

Etelä-Savon hyvinvointialueelle

HANKINTAOIKAISUVAATIMUS

1 ASIA

Hankintaoikaisuvaatimus julkista hankintaa koskevassa asiassa, joka koskee *Sote- henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelua koskeva hankinta-osa-alue* 3-hankintapäätöstä.

2 ASIANOSAISET

Vaatimuksentekijä **DRide Oy**
Y-tunnus: 2953901–8

Vaatimuksentekijän asiamies ja prosessiosoite

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, lakimies Kari Tossavainen
kari.tossavainen@lawtome.fi

Tossavainen & Metsävainio Oy
Harjutie 11 A, 02730 Espoo
040 525 0246

Hankintayksikkö

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa ("Eloisa")
Y-tunnus: 3221315–8
kirjaamo@etelasavonha.fi

Salassapito

Hankintaoikaisuvaatimus ei sisällä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) nojalla salassa pidettäviä liike- tai ammattisalaisuuksia.

Tiedoksisaanti

Hankintapäätös on saatu tiedoksi sähköpostitse 04.09.2025, joten muutoksenhaku hankintapäätökseen on tehtävä 18.9.2025 mennessä.

Osoite	Y-tunnus	Puhelin	Sähköposti
Harjutie 11 A 02730 Espoo	0972431–2	040 525 0246	etunimi.sukunimi@lawtome.fi www.lawtome.fi

Sisällysluettelo

1	ASIA	1
2	ASIANOSAISET	1
3	HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSET	3
4	VAATIMUSTEN PERUSTEET	3
4.1	HANKINTAYKSIKKÖ ON MENETELLYT HANKINTASÄÄNNÖSTEN VASTAISESTI	3
4.2	TARJOUSPYYNTÖÄ ON MUUTETTU HANKINTALAINVASTAISESTI	3
4.2.1	<i>Puhtaiden ajoneuvojen vaatimusta on lievennetty hankintalainvastaisesti</i>	<i>3</i>
4.3	TARJOUSTEN HINTAVERTAILUA EI OLLUT TEHTY TARJOUSPYYNNÖN MUKAAN.....	6
4.3.1	<i>Tarjoushintojen pisteet on muutettu tarjouspyynnön ja hankintalainvastaisesti.....</i>	<i>6</i>
4.3.2	<i>Hintapisteiden jälkikäteinen muuntaminen ja vertailu on hankintalainvastaista</i>	<i>12</i>
4.3.3	<i>Negatiivinen tarjoushinta ei voi olla halvin hinta.....</i>	<i>14</i>
4.4	HANKINTAILMOITUKSESSA VOI OLLA LIIAN SUPPEA CPV-KOODI	15
4.5	TARJOAJAN OLI ITSE ESITELTÄVÄ VÄLITYSPALVELUN OHJELMISTO ARVIOINTITILAISUUDESSA...	16
4.6	HANKINTA VOI OLLA KÄYTTÖOIKEUSHANKINTA	17
4.7	MUITA TARJOUSPYYNNÖN EPÄSELVYYKSIÄ, KOHTUUTTOMUUKSIA VIRHEELLISYYKSIÄ	18
4.8	EPÄSELVYYDET OPTIOHANKINNOISSA.....	20
5	JOHTOPÄÄTÖS	22
6	PÄIVÄYS JA ALLEKRJOITUS.....	23

3 HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSET

DRide Oy vaatii kunnioittavasti, että hankintayksikkö:

1. kumoaa Etelä-Savon hyvinvointialueen 25.8.2025 tekemän *Sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelua koskeva hankinta-osa-alue 3-* hankintapäätöksen (jäljempänä "Sote välitys- ja kuljetushankinta" tai "Hankinta")
2. korjaa virheellisen menettelynsä keskeyttämällä hankinnan ja järjestämällä uuden virheettömän tarjouskilpailun.

4 VAATIMUSTEN PERUSTEET

4.1 Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti

Hankintaan sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä "hankintalaki") ja hankinta on Tarjouspyynnön mukaan hankintalain 25 §:n mukaan EU-kynnysarvon ylittävä palveluhankinta.

Hankintaoikaisuvaatimuksen perusteena on se, että Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, mikä on vaikuttanut hankintamenettelyyn siten, että lopputuloksena on tarjousten vertailukelvottomuus.

Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti seuraavissa suhteissa:

4.2 Tarjouspyyntöä on muutettu hankintalainvastaisesti

Tarjouspyyntöä ei saa muuttaa kesken tarjouskilpailun, jos muutos on olennainen. Olennaiseksi katsotaan muun ohella sellainen muutos, jolla muutetaan hankinnan kohteen vaatimuksia ja joka vaikuttaa tarjousten hinnoitteluun. Muutos johtaisi siihen, että toiset tarjoajat olisivat voineet osallistua, jos uusi ehto olisi ollut alun perin mukana.

Oikeuskäytännön mukaan tarjouspyynnön olennainen muutos edellyttää hankinnan keskeyttämistä ja uutta kilpailutusta.

Hankintayksikkö on muuttanut olennaisesti tarjouspyyntöä tarjouskilpailun aikana ilman uutta kilpailutusta seuraavasti:

4.2.1 Puhtaiden ajoneuvojen vaatimusta on lievennetty hankintalainvastaisesti

A. Hankintaoikaisuvaatimuksentekijän väite:

Hankintayksikkö on tehnyt korjatussa tarjouspyynnön palvelukuvauksessa muutoksia hankinnan kohteeseen muuttamalla vaatimuksia puhtaiden ajoneuvojen määrästä ja päästöarvoista. Hankintayksikkö ilmoitti muutoksista korjausilmoituksella Hilmassa.

