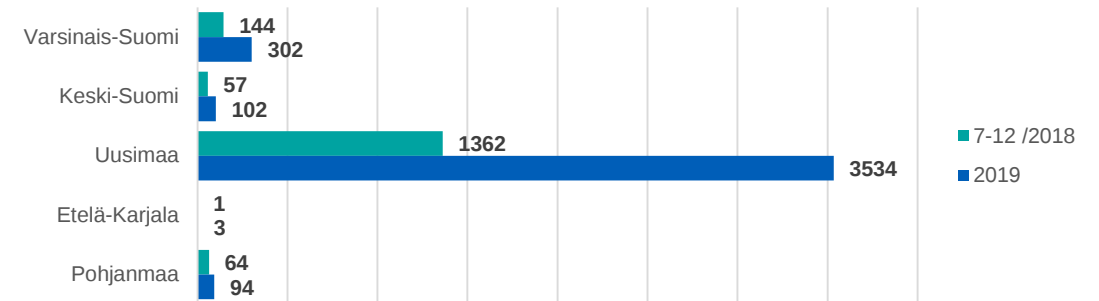
	positiiviset	negatiiviset	yhteensä
Varsinais-Suomi	5 % (7)	95 % (137)	100 % (144)
Keski-Suomi	33 % (19)	67 % (38)	100 % (57)
Uusimaa	0 % (0)	100 % (1362)	100 % (1362)
Etelä-Karjala	0 % (0)	100 % (1)	100 % (1)
Pohjanmaa	59 % (38)	41 % (26)	100 % (64)
Yhteensä	4 % (64)	96 % (1564)	100 % (1628)

Palautteet 2019

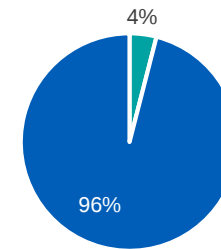
	positiiviset	negatiiviset	yhteensä
Varsinais-Suomi	6 % (19)	94 % (283)	100 % (302)
Keski-Suomi	25 % (25,5)	75 % (76,5)	100 % (102)
Uusimaa	3 % (115)	97 % (3419)	100 % (3534)
Etelä-Karjala	0 % (0)	100 % (3)	100 % (3)
Pohjanmaa	53 % (50)	47 % (44)	100 % (94)
Yhteensä	5 % (209,5)	95 % (3825,5)	100 % (4035)

Suurin osa kuljetuksia koskevista palautteista annettiin Uudellamaalla sekä vuoden 2018 jälkimmäisellä puoliskolla (84%) että vuonna 2019 (88%). Suhteellisesti eniten positiivisia palautteita annettiin kumpanakin tarkasteluvuonna Keski-Suomessa ja Pohjanmaalla. Positiivisten ja negatiivisten palautteiden välisessä suhteessa ei ollut merkittävää eroa tarkasteluvuosien välillä.

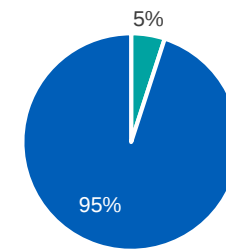
Palautteet yhteensä maakunnittain



Palautteet 7 -12 / 2018 (yhteensä 1 628)



Palautteet 2019 (yhteensä 4 035)



■ positiiviset ■ negatiiviset

■ positiiviset ■ negatiiviset

Kuljetuspalvelujen toimivuus, aihekohtainen tarkastelu 1/3

Palautteet vuosi 2018

	<i>Positiiviset</i>	<i>Negatiiviset</i>	<i>Yhteensä</i>	<i>%</i>
Matkan tilaaminen ja tilaamiskäytännöt	6	11	17	1 %
Tilauspuhelun jonotusaika	4	452	456	26 %
Tilausvälittäjän ammattitaito tai käytös	37	47	84	5 %
Kuljetuksen toimitustarkkuus (odottaminen, myöhästymiset)	2	982	984	56 %
Millä kulkuneuvolla matka tilattu (taksi, suuri esteetön, pieni esteetön tai paarikuljetus) *	0	0	0	0 %
Matkan kesto	0	35	35	2 %
Kuljettajan ammattitaito tai käytös	6	115	121	7 %
Matkan omavastuun maksaminen	0	1	1	0 %
Matkojen yhdistely	3	4	7	0 %
Tiedotus suorakorvausmenettelystä ja asiakasohjeet	0	2	2	0 %
Suorakorvausjärjestelmä yleensä	8	6	14	1 %
Muu palaute	2	39	41	2 %
Yhteensä	64	1703	1767	100 %

HUOM! Maakunta-alueen palveluntuottaja vaihtui 1.4.2019.

** ko raportointitieto lisätty 1.4.2019 alkaen*

Vuonna 2018 yli puolet palautteista koski kuljettajan toimitustarkkuutta, jolla tarkoitettiin odottamista tai myöhästymistä. Paljon palautteita annettiin myös tilauspuhelun jonotusaikaa ja kuljettajan ammattitaitoa tai käytöstä koskien. Positiivisista palautteista suurin osa koski tilausvälittäjän ammattitaitoa tai käytöstä. 84:stä tilausvälittäjän ammattitaitoa tai käytöstä koskeneesta palautteesta 37 oli positiivisia ja 47 negatiivisia.