Hankintayksikön tekemät muutokset ovat olennaisia, koska muutokset koskevat hankinnan kohteen pakollisia vaatimuksia. Tarjouspyynnön olennaisia vaatimuksia ei saa muuttaa edes Hilmassa julkaistavalla korjausilmoituksella.

Hankinta olisi pitänyt keskeyttää ja järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.

B. Tarjouspyyntöä on muutettu kesken tarjouskilpailun:

Tarjouspyyntö on julkaistu Hilmassa ja TEDissä 25.4.2025. Sen jälkeen tarjouspyynnöstä on julkaistu korjausilmoitus 16.5.2025 Hilmassa ja TEDissä, jossa on ilmoitettu seuraavat korjaukset tarjouspyyntöön:

"Liite 2 Kohtaa 8 ja tarjouspyyntöä korjattiin poistamalla epäselvyys koskien puhtaiden ajoneuvojen määriä ja päästöarvoja.

Liite 2 Kohtaa 9.4. tarkennettiin tilausnumeron hallinnoinnin osalta.

Liite 2 Kohtaa 21 korjattiin luokseajokorvauksen hakualueen kilometrin lukuarvossa olleen kirjoitusvirheen osalta.

Liitteestä 4 korjattiin selkeä kirjoitusvirhe koskien arvonlisäveron osuutta liikennöintikorvauksen enimmäishinnassa.

Liitteet 2 ja 4 vaihdettu korjattuihin liitteisiin. Tarjousaikaa jatkettiin."

B1. Tarjouspyynnön alkuperäisen palvelukuvauksen vaatimukset ajoneuvoille:

"Palveluntuottaja huolehtii osaltaan, että kuljetuksissa käytettävät ajoneuvot täyttävät voimassa olevan ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lainsäädännön mukaiset vaatimukset ja tavoitteet. Puhtaaksi henkilö- ja pakettiautoksi katsotaan ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana enintään 50 CO₂ g/km päästöinen ajoneuvo. Palveluntuottajalla tulee olla sopimuskauden aikana ajossa puhtaita ajoneuvoja siten, että prosentuaalisesti käytössä olevasta kalustosta on Keski-Suomen osalta 35 %, Pohjois-Savon 20 %, Eloisan 20 % ja Siun Sote 20 % puhtaaksi ajoneuvoksi luokiteltua kalustoa."¹

B.2 Tarjouspyynnön korjatun palvelukuvauksen vaatimukset ajoneuvoille:

"Palveluntuottaja huolehtii osaltaan, että kuljetuksissa käytettävät ajoneuvot täyttävät voimassa olevan ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lainsäädännön mukaiset vaatimukset ja tavoitteet. ~~Puhtaaksi henkilö- ja pakettiautoksi katsotaan ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana enintään 50 CO₂ g/km päästöinen ajoneuvo. Palveluntuottajalla tulee olla sopimuskauden aikana ajossa puhtaita ajoneuvoja siten, että prosentuaalisesti käytössä olevasta kalustosta on Keski-Suomen osalta 35 %, Pohjois-Savon 20 %, Eloisan 20 % ja Siun Sote 20 % puhtaaksi ajoneuvoksi luokiteltua kalustoa."~~²

¹ Tarjouspyynnön Liite 2 Palvelukuvaus, kohta 8, s.22.

² Tarjouspyynnön Korjattu Liite 2 Palvelukuvaus, kohta 8, s.22.

C. Sovellettavat oikeussäännökset:

Hankintalain 3 §:n mukaan: *"Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen."*

Hankintalain 68 §:n 1 kohdan mukaan tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa, ehdokkaille osoitetussa kutsussa tai niiden liitteissä on oltava hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset.

Hankintalain 71 §:n mukaan: *"Hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät sekä niihin mahdollisesti sisältyvät tekniset eritelmät on esitettävä hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä, neuvottelukutsussa tai näiden liitteissä ja niissä on vahvistettava rakennusurakoilta, palveluilta tai tavaroilta vaadittavat ominaisuudet. Määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa."*

D. Oikeuskäytäntöä:

Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisu C-298/15 Borta: EUT linjasi, ettei hankintayksikkö voi muuttaa hankintamenettelyn kuluessa hankinnan olennaisia ehtoja, kuten teknisiä eritelmiä ilman uutta hankintailmoitusta. Hankintayksikkö on hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen ennen tarjousten jättämiselle asetetun määräajan päättymistä muuttanut tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoittamiaan teknisiä eritelmiä ja sopimuksen tekoperusteita ja muutoksista on ilmoitettu julkaisemalla ne korjausilmoituksessa Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Ratkaisun perusteella edes riittävä tiedottaminen muutoksista ennen tarjousten jättämiselle varatun määräajan päättymistä ei takaa tarjoajien yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua, jos muutokset ovat niin oleellisia, että ne olisivat houkutelleet potentiaalisia tarjoajia, jotka eivät ilman muutoksia olisi voineet jättää tarjousta.