Kuljetuspalvelujen toimivuus, aihekohtainen tarkastelu 2/3

Palautteet vuosi 2019

	<i>Positiiviset</i>	<i>Negatiiviset</i>	<i>Yhteensä</i>	<i>%</i>
Matkan tilaaminen ja tilaamiskäytännöt	32	168	200	5 %
Tilauspuhelun jonotusaika	9	83	92	2 %
Tilausvälittäjän ammattitaito tai käytös	43	88	131	3 %
Kuljetuksen toimitustarkkuus (odottaminen, myöhästymiset)	18	1893	1911	47 %
Millä kulkuneuvolla matka tilattu (taksi, suuri esteetön, pieni esteetön tai parikuljetus) *	2	113	115	3 %
Matkan kesto	3	122	125	3 %
Kuljettajan ammattitaito tai käytös	68,5	630,5	699	17 %
Matkan omavastuun maksaminen	10	433	443	11 %
Matkojen yhdistely	3	50	53	1 %
Tiedotus suorakorvausmenettelystä ja asiakasohjeet	0	40	40	1 %
Suorakorvausjärjestelmä yleensä	10	49	59	1 %
Muu palaute	13	200	213	5 %
Yhteensä	209,5	3825,5	4035	101 %

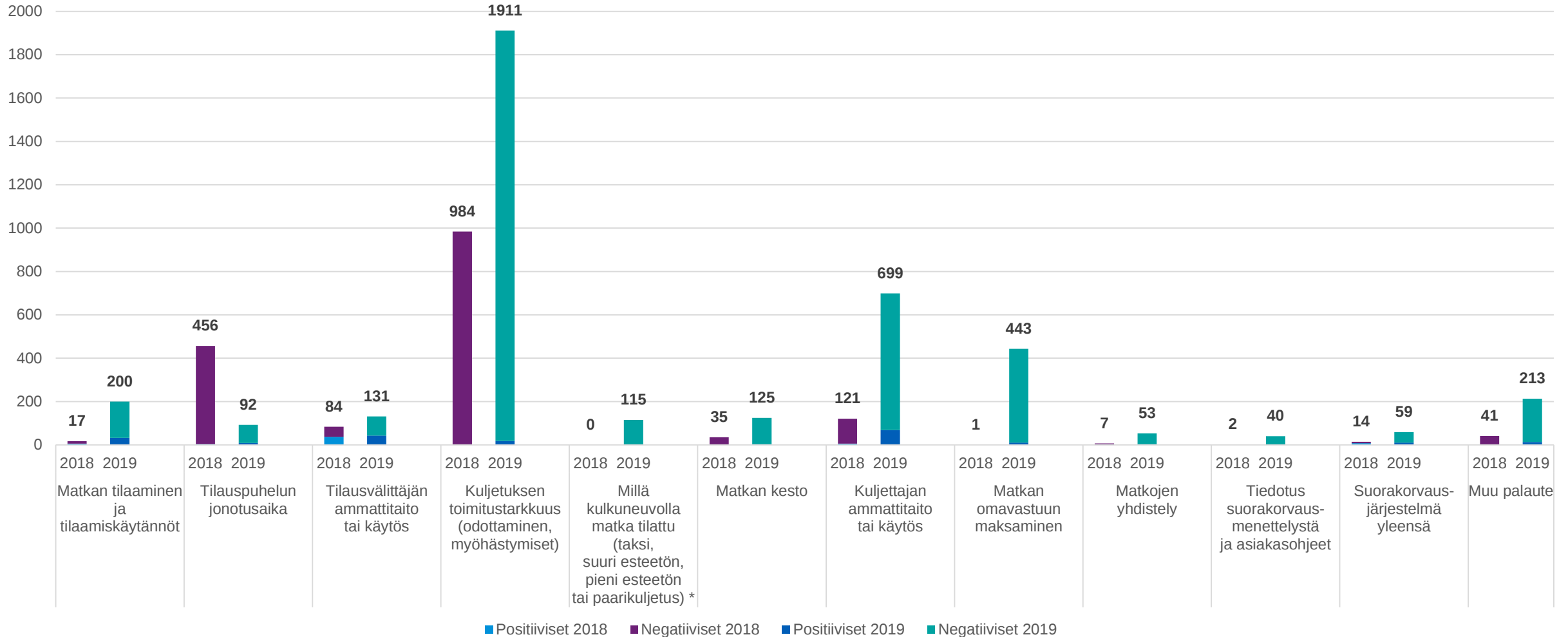
HUOM! Maakunta-alueen palveluntuottaja vaihtui 1.4.2019.

** ko raportointitieto lisätty 1.4.2019 alkaen*

Vuonna 2019 annettiin eniten kuljetuksen toimitustarkkuutta koskevia palautteita, joista lähes kaikki olivat negatiivisia. Lisäksi kuljettajan ammattitaitoa tai käytöstä koskevia (630,5 negatiivista ja 68,5 positiivista) sekä matkan omavastuun maksamista koskevia (433 negatiivista, 10 positiivista) palautteita annettiin paljon. Yli 100 negatiivista palautetta vuoden aikana tilastoitiin myös muiksi palautteiksi luokiteltuja (200) sekä matkan tilaamiseen ja tilaamiskäytäntöihin (168), matkan kestoon (122) ja kulkuneuvon luokitukseen (113) liittyen.

Kuljetuspalvelujen toimivuus, aihekohtainen tarkastelu 3/3

Palautteet



Keskeisimmät kuljetuspalveluita koskevat laatutekijät

Vuonna 2018 KELA peri kuljetuspalveluiden palveluntuottajilta sakkomaksuja yhteensä 152.000 euron edestä. Vuonna 2019 sakkomaksuja perittiin 52.000 euron edestä. KELAn palveluntuottajille antamat reklamaatiot koskivat tilauspuheluiden jonotusajan ylittymistä, tilattujen matkojen toteutumatta jäämistä ja palveluntuottajan kykyä tuottaa sopimuksen mukaisia matkoja. Suurin osa sopimussakoista koski puheluiden keskimääräisen jonotusajan ylittymistä.

Haastattelujen perusteella asiakasjärjestöihin tulleet kuljetuspalveluita koskevat yhteydenotot ovat yhdenmukaisia KELAn saamien palautteiden kanssa. KELAn arvioitiin onnistuneen huomioimaan kuljetuspalveluiden hankinnassa asiakasnäkökulmat kuntien toteuttamia vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluita paremmin.

Yleisimmät haastateltavien tunnistamat epäkohdat liittyivät odotusaikoihin ja kuljettajien ammattitaitoon. Lisäksi kaluston tarkoituksenmukaisuudessa on havaittu olevan puutteita. Odotusaikoihin liittyvä tyytymättömyys kohdistui näkyvimmin kuljetusten yhdistelyiden aiheuttamiin viivästyksiin. Selvitysaineistoa kokonaisuutena tarkasteltaessa matkojen yhdistelyyn liittyvä tyytymättömyys vaikutti kuitenkin olevan ristiriitaista, eikä yhdistelyllä voida arvioida olevan erityisen laajasti asiakastytyväisyyttä heikentävää vaikutusta joiakin yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta.

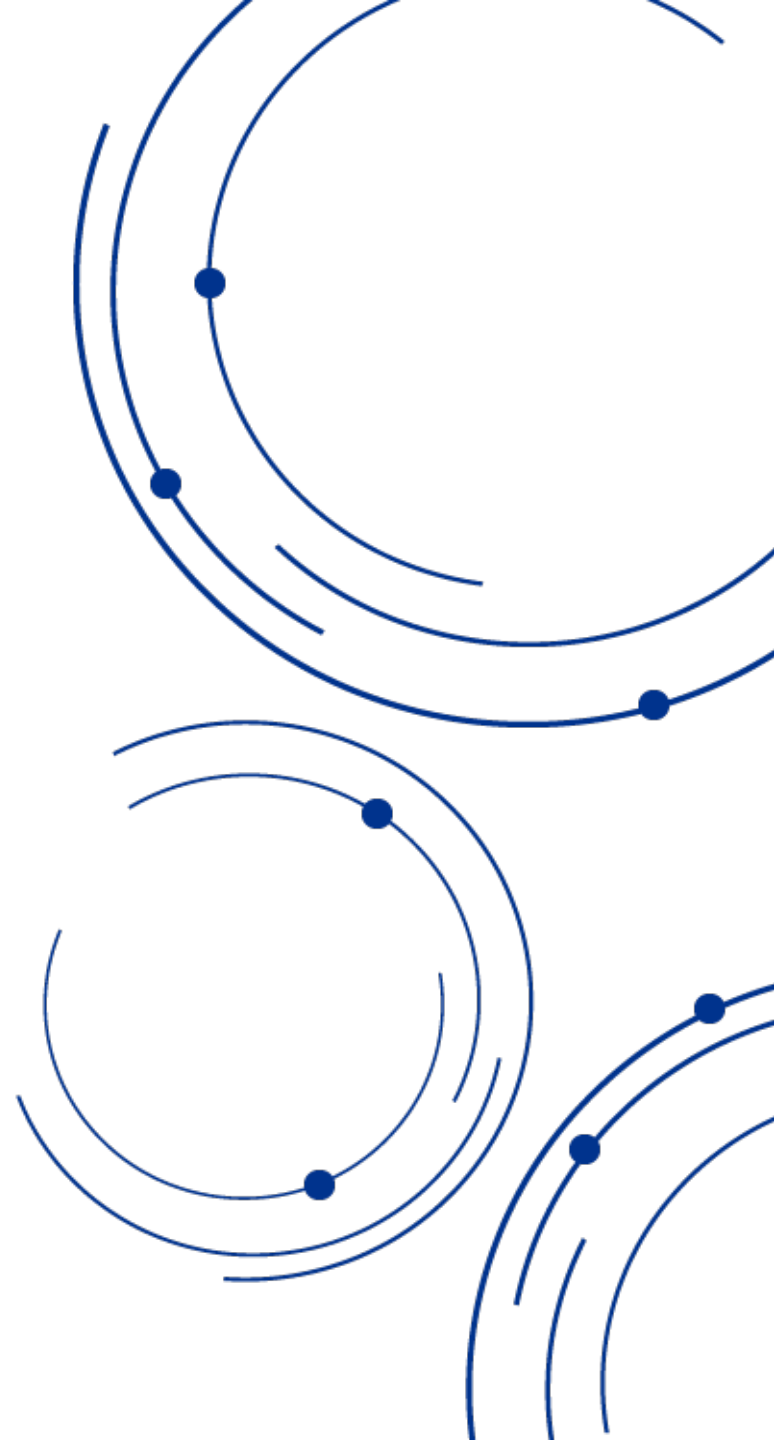
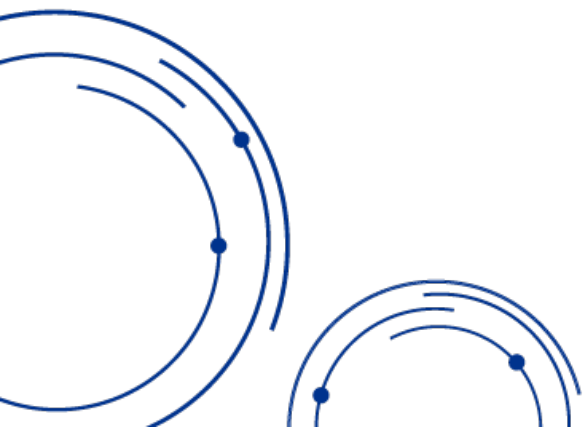
Haastateltavat arvioivat kuljettajien ammattitaidon vaikuttavan kuljetuspalveluiden onnistumiseen keskeisimmin. Ammattitaidossa havaittujen puutteiden koettiin heikentävän asiakaskokemusta enemmän kuin mm. kaluston epätarkoituksenmukaisuuden tai odotusaikojen.