KHO 2022:1: KHO nojasi em. Borta- ratkaisuun siten, että edes riittävä tiedottaminen tai korjausilmoituksen julkaiseminen ei takaa yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua, jos tarjouspyynnön muutokset ovat niin olennaisia, että ne olisivat voineet houkutella potentiaalisia tarjoajia, jotka ilman muutosta eivät olisi voineet jättää tarjouksia.

MAO:238/18: markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se on muuttanut hankintamenettelyn kuluessa julkaisemallaan korjausilmoituksella ja uudella tarjouspyynnöllä erityisesti hankinnan kohdetta koskevia vähimmäisvaatimuksia ja lisäksi tarjouksen valintaan vaikuttavia seikkoja.³

³ Ks. lisäksi MAO-ratkaisut: H269/2022 ja 107/21.

E. Soveltaminen

Hankintayksikkö on korjauksellaan muuttanut lieventämällä hankinnan kohteen vaatimuksia poistamalla puhtaiden ajoneuvojen vaatimuksen, joka sisälsi vähimmäispäästöarvon ja puhtaiden ajoneuvojen vähimmäismäärät Eloisan hyvinvointialueella.

Hankintayksikön mukaan se poisti epäselvyyden. Kyse ei ollut kuitenkaan sallitusta vähäisestä teknisluontoisesta muutoksesta palvelukuvaukseen, vaan olennaisesta kielletystä muutoksesta, jolla hankintayksikkö tosiasiasa poisti hankinnan kohteen vaatimuksen. Tällainen kesken tarjouskilpailun tehty muutos on olennainen, koska hankintayksikkö muutti hankinnan kohdetta rikkoen hankintalain avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia asettaen potentiaaliset tarjoajat eriarvoiseen asemaan yllättävällä muutoksellaan ajoneuvovaatimuksiin.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö ei voi muuttaa hankintamenettelyn kuluessa olennaisia tarjousten vertailuperusteita tai hankinnan kohteen kuvausta edes silloin, kun muutokset tehdään korjausilmoituksen julkaisemisen kautta.

Hankintayksikkö poisti kokonaan vaatimuksen, jolla se edellytti, että tarjoajalla on oltava puhtaita ajoneuvoja vähintään 20 % Eloisan hyvinvointialueella. Eloisan tekemä tarjouspyynnön muutos on olennainen, koska sellaisia potentiaalisia tarjoajia on olemassa, jotka eivät olisi täyttäneet puhtaan ajoneuvon vaatimuksia alkuperäisen tarjouspyynnön vaatimuksilla, mutta olisivat täyttäneet vaatimukset korjatussa tarjouspyynnössä, koska siitä oli poistettu puhtaan ajoneuvon määrälliset kalustovaatimukset. Pakollisen vaatimuksen poistaminen on oikeuskäytännön mukaan olennainen muutos

F. Johtopäätös:

Edellä esitetyn perusteella hankintasäännökset (3 §) ja Euroopan Unionin (C-298/15) ja korkeimman hallinto-oikeuden (2022:1) päätökset edellyttävät, että olennaiset muutokset toteutetaan keskeyttämällä hankintamenettely ja julkaisemalla täysin uusi hankintailmoitus. Näin ollen hankinta on keskeyttävä, koska hankintayksikkö on menetellyt hankintalain ja vakiintuneen oikeuskäytännön vastaisesti vaarantaen avoimuuden sekä tarjoajien syrjimättömyyden ja tasapuolisen kohtelun.

4.3 Tarjousten hintavertailua ei ollut tehty tarjouspyynnön mukaan

4.3.1 Tarjoushintojen pisteet on muutettu tarjouspyynnön ja hankintalainvastaisesti

A. Väite 1 ja sen perustelut:

Hankintayksikkö ei ole noudattanut Hankintapäätöksessä Tarjouspyyntöään ja hankintalakia muuttaessaan jälkikäteen tarjoushintojen pisteytystä tarjousten hintavertailua varten.

Hankintayksikkö on 0- ja negatiiviset hintatarjoukset saatuaan jälkikäteen keksinyt menetelmän, jolla se yritti 'muuntaa ja suhteuttaa' tarjoukset vertailukelpoisiksi, koska Tarjouspyynnössä ilmoitettua hinnan pisteiden laskentatapa ei voi käyttää 0- ja negatiivisilla tarjoushinnoilla.

Tarjouspyynnössä ei ole kuvattu Hankintapäätöksessä käytettyä pisteytysmenetelmää ja laskentakaavaa, miten 0- ja negatiiviset tarjoushinnat pisteytetään ja muunnetaan vertailukelpoisiksi positiivisten hintojen kanssa. Hankintayksikön menettely on Tarjouspyynnön ja hankintalainvastaista.

B. Tarjouspyynnön mukaan:

"Jokainen osa-alue pisteytetään erikseen.

Vertailupisteet ja palveluntuottajan valinta muodostuu seuraavasti, maksimissaan 100 pistettä:

Hinta 80 pistettä

Laatu 20 pistettä

Tarjouksen pisteet muodostuvat seuraavasti:

Hintapisteet jakautuvat seuraavasti:

Välityspalvelukustannus maksimissaan 65 pistettä. Hinnaltaan halvin tarjous saa 65 pistettä ja muut tarjoukset saavat pisteitä suhteessa halvimpaan tarjoukseen kaavalla: $(\text{Halvin hinta} / \text{Tarjottu hinta}) \times 65$ pistettä.