Kuljettajien ammattitaitopuutteiden kerrottiin näkyneen mm. puutteellisenä taitona huomioida vammaisen henkilön yksilökohtaisia tarpeita ja avustaa vammaista asiakasta. Apuvälineiden käsittelyn on kerrottu olevan joskus taitamatonta. Myös puutteellinen kielitaito sekä heikko paikallistuntemus nousivat esiin merkittävänä asiakasystävällisyyttä heikentäneinä tekijöinä.

Lähes kaikki KELAan raportoidut kuljetuspalveluita koskevat palautteet olivat negatiivisia. On kuitenkin huomioitava, että palautteiden määrä toteutuneiden kuljetusten suhteen on erittäin pieni. Voidaankin olettaa, että kielteiset kokemukset kuljetuspalveluiden onnistumisesta ovat verraten harvinaisia, ja suurin osa matkoista on toteutunut sovitun mukaisesti. Selvityksen havaintojen perusteella merkittävimpien asiakastytyväisyyteen vaikuttavat tekijät koskevat matkojen tilausprosessin sujuvuutta sekä kuljettajan ammattitaitoa ja kykyä huomioida asiakkaan yksilölliset tarpeet. KELAn perimät sopimussakot ovat koskeneet erityisesti tilausvälityspuheluiden jonotusaikoja. Haastatteluissa kuljettajien ammattitaito ja kaluston soveltuvuus nousivat esille korostuneina asiakastytyväisyyden kehittämiskohteina. Tulevissa hankinnoissa tulee kiinnittää erityistä huomiota kuljettajien ammattitaitovaatimusten määrittelyyn ja soveltuvan kaluston riittävyyteen.



Yhteenveto



Keskeiset havainnot 1/2

Hankintamenettely

- Hankintamenettelynä on käytetty avointa menettelyä. Avoin menettely on ns. perusmenettely, joka soveltuu sellaisiin palveluhankintoihin, joissa hankinnan kohde voidaan määritellä ja vaatimukset asettaa ennakolta ilman erillistä neuvotteluvaihetta. Näkemyksemme mukaan valittu menettely soveltuu palvelun hankintaan erityisesti, jos markkinakartoitusvaihe toteutetaan huolellisesti. Palvelun kohteen toteuttamiseen liittyvät laadulliset vaatimukset (ml. kuljettajia ja kalustoa koskevat vaatimukset) voidaan pääosin turvata hankintaa koskevilla vähimmäisvaatimuksilla.
- Hankinnan kohteena on kattava kokonaispalvelu, jossa valittu palveluntuottaja vastaa laaja-alaisesti koko palvelun toteuttamisesta maakunnan alueella.
- Kilpailutilanne ja markkinoiden toimivuus: Tarjouskilpailussa tarjoajien määrä maakunnittain on jäänyt alhaiseksi. Tarjouksia on saatu keskimäärin vain alle kaksi (2) maakuntaa kohden. Tarjoajien alhainen määrä voi johtua joko liian korkeasta vaatimustasosta tai markkinan keskittymisestä.
- Nykyinen toimintamalli on suhteellisen hyvin turvannut pääsyn palveluihin. Kyseessä on käyttäjien kannalta keskeinen palvelu ja etuus, joka asettaa korkean vaatimus- ja valmistelutason mahdollisten muutosten läpiviennille.
- Vuonna 2018 alkaneen hankintakauden ongelmat liittyivät etupäässä sääntely-ympäristön nopeaan muuttumiseen sekä markkinoiden toimivuuden ennakkoinnin hankaluuteen. Palveluiden ongelmat eivät suoranaisesti ole liitännäisiä hankinnan kohteen määrittelyyn tai hankintatapaan.
- Hankintakauden alussa ilmenneet saatavuusongelmat liittyivät rakenteellisesti hankintamalliin, jossa alueellinen palveluntuottaja joutuu osin arvioimaan kaluston riittävyyden laajalla toimialueella ilman varmuutta siitä, liittyvätkö kuljettajat sopimukseen
 - Vastaavasti niillä alueilla, joissa KELA-kyytien osuus ajoista on merkittävä, voi järjestelmään liittyvä etukäteishinnoittelu muodostua ongelmaksi liikennöitsijöiden kannalta. Yhdenvertaisuusvaatimusta ei välttämättä voida pitää riittävänä keinona turvata liikennöitsijöiden asemaa.
- Palvelun laadun voidaan palautetilastoinnin perusteella arvioida olla pääosin ennallaan. Raportointikäytäntöjä voidaan pitää lähtökohtaisesti toimivina.
- Palvelun saatavuudessa ei tällä hetkellä ole merkittäviä ongelmia.

Keskeiset havainnot 2/2

Talous

- KELA on kyennyt kilpailutuksella hallitsemaan kustannuskehitystä. Kilpailutus on vaikuttanut maakuntien KELA-taksikyytien hintoihin vaihtelevasti eri maakunnissa. Kuudessa maakunnassa hintataso on noussut, kun taas Uudellamaalla hintataso on laskenut merkittävästi ja seitsemässä muussa maakunnassa hintataso on laskenut.
- Yhdistelyn taloudelliset vaikutukset KELAlle ovat merkittäviä. Yhdistelyn edellytyksistä ei kilpailutuksessa toivota luovuttavan. Pienemmät alueet ja useammat palveluntuottajat per alue heikentävät yhdistelyn mahdollisuutta KELAn näkökulmasta.
- Nykymallin mukaisessa tarjouskilpailussa vaikuttavat pärjäävän palveluntuottajat, jotka pystyvät täyttämään kaikki asetetut vähimmäisvaatimukset sekä sitoutumaan tuottamaan palvelun vaaditussa laajuudessa, kokonaispalveluna. Maakunnittain tarjoajien kokonaismäärää voidaan pitää vähäisenä. Hinnoittelulla ei ole ollut keskeistä merkitystä tarjouskilpailujen tuloksiin.

Palvelu

- Selvityksen havaintojen perusteella merkittävimpien asiakastyytyväisyyteen vaikuttavat tekijät koskevat matkojen tilausprosessin sujuvuutta sekä kuljettajan ammattitaitoa ja kykyä huomioida asiakkaan yksilölliset tarpeet.
- Taustatietojen perusteella voidaan arvioida, että kielteiset kokemukset kuljetuspalveluiden onnistumisesta ovat verraten harvinaisia, ja suurin osa matkoista on toteutunut sovitun mukaisesti.

KELAn harkitsemat toimenpiteet

KELAssa on pohdittu palvelun hajauttamista ja usean alueellisen välitystoimijan mallia. Mallissa yhdelle alueelle (esimerkiksi maakunta) valittaisiin useampi välityskeskus/palveluntuottaja. Pelkona kuitenkin on, että tilanne heikkenisi entisestä.

Malli lisäisi kilpailua ja jakaisi resurssipaineita. Hajautettuun välityskeskusmalliin voi kuitenkin liittyä vastaavia saatavuusongelmia. Lisäksi liikennöitsijöiden kannalta useiden yhtiöiden malli voi muodostua ongelmaksi mm. sopimusten sisältämien mahdollisten päivystysvelvoitteiden ja päällekkäisten maksujen ja sopimusten kannalta. Näin voi erityisesti olla tilanteissa, joissa aluejakoinen olisi keinotekoinen ja poikkeaisi suhteessa olemassa olevaan markkinaan.

Yhteydenottotavat

KELA suunnittelee yhteydenottotapojen kehittämistä ja tarkastelua seuraavalla täydellä hankintakierroksella

Palautteet

KELAssa on tunnistettu, että palautteista pääosa kohdistuu kuljettajiin. Ratkaisumalleja on pohdittu.



Vaihtoehtoiset hankintatavat

Rekisteröitymismalli/ palvelusetelimalli

Välityksen ja liikennöinnin kilpailuttaminen erikseen

Nykymallin osittainen uudistaminen

Rekisteröitymismenettely

Yleiskuvaus

Rekisteröitymismenettelyssä kaikki vähimmäisvaatimukset / pakolliset vaatimukset täyttävät palveluntuottajat voisivat rekisteröityä palveluntuottajiksi. Käytännössä menettely vastaa lähtökohdiltaan palvelusetelijärjestelmää, jossa asiakas valitsee palveluntuottajan järjestelmän piiriin hyväksytyistä vaatimukset täyttävistä palveluntuottajista sopivan, jolle tilaaja / hankintayksikkö suorittaa vahvistetun korvauksen.

Huomiot

KPMG: Rekisteröitymismenettelyyn siirtymiseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä. Erityisenä ongelmana voidaan pitää enimmäishinnoittelua / hintatason asettamista, jota menettelyn käyttö käytännössä edellyttää. KELAn palveluista taksipalveluissa voitaisiin joiltakin osin tukeutua esimerkiksi viimeiseen vahvistettuun taksitaksaan. Hintatason osalta ongelmaksi voi kuitenkin muodostua esimerkiksi maakuntien eri alueiden väliset erot väestörakenteessa, mikä vaikuttaa autojen saatavuuteen. Järjestelmässä pitäisi todennäköisesti olla toimiva hintajoustomekanismi tällaisia tilanteita silmällä pitäen.

Mallissa, jossa rekisteröitymismenettely ei perustuisi hankintamenettelyyn, kilpailutukseen, tai esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän perustamiseen, järjestelmä edellyttäisi lainsäädännöllistä tukea mm. liittymisedellytysten määrittelyssä. Myös palvelusetelimallissa hankintayksikkö päättää hyväksymiskriteereistä ja palveluntuottajien hyväksymisestä osin vastaavilla tavoilla kuin julkisissa hankinnoissa.

Niin ikään on otettava huomioon, että kaikki asiakkaat eivät kykene tai halua itse valita palveluntuottajaa, jolloin järjestelmässä vastuu joiltakin osin jää tilaajalle / hankintayksikölle. Objektiivisen mallin rakentaminen voi edellyttää esimerkiksi kehittyntä tietojärjestelmää tuekseen. Ylipäättään asiakasvalinnan soveltumista hankinnassa, jossa tuotettu palvelu ei ole yksilöllistä, vaihtoehtoisia palveluntuottajia on paljon ja palvelutarpeet ainakin osin ennakoimattomia, voidaan pitää kyseenalaisena.