Päiväauton hinta maksimissaan 5 pistettä. Hinnaltaan halvin tarjous saa 5 pistettä ja muut tarjoukset saavat pisteitä suhteessa halvimpaan tarjoukseen kaavalla: $(\text{Halvin hinta} / \text{Tarjottu hinta}) \times 5$ pistettä.

Päiväauton tuntihinta maksimissaan 5 pistettä. Hinnaltaan halvin tarjous saa 5 pistettä ja muut tarjoukset saavat pisteitä suhteessa halvimpaan tarjoukseen kaavalla: $(\text{Halvin hinta} / \text{Tarjottu hinta}) \times 5$ pistettä.

Projektityökustannuksen tuntihinta maksimissaan 5 pistettä. Hinnaltaan halvin tarjous saa 5 pistettä ja muut tarjoukset saavat pisteitä suhteessa halvimpaan tarjoukseen kaavalla: $(\text{Halvin hinta} / \text{Tarjottu hinta}) \times 5$ pistettä.

C. Sovellettavat oikeusohjeet:

Hankintalain 3 §:n mukaan tarjoajia on kohdeltava syrjimättömästi:

"Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen."

Hankintalain 67 §:n mukaan:

"Tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia."

Hankintalain 68 §:n mukaan:

"Tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa, ehdokkaille osoitetussa kutsussa tai niiden liitteissä on oltava:

- 1) hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät laatuvaatimukset;*
- 12) muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjousten tekemisessä."*

Mainitut hankintasäännökset tarkoittavat sitä, että tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi hankinnan kohde, kohdetta kuvaavat määritelmät ja tarjouksen valintaan vaikuttavat seikat on kuvattava tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjouspyyntö tuottaa vertailukelpoisia tarjouksia. Hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus edellyttävät, että tarjoajat tietävät tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa.

D. Soveltaminen tapaukseen:

Voittaneeksi valittu tarjoaja Taksi Helsinki Oy tarjosi -0,01 €/ toteutunut välitetty kuljetustilaus. Tämän *Tilaushinta/toteutunut välitetty kuljetus* - hintavertailuperusteen painoarvo on 65 pistettä. Muut tarjoajat tarjosivat positiivisen hintojen lisäksi 0-hintoja kaikissa hintavertailuperusteissa.

Hankintayksikkö kertoi saatujen tarjoushintojen muuntamisen ja suhteuttamisen menetelmän toisiinsa vasta Hankintapäätöksen Tarjousten vertailutaulukossa (liite 2) seuraavasti:

"Välityspalvelun tilaushinta/toteutunut välitetty kuljetus:⁴
tarjoushintojen suhteuttaminen toteutettiin muuttamalla negatiivinen tarjoushinta -0,01 euroa positiiviseksi 0,01 euroa, joka oli vertailussa pienin annettu arvo. Tämän jälkeen kaikkiin muihin tarjoushintoihin lisättiin sama erotus mikä on erona negatiivisen tarjoushinnan ja muutostarjoushinnan ero. Tämä arvo oli vertailussa tarjottu arvo."

"Päiväauton hinta, päiväauton tuntihinta ylimenevälle viikkoaajalle ja välitysjärjestelmän kehityshinta: *tarjoushintojen suhteuttaminen toteutettiin nollahinnan osalta tarjoushinta 0,00 euroa muutettiin 0,01 euroa, joka oli vertailussa pienin annettu arvo. Tämän jälkeen kaikkiin muihin tarjoushintoihin lisättiin sama erotus mikä on erona negatiivisen tarjoushinnan ja muutostarjoushinnan ero. Tämä arvo oli vertailussa tarjottu arvo.*

⁴ Vahvennukset laatijan.

Hankintapäätöksessä on tiedostettu, että negatiivinen hinta ja 0-hinta vääristää hintavertailun tarjouspyynnössä käytetyllä kaavalla, jota ei voi käyttää annetuilla arvoilla. Tarjouspyynnön kaava ei ole sellaisenaan soveltunut tilanteeseen, jossa tarjoajat ovat tarjonneet negatiivista hintaa tai nollahintaa.

Tarjouspyynnössä ei ollut kuitenkaan kuvattu menetelmää miten negatiiviset tarjoushinnat muunnetaan ja 'suhteutetaan' vertailukelpoisiksi 0- ja positiivisten hintojen kanssa esimerkiksi erillisellä kaavalla. Hankintayksikkö kuitenkin päätti, että *"Tarjoushinnat suhteutettiin toisiinsa ennen vertailun tekemistä."* käyttämällä sen itsenä laatimia hinnan arvoja

Hankintayksikkö käytti sen itsensä laatimia hinnan arvoja suhteuttaakseen ja muuntaakseen Hankintapäätöksessä saamansa negatiivisen tarjoushinnan ja 0-tarjoushinnat tarjoushinnat vertailukelpoisiksi seuraavasti:

- 1) **välityspalvelun** hinnassa negatiivisen tarjous hinnan -0,01 € sijaan vertailussa arvoa 0,01 € ja nollatarjoushinnan vertailussa arvoa 0,02 €;
- 2) **molemmissa päiväautojen ja välitysjärjestelmän kehityshinnassa** nollahinnan sijaan vertailussa arvoa 0,01 € ja
- 3) *"Tämän jälkeen kaikkiin muihin tarjoushintoihin lisättiin sama erotus mikä on erona negatiivisen tarjoushinnan ja muutostarjoushinnan ero."*

Hankintayksikkö ei ole millään tavalla edes perustellut keksimänsä pisteytysmenetelmän hankintalainmukaisuutta, soveltuvuutta tapaukseen ja siten lopulta sen suhteellisuutta ja tasapuolisuutta tarjousten välillä.

Hankintapäätöksessä hankintayksikkö vetosi menettelynsä tueksi markkinaoikeuden päätökseen 437/2016 (laajakaista- ja kaapeli-TV-palveluhankinta):

"Markkinaoikeus on todennut päätöksessään 437/16 nollahinnoittelusta ja negatiivisesta hinnoittelusta seuraavaa.

'... tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan.'

'Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sekä vertailuperusteiden asettamisessa että niiden soveltamisessa. Tarjousten vertailu tulee kuitenkin suorittaa etukäteen ilmoitettujen seikkojen perusteella ja tarjoajia kohtaan tasapuolisesti.'

Markkinaoikeuden ratkaisusta ilmenee periaate siitä, että tarjoukset tulee suhteuttaa toisiinsa nähden tarjouspyynnössä ilmoitetulla tavalla ja saattaa tarjoukset vertailukelpoisiksi, millä turvataan tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vertailussa."

Hankintayksikkö ei kuitenkaan noudattanut ilmoittamansa markkinaoikeuden päätöksessä ilmenevää oikeusohjetta: *"Tarjousten vertailu tulee kuitenkin suorittaa etukäteen ilmoitettujen seikkojen perusteella ja tarjoajia kohtaan tasapuolisesti."*

MAO: 437/16: *"Hankintayksikkö on antanut valittajan tarjoukselle tarjouspyynnössä ilmoitetun laskentatavan mukaisesti kokonaishinnan osalta 90 pistettä. Hankintayksikkö on kuitenkin antanut myös toiseksi halvimmalle tarjoukselle 90 pistettä, eli antanut halvimmalle ja toiseksi halvimmalle tarjoukselle yhtä monta pistettä. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei edellä mainitulla menettelyllään ole suhteuttanut tarjouksia toisiinsa tarjouspyynnössä ilmoitetulla tavalla, eikä saattanut tarjouksia vertailukelpoisiksi. Valittajan tarjous ei ole saanut vertailussa sitä muihin tarjouksiin suhteutettua pistemäärää, joka sen olisi tullut tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaan saada. Tämä on aiheuttanut sen, että tarjousten keskinäinen järjestys on muuttunut, eikä hankintayksikön menettely ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista kohtelua."*

Sote välitys- ja kuljetushankinnan Tarjouspyyntö oli siten laadittu, että se nimenomaan mahdollisti 0-hintaiset ja negatiiviset tarjoushinnat, koska hankinnan kohteena on sellainen kokonaispalvelu, jossa oli yhdistetty sekä Sote välitys- että kuljetuspalvelut. Tyypillisesti Sote-henkilökuljetuksissa on kilpailutettu välityspalvelu ja kuljetuspalvelu (usein DPS) erikseen. Hankintayksikön olisi pitänyt ennakoita tarjouspyynnössä mahdolliset 0-hintaiset ja negatiiviset tarjoushinnat, jos hankintayksikkö halusi hyväksyä ne.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että asiassa ei ole kysymys siitä, etteikö hankintayksikkö saisi hyväksyä vertailuun negatiivisia hintoja € ja nollahintaisia tarjoushintoja.

Asiassa ydinkysymys on se, että Tarjouspyynnössä ei ole kuvattu menetelmää miten negatiiviset - ja 0- tarjoushinnat muunnetaan vertailukelpoisiksi positiivisten hintojen kanssa esimerkiksi erillisellä kaavalla ja ilmoitetuilla hinta-arvoilla. Nyt tarjoajilla ei ollut etukäteen tarjousta laatiessaan mahdollisuutta arvioida tarjoamiensa hintojen menestymistä tarjouskilpailussa tilanteessa, jossa vertailtavaksi tulee negatiivisia hintatarjouksia, koska hankintayksikkö ei ole kuvannut tarjouspyynnössä menetelmää, miten se arvottaa ja vertailee negatiivisia hintoja.

Nimenomaan tämän menettelyn ja sen pisteytyskaavan kuvaamisen puuttuminen Tarjouspyynnöstä johti siihen, että tarjousvertailu vääristyi ja kävi mahdottomaksi, koska Tarjouspyynnössä käytettyä perinteistä suhteellisen hintavertailun kaavaa ei ole suunniteltu käytettäväksi negatiivisilla tai nollahinnoilla. Näin ollen kaikki tarjoukset muuttuivat vertailukelvottomiksi.

Markkinaoikeus (MAO) päätös 237/13: tapauksessa hankintayksikkö oli käyttänyt saamansa nollahinnan sijaan vertailussa arvoa 0,1 €. MAO totesi, että tällaisen hankintayksikön itsenä laatiman hinnan arvon (0,1 €) käyttäminen ei ollut sallittua. Hankintayksikön menettely, josta tarjoajat eivät ole tarjouksia jättäessään voineet tietää, on ollut omiaan vaarantamaan tarjoajien

tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun hankintamenettelyssä. Markkinaoikeus ratkaisussa vieläpä suosittelee hankintayksikköä harkitsemaan tarjouspyynnön hintaehtoihin vakimuotoilua, jonka mukaan nollahinnan sijaan tarjousvertailussa käytetään arvoa 0,1 €.