Menettelyyn siirtyminen edellyttäisi huomattavaa alkuvaiheen resursointia erityisesti rekisteröitymiskanavaa avattaessa. Mallissa KELA vastaisi edelleen palveluntuottajia koskevien vaatimusten huomioimisesta sekä palveluntuottajien poissulkemisesta, sopimusseurannasta ja vaatimusten päivittämisestä. Lisäksi järjestelyssä tulisi ratkaista mm. maksumenettelyyn ja -liikenteeseen liittyvät kysymykset.

Rekisteröitymismenettelyn osalta taksipalveluissa pitää erityispiirteensä ottaa huomioon, että tilausten välitys on järjestettävä todennäköisesti kuitenkin muulla tavoin kuin liikennöintiin paremmin soveltuvalla rekisteröitymismenettelyllä. Periaatteessa voi olla mahdollista ottaa myös välitystoiminnassa käyttöön rekisteröitymismenettely, mutta malli voi osoittautua huomattavan monimutkaiseksi. Lisäksi KELAn kannalta voisi osoittautua haastavaksi hallinnoida mallia, jossa esimerkiksi kymmenet alueelliset välitysoperaattorit ohjaisivat liikennöintiä alueella.

Vaihtoehtoisesti voidaan esimerkiksi harkita mallia, jossa liikennöitsijät rekisteröityisivät, mutta välitystoimijoita valittaisiin alueittain useita erillisellä kilpailutusprosessilla (ks. s. 50).

Välityksen ja liikennöinnin kilpailuttaminen erikseen 1/2

Välityksen ja liikennöinnin kilpailuttaminen erikseen

Keskitetyn kokonaisvastuumallin sijaan KELA voisi harkita kilpailutettavaksi erikseen välityskeskustoiminnan ja liikennöinnin. Käytännössä mallissa KELA valitsisi alueellisen operaattorin tai useamman operaattorin vastaamaan kyytien välityksestä kokonaisvastuumallin mukaisesti. Liikennöitsijät kytkettäisiin järjestelmään joko alueellisen tarjouskilpailun perusteella tai perustamalla dynaaminen hankintajärjestelmä. Keskeinen ero olisi, että KELA valitsisi/hyväksyisi liikennöitsijät suoraan, eikä välityskeskuksen kautta.

Dynaaminen hankintajärjestelmä vastaa pääpiirteiltään rekisteröitymismallia. Järjestelmään voivat liittyä kaikki halukkaat vähimmäisvaatimukset täyttävät palveluntuottajat. Mallissa etusijajärjestys tai muu sopimuksentekojärjestys tai vastaava valintamalli toteutetaan järjestelmän sisäisillä tarjouskilpailuilla. Järjestelmää voidaan pitää puhdasta rekisteröitymismallia työläämpänä. Järjestelmä ei myöskään vastaavalla tavalla tue valinnanvapautta. Mallissa KELA myös lähtökohtaisesti tekisi sopimuksen valittujen palveluntuottajien kanssa. Sinänsä järjestelmän ylläpidosta ja käytöstä voi vastata myös valittu välitysoperaattori kokonaisvastuumallin mukaisesti. Käytännössä KELA kuitenkin hyväksyisi uudet osapuolet järjestelyyn, päättäisi mahdollisista poissulkemisista sekä järjestelmän sisäisistä tarjouskilpailuista.

KPMG: Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö taksiliikenteen kilpailuttamisessa on lisääntynyt kuntasektorilla. Järjestelmä voi sopia liikennöitsijöiden valintaan alueellisesti. KELAn osalta hankaluutta tuottaa kuitenkin palvelun valtakunnallisuus. KELAn pitäisi avata useita järjestelmiä ja vastata niiden sisäisistä kilpailutuksista. Järjestelmä on puhdasta rekisteröitymismenettelyä hallinnollisesti haastavampi.

Välitystoiminnan ja liikennöinnin erottaminen voi lisätä välityskeskusten osallistumishalukkuutta alueellisissa kilpailutuksissa, mikä voisi nostaa saatujen tarjousten määrään. Mallissa myös läpinäkyvyys lisääntyisi, koska KELA olisi sopimussuhteessa / valitsijaroolissa suhteessa liikennöitsijöihin.

Vaihtoehtoisesti KELA voisi harkita nykyisen yhteistyömallin jatkamista niin, että dynaaminen hankintajärjestelmä käyttöönotettaisiin vain välitystoiminnassa. Tällöin kaikki alueella toimivat palveluntuottajat voisivat ilmoittautua kaikille avoimeen järjestelmään. Järjestelmä voisi kuitenkin näyttäytyä huomattavan sekavana suhteessa palvelun käyttäjiin. Järjestelmä voisi olla myös hankalasti hallinnoitavissa. Edellä mainituin perustein nykyjärjestelmän kehittäminen monitoimijamallilla olisi perustellumpaa toteuttaa siten, että välitystoimijoiden määrää lisättäisiin tarjouskilpailun perusteella esimerkiksi yhdestä kolmeen (ks. s. 51).