Tapaus on suoraan sovellettavissa tähän hankintaoikaisuvaatimuksen kohteena olevaa tapaukseen. Hankintayksikkö ei ilmoittanut hintavertailussa käyttämään menettelyä etukäteen, joten tarjoajat eivät ole tarjouksia jättäessään voineet tietää menettelystä, mikä on ollut omiaan vaarantamaan tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun hankintamenettelyssä. Hankintayksikön itsensä käyttämät negatiivisen ja 0-hintaisen tarjouksen muuntamiset johtivat Tarjouspyynnön suhteellisen hintavertailuperusteen vastaiseen lopputulokseen vastaavasti kuin MAO:237/13- tapauksessa.

MAO:131/21: markkinaoikeus toteaa, että tarjouskilpailuun osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi vaatimukset tulee kuvata tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjouspyyntö on omiaan tuottamaan vertailukelpoisia tarjouksia ja että hankintayksikölle ei anneta rajoittamatonta valinnanvapautta tarjousten arvioinnissa. Hankintamenettelyn avoimuus edellyttää, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Vastuu mahdollisista tarjouspyynnön epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisuuksista on lähtökohtaisesti hankintayksiköllä.

Tapaus on suoraan sovellettavissa tähän hankintaoikaisuvaatimuksen kohteena olevaa tapaukseen, koska hankintayksikön käyttämä menettely hintatarjousten pisteyttämisessä ja vertailussa johti siihen, että hankintayksikkö sai rajoittamatonta valinnanvapautta tarjousten arvioinnissa ja siten valita haluamansa parhaan tarjouksen.

MAO 774/16: *"Hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita. Lisäksi hankintamenettelyn on annettava myös ulospäin uskottava vaikutelma siitä, että kaikilla tarjoajilla on ollut hankintayksikön toiminnan osalta yhtäläiset mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa."*

E. Johtopäätös

Negatiivinen hinta väärästi vertailun täysin, koska tarjouspyynnössä käytettyä perinteistä kaavaa ei ole suunniteltu käytettäväksi nolla- tai negatiivisille hinnoille. Kaikki tarjoukset muuttuivat vertailukelvottomiksi.

Hankinta olisi pitänyt keskeyttää jo tarjousten vertailuvaiheessa, kun kävi ilmi, että yksi tarjoaja antaa negatiivisen tarjoushinnan suurimman (65 %) painoarvon hintavertailuperusteessa ja useita tarjoajia antaa 0-hintoja. Hankintayksikön ei olisi pitänyt yrittää 'muuntaa ja suhteuttaa' tarjoushintoja toisiinsa vertailtavaksi itsensä laatimilla eli 'keksimillä' hintojen muunnosarvoilla tässä vääristyneessä vertailutilanteessa

Hankintayksikkö on toiminut oman tarjouspyyntönsä ja siten hankintalain vastaisesti, kun tarjoushintojen vertailussa ei ole noudatettu tarjouspyynnön ehtoja. Hankintayksikkö on 'suhteuttanut' eli muuntanut saatuja tarjoushintoja toisiinsa tarjouspyynnöstä poikkeavalla tavalla ja ilmoittamatta siitä etukäteen tarjouspyynnössään.

Vertailumenetelmä olisi pitänyt kuvata tarjouspyynnössä tarkasti etukäteen, jotta tarjoajat olisivat ymmärtäneet pisteytyksen logiikan negatiivisten tarjoushintojen muuntamiseksi vertailukelpoisiksi positiivisten hintojen ja 0-hintojen kanssa. Negatiivisen hinnan vertailun on oltava syrjimätöntä ja ennakoitavaa, jota se ei ollut.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että kaikkien sellaisten tekijöiden, jotka hankintaviranomainen ottaa huomioon selvittääkseen, mikä tarjouksista on taloudellisesti edullisin, tulee olla mahdollisten tarjoajien tiedossa, kun nämä valmistelevat tarjouksiaan. Samoin kyseisten tekijöiden suhteellisten merkitysten tulee tarjouksia valmisteltaessa olla mahdollisten tarjoajien tiedossa.⁵ Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus edellyttää, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. MAO on päätöksessään 237/13 todennut tämän Hankinnan tyyppisen jälkikäteisen pisteytyksen hankintalainvastaiseksi.

Edellä esitetyn perusteella Hankintayksikön tarjouspyynnössä ei ollut tarjoushintojen vertailuun liittyviä olennaisia tekijöitä kuten sitä, miten Hankintayksikkö pisteyttää ja vertailee positiivisia- 0- ja negatiivisia tarjoushintoja toisiinsa. Näin ollen hankintayksikön menettely hintatarjousten vertailussa hankintapäätöksessä on hankintalain ja sitä tukevan oikeuskäytännön vastaista.

Seuraavassa kohdassa 4.2.2 kuvataan se, miten hankintayksikön käyttämä ja keksimä tarjoushintojen pisteytys johti syrjivään tarjousten vertailuun ja väärästi lopulta koko tarjouskilpailun lopputuloksen.

4.3.2 Hintapisteiden jälkikäteinen muuntaminen ja vertailu on hankintalainvastaista

Väite 2 ja sen perustelut:

Hankintayksikön käyttämä menetelmä saatujen tarjoushintojen muuntamiseksi ja suhteuttamiseksi toisiinsa on tehty syrjivästi. Kuten edellä kohdassa 4.2.1 on perusteltu: Tarjouspyynnössä ei ollut kuvattu menetelmää, miten saadut negatiiviset tarjoushinnat muunnetaan ja 'suhteutetaan' vertailukelpoisiksi 0- ja positiivisten hintojen kanssa, niin hankintayksikön olisi pitänyt keskeyttää hankinta, eikä keksiä uutta vertailumenetelmää.

Joka tapauksessa seuraavassa osoitetaan, että hankintayksikön jälkikäteen keksimällä 'suhteutusmenetelmällä' ei ole voinut saada tarjouspyynnön suhteellisen hintavertailun kaavan mukaista ja hankintalain edellyttämää

⁵ HE 108/2016vp, ss. 202–203.

tasapuolista ja syrjimätöntä hintavertailutulosta. Hankintapäätöksessä kuvatualla tavalla tehty hintavertailu on virheellinen.

A. Hankintapäätös ja hintavertailu:

Hankintayksikön keksimä tapa muuntaa saadut tarjoushinnat vertailukelpoisiksi:

"Välityspalvelun tilaushinta/toteutunut välitetty kuljetus: tarjoushintojen suhteuttaminen toteutettiin muuttamalla negatiivinen tarjoushinta -0,01 euroa positiiviseksi 0,01 euroa, joka oli vertailussa pienin annettu arvo. Tämän jälkeen kaikkiin muihin tarjoushintoihin lisättiin sama erotus mikä on erona negatiivisen tarjoushinnan ja muutostarjoushinnan ero. Tämä arvo oli vertailussa tarjottu arvo."

"Päiväauton hinta, päiväauton tuntihinta ylimenevälle viikkoaajalle ja välitysjärjestelmän kehityshinta: tarjoushintojen suhteuttaminen toteutettiin nollahinnan osalta tarjoushinta 0,00 euroa muutettiin 0,01 euroa, joka oli vertailussa pienin annettu arvo. Tämän jälkeen kaikkiin muihin tarjoushintoihin lisättiin sama erotus mikä on erona negatiivisen tarjoushinnan ja muutostarjoushinnan ero. Tämä arvo oli vertailussa tarjottu arvo.

B. Soveltaminen

Tarjouspyynnön perinteisen suhteutetun hintavertailun mukaista on, että Välityspalvelussa halvin tarjoushinta -0,01 €/toteutunut välitetty kuljetustilaus, muunnettuna 0,01 €, saa kyseisestä hintavertailuperusteesta täydet 65 pistettä. Ja edelleen muissa kolmessa eri vertailuperusteissa nollahinta saa halvimpana 5 pistettä.

Ei ole tarjouspyynnössä käytetyn suhteellisen hintavertailun mukaista, että 2. halvin tarjoushinta 0,00 €, muunnettuna 0,02 €, saa vain 32,5 p eli puolet täysistä pisteistä vain yhden sentin hintaerolla voittaneeseen tarjoukseen. Vastaavasti Päiväauton vertailussa 2. halvin tarjoushinta 0,01 €, muunnettuna saa 1,25 pistettä.

Edelleen 3. halvin tarjoushinta 0,01 €, muunnettuna 0,03 €, saa 21,66667 pistettä. Hankintayksikön käyttämä edellä kuvattu menetelmä ei tosiasiasa suhteuttanut hintatarjouksia toisiinsa Tarjouspyynnön tarkoittamalla tavalla: $(\text{Halvin hinta} / \text{Tarjottu hinta}) \times 65 \text{ pistettä}$, koska Hankintayksikön kaava ei toimin negatiivisen hinnan takia.

Tarjouspyynnössä käytettyä perinteistä suhteellisen hintavertailun kaavaa noudattaen negatiivinen hinta ja 0-hinta olisi pitänyt suhteuttaa seuraavasti. Tehdään kaava, joka toimii myös silloin, kun tarjoushinta on **0** tai **negatiivinen**, mutta säilyttää Tarjouspyynnön pisteytyksen logiikan: halvin saa eniten pisteitä ja pisteet laskevat, kun hinta nousee. Korjausehdotuksena on "hinnan siirto" (ns. offset -menetelmä).

Hinnan siirto (offset -menetelmä): lisätään kaikille hinnoille sama vakio, jotta pienin on vähintään positiivinen luku ennen laskentaa. Offset -menetelmä on parempi kuin hankintayksikön käyttämä menetelmä, koska se suhteuttaa tarjoushinnat tasapuolisemmin noudattaen Tarjouspyyntöä ja piste-erot säilyvät suhteellisenä säilyttäen alkuperäisen kaavan. Halvin hinta saa eniten pisteitä, ei kaadu nolnaan ja toimii negatiivisilla hinnoilla.

C. Johtopäätös:

Vaikka edellä kuvattu offset- menetelmä on tasapuolisempi ja enemmän tarjouspyynnön mukainen kuin hankintayksikön käyttämä menetelmä, niin kumpaakaan tai mitään muutakaan menetelmää ei voida käyttää hankintapäätöksessä hintavertailun perusteena, koska niitä ei ollut etukäteen kerrottu Tarjouspyynnössä (osoitettu kohdassa 4.2.1).