Dynaamisen hankintajärjestelmän tarkempi kuvaus sivulla 50

Välityksen ja liikennöinnin kilpailuttaminen erikseen 2/2

Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaamisella hankintajärjestelmällä ("DPS") tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Hankintamenettely on kestopa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävälle toimittajille. Kaikki kiinnostuneet toimittajat voivat pyytää koko menettelyn keston ajan oikeutta osallistua perustettuun hankintajärjestelmään. Menettelyn käyttöedellytyksiä on pyritty vuonna 2017 voimaan tullessa uudessa hankintalaissa parantamaan, sillä dynaamisen hankintajärjestelmän hyödyntäminen tarjouskilpailuissa on aiemmin ollut suhteellisen vähäistä.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa dynaaminen hankintajärjestelmä perustetaan, ja toisessa vaiheessa järjestelmään sisältyvät henkilökuljetukset kilpailutetaan järjestelmän sisäisillä kilpailutuksilla. Kaikki soveltuvuusvaatimukset täyttävät palveluntuottajat voivat liittyä dynaamiseen hankintajärjestelmään koko sen keston ajan, ja kaikki hankintajärjestelmään hyväksytyt palveluntuottajat voivat jättää tarjouksia järjestelyn sisällä tehtävissä kilpailutuksissa. Hankintayksikkö asettaa osallistujille yhteisiä vaatimuksia ja kaikki vaatimukset täyttävät toimijat voivat osallistua järjestelyyn. Vastaavasti hankintayksikön on hyväksyttävä dynaamiseen hankintajärjestelmään kaikki ehdokkaat, jotka täyttävät soveltuvuudelle asetetut vaatimukset.

Varsinaiset hankinnat kilpailutetaan dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä erikseen. Kustakin dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisestä hankinnasta pyydetään tarjous sähköisesti. Osallistujat eivät ensimmäisessä vaiheessa esimerkiksi ilmoita hintatietoja.

Dynaaminen hankintajärjestelmä muistuttaa perustaltaan rekisteröitymismallia, mutta kyseessä on hankintamenettely. Niin ikään malli ei suoranaisesti perustu asiakasvalintaan, vaan liikennöitsijän valinta tapahtuu ennalta määritellyin perustein. Järjestelmän perustamisen ohella hankintayksikön vastuulle kuuluu muun muassa uusien osapuolten hyväksyminen järjestelmään, vaatimusten päivittäminen sekä sisäisten kilpailutusten järjestäminen. Hankintayksikkö määrittelee vaatimukset ja ehdot palvelun tuottamiselle.

Taksiliikenteessä alueellinen dynaaminen hankintajärjestelmä tarkoittaisi käytännössä mallia, jossa kaikki vaatimukset täyttävät liikennöitsijät liittyisivät järjestelmään. Myöhemmin järjestelmään liittyneet liikennöitsijät jättäisivät tarjouksensa sisäisissä tarjouskilpailuissa, joissa vahvistettaisiin muun muassa hinnat ja valintaperusteet. Järjestelmän sisällä voidaan säännöllisin aika-ajoin järjestää uusia kilpailutuksia. Dynaaminen hankintajärjestelmä tarvitsee tuekseen välitysjärjestelmän, jossa voidaan ohjata "kyytejä" liikennöitsijöille esimerkiksi hinnan ja etäisyyden perusteella.

Edellä kuvatussa mallissa järjestelmää (tietyin mm. päätöksentekoon liittyvin rajauksin) ja välitystoimintaa operoisi välityskeskus, joka olisi käytännössä edelleen operoinnista kokonaisvastuussa. Erona nykymalliin olisi, ettei välityskeskus takaisi tiettyä automäärää tai autojen riittävyyttä, eli välityskeskus ei edellyttäisi omaa autokantaa. Välityskeskus ei myöskään perisi liikennöitsijöiltä korvausta (psl. mahdollisesti joitakin määriteltyjä eriä), vaan liikennöitsijät olisivat sopimussuhteessa ensisijaisesti hankintayksikköön.

Mallin etuna on läpinäkyvyys ja olettavasti lisääntyvä kilpailu välitystoimijoiden välillä erilaisen roolin vuoksi. Toisaalta malli nojautuu liikennöitsijöiden halukkuuteen liittyä järjestelmään, mihin liittyy epävarmuustekijöitä. Toisaalta toimiessaan järjestelmä edistää ja hyödyntää markkinoiden toimintaa. Järjestelmä voi erityisesti alkuvaiheessa olla hankintayksikölle työläs. Mallia olisi perusteltua esimerkiksi pilotoida alueellisesti, jos käyttöönottoa harkitaan.

Nykymallin osittainen uudistaminen

Nykymallin yleiskuvaus

Nykyisessä toimintamallissa KELA kilpailuttaa maakunnallisen välityskeskusten, joka vastaa toimialueellaan kyytien välityksestä kokonaisvastuullisesti. Välityskeskus sitoutuu myös tarjouksessaan siihen, että autoja liikennöintiin on saatavilla riittävästi. Käytännössä malli siis edellyttää, että välityskeskus pystyy sopimuksellisesti kiinnittämään tarvittavan määrän autoja välityspiiriinsä. KELA ei tee sopimuksia liikennöitsijöiden kanssa.

Nykymallin osittainen uudistaminen

KELAn nykyistä hankintamallia voidaan pitää etupäässä toimivana. Nykymallia voitaisiin päivittää ja uudistaa maltillisesti niin, ettei palvelun saatavuus kärsisi. Radikaaleja muutoksia tulisi kuitenkin välttää ilman laajamittaista valmistelua. Nykymallin perusrakenteen osalta voitaisiin pyrkiä uudistuksiin mm. aluejaon ja palveluntuottajien määrän osalta.

Aluejaon muutokset

KELAn aluemalli perustui aiemmin Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen mukaiseen aluejakoon. Toimialueet muodostuvat näin suhteellisen suuriksi, mikä käytännössä yhdessä autojen saatavuusvaatimuksen kanssa johtaa siihen, että kilpailu on vähäistä, ja autojen saatavuusongelmat korostuvat, jos välityskeskus ei pysty varmistamaan riittävää autokantaa.

Aluejakoa tarkastelemalla voitaisiin pyrkiä laskemaan välityskeskusten osallistumiskynnystä ja houkuttelemaan myös uusia toimijoita uusille alueille.

Usean toimijan malli

Usean välitystoimijan mallissa valittaisiin samalle alueelle useita välityskeskuksia, joiden välillä asiakas voisi tehdä valinnan. Käytännössä malli voisi lisätä välitysoperaattorin välistä hintakilpailua, mutta toisaalta myös tukea palvelun laadun kehitystä, koska asiakas voisi vaihtaa käyttämänsä operaattoria kokemusten perusteella. Mallissa KELA ei tekisi sopimuksia liikennöitsijöiden kanssa, eli perusperiaate hankinnan osapuolista säilyisi ennallaan.

Malli olisi todennäköisesti KELAlle nykymallia työläämpi, koska yhteistyötahoja olisi useita. Lisäksi mallissa on riskinä, että matkojen yhdistely hankaloituisi. Monitoimijamallissa myös riittävän automäärän varmistaminen voi olla hankalaa, koska välitystoimijan on hankalaa ennakoida kyytien kokonaismäärän jakautumista. Tämä voi käytännössä johtaa siihen, että asiakkaiden suosiessa tiettyä välitystoimijaa, toimijan välityspiirissä ei olisi riittävästi kalustoa vastaamaan kysyntään. Malli toimisi tilanteessa, jossa kysyntä jakautuisi tasaisesti. Käytännössä on mahdollista, että autojen saatavuutta koskeva kysymys voidaan ratkaista yksinkertaisesti sitoumuksella järjestää vastaanotetut tilaukset riippumatta tilausten määrästä, sekä riittäville varajärjestelyillä.



Suositukset ja kehitysehdotukset



Suosituksset

Näkemyksemme mukaan KELAn taksipalveluhankintoja voidaan kehittää nykyisen hankintamallin pohjalta mm. aluerakennetta uudelleenarvioimalla. Nykymallilla on kyetty turvaamaan palveluiden saatavuus ja toimivuus kestävällä kustannustasolla.

KELAn taksipalveluiden hankintaa vuosina 2017-2018 voidaan kaiken kaikkiaan pitää onnistuneena, kun arvioidaan kustannusvaikutukset, palautemäärä kokonaisuutena sekä erityisesti kilpailuttamiseen liittyneet taustaosuhteet, eli liikennepalvelulain voimaantulo ja siihen liittyvät aikataulupaineet sekä markkinamuutokset. Valmisteluun liittyvät ongelmat ovat olleet etupäässä seurausta sekä kireästä aikataulusta, että hankaluudesta ennakoida markkinoiden toimintaa.

Toimintaympäristöä koskevat muutokset tulisi kyetä ottamaan huomioon kilpailutusprosessissa riittävän valmistautumisajan turvin. Valmistautumisaika mahdollistaa myös todellisen markkinavuoropuhelun.

Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että valmiutta rekisteröitymismenettelyyn siirtymiseen lyhyellä aikavälillä ei ole, tai siirtymiseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Tämä on merkittävä toiminnallinen riski huomioiden palvelun välttämättömän luonteen.

Aluerakenteen uudelleenarviointia ja monitoimijamalli

KELAn olisi seuraavalla hankintakaudella perusteltua arvioida aluejakoa uudelleen, mutta toteutettaessa hankinta nykyisen aluejaon (tai laajuudeltaan vastaavan aluejaon) perusteella, olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä kohti useamman välitystoimijan mallia. Mallin voidaan haastattelujen perusteella arvioida saavan kannatusta palveluntuottajapuolelta ja lisäävän asiakkaiden valinnanvapautta. Mallissa keskeinen ratkaistava kysymys on, kuinka varmistetaan autojen riittävyys ja turvataan palvelun saatavuus. Mallia olisi perusteltua ensivaiheessa kokeilla alueellisesti.

Kilpailunäkökohtien huomioiminen

KELAn tulisi kriittisesti arvioida nykymallin kilpailuvaikutuksia sekä vapaan kilpailun toteutumista suhteessa autoilijarajapintaan. KELA on arvioinut, ettei se voi edellyttää välityspalveluntuottajilta esisopimuksia suhteessa liikennöitsijöihin. KELA voisi kuitenkin yhdenvertaisuusvaatimuksen ohella lisätä läpinäkyvyyttä suhteessa liikennöitsijäsopimusten ehtoihin

Autoilijoita koskevien vaatimusten tarkastelu

Selvityksen havaintojen perusteella merkittävimpään asiakastytyvyyteen vaikuttavat tekijät koskevat matkojen tilausprosessin sujuvuutta sekä kuljettajan ammattitaitoa ja kykyä huomioida asiakkaan yksilölliset tarpeet. KELAn perimät sopimussakot ovat koskeneet erityisesti tilausvälityspuheluiden jonotusaikoja. Haastatteluissa kuljettajien ammattitaito ja kaluston soveltuvuus nousivat esille korostuneina asiakastytyvyyden kehittämiskohteina. Tulevissa hankinnoissa tulee kiinnittää erityistä huomiota kuljettajien ammattitaitovaatimusten määrittelyyn ja soveltuvan kaluston riittävyyteen.

Lakimuutosten tarve

Selvitystyön johtopäätösten perusteella voidaan arvioida, että taksihankintoja voidaan kehittää edelleen nykyisen kilpailutusmallin pohjalta ilman lainsäädännöllisiä muutoksia.



© 2020 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.