Hankintayksikkö ei ollut Tarjouspyynnössä kuvannut etukäteen mitään vertailumenetelmää, jolla negatiiviset tarjoushinnat muunnetaan vertailukelpoisiksi 0- ja positiivisten hintojen kanssa. Hankintayksikkö ei voi jälkikäteen valita uutta vertailumenetelmää, koska sellainen antaisi hankintayksikölle lähes rajoittamattoman vallan valita paras tarjous, mikä on hankintalain 3 §:n edellyttämän tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun ja avoimuuden vastaista.

Hankintayksikön olisi pitänyt keskeyttää hankinta heti saatuaan negatiivisia ja 0-tarjouksia hintavertailtavaksi ja todeta tarjousten vertailukelvottomuus. Esimerkiksi jos tarjoajat olisivat etukäteen tarjouta laatiessaan tienneet, että hankintayksikkö arvioi 0- ja negatiivista tarjoushintaa hankintapäätöksessä ilmoitetulla tavalla, niin joku tarjoaja olisi voinut tarjota toisin tai sellainen, joka ei tarjonnut olisikin jättänyt tarjouksen. Hankintapäätöksen vertailumenetelmä syrjii tällaisia tarjoajia. Näin ollen Hankintayksikön Hankintapäätöksessä käyttämä hintavertailumenetelmä on hankintalain vastainen tälläkin perusteella.

4.3.3 Negatiivinen tarjoushintaa ei voi olla halvin hinta

Väite 3 ja sen perustelut:

Negatiivinen hinta ei voi lopulta olla tarjouskilpailun hintavertailussa halvin hinta.

Tarjouskilpailun voittanut Taksi Helsinki tarjosi välityspalvelun kustannukseksi - **0,01 €** eli se maksaa jokaisesta välitetystä kuljetuksesta hankintayksikölle 1 sentin. Mihin tämä johtaa?

Tarjouspyynnössä ei ole kuvattu maksuliikenne- ja muuta mekanismia, miten voittanut tarjoaja maksaa välityspalvelusta hankintayksikölle, miten hankintayksikkö laskuttaa välitettyä kuljetusta, miten palveluntuottaja maksaa hankintayksikölle arvonlisäveron (25,5 %) jokaisesta välittämästään kuljetuksesta, hinnantarkistuksesta, laskutuksesta bonusjärjestelmään jne.

Tarjouspyynnön hankintasopimus ei ota huomioon negatiivista tarjoushintaa. Sopimuksessa ei ole otettu huomioon sitä, että palveluntuottaja maksaa palvelusta

hankintayksikölle, joten hankintasopimusta ei voi käyttää tarjouspyynnön mukaisesti sopimuskaudella.

Hankintayksikön 1 sentin laskutuksesta **aiheutuu kustannuksia hankintayksikölle**, jolloin -0,01 euron hinta ei voi olla alhaisempi kuin 0-tarjous. Nämä negatiivisen tarjoushinnan kustannukset olisi pitänyt huomioida tarjousten vertailussa. 0-tarjoushinnassa ei synny kustannuksia hankintayksikölle, koska palveluntuottaja ei laskuta hankintayksikköä, mutta negatiivisessa tarjoushinnassa hankintayksikön on laskutettava palveluntuottajaa. Hankintayksikön maksuliikenne kääntyy päinvastaiseksi mikä vaikuttaa arvonlisäkäsittelyyn (vääristää kilpailua).

Hankintayksikkö ei voi periä negatiivisessa välityshinnasta sanktiota, joten se mitätöi tarjoajalle tarjouspyynnössä asetetut sanktiot ja vahingonkorvaukset. kyseinen hinnoittelu mitätöisi tarjouspyynnössä asetetut tarjoajan suorituksen rahallisen arvon perusteella laskettavat euromääräiset sanktiot ja vahingonkorvaukset. Esimerkiksi sopimuskohda 27.4.: *"Sanktio 10 % (alv 0 %) hinnan alennus välityspalvelun kuukausittaisesta tilausveloituksesta."*

Hankintayksikön on hyvä varautua siihen, että jos se kuitenkin tekee hankintasopimuksen voittaneen tarjoajan kanssa, niin silloin tarjoajille avautuu mahdollisuus valittaa tehdystä hankintasopimuksesta markkinaoikeuteen (ja myös KKV:lle). Perusteena olisi hankintalain 136 §, jonka mukaan hankintasopimusta ei saa olennaisesti muuttaa sopimuskaudella. Olennainen muutos olisi tässä se, että hankintayksikön täytyisi muuttaa koko hankintasopimus vastaamaan uutta menettelyä, jossa palveluntuottaja maksaisi hankintayksikölle ja maksuliikenne on käännetty, sopimussakot mitätöityvät tai voivat tulla hankintayksikön maksettaviksi jne. Hankintasopimusta ja itse hankintaa ei ole hankinta-asiakirjoissa laadittu tällaista käänteistä sopimussuhdetta varten.

4.4 Hankintailmoituksessa voi olla liian suppea CPV-koodi

Väite 4 ja sen perustelut:

Hankintailmoituksessa käytetty CPV koodi **Taksipalvelut**, joka ei vastaa hankinnan kohdetta **Sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelu**. On mahdollista, että kaikki sote-henkilökuljetus- ja välityspalvelujen toimittajat EU-alueella eivät ole voineet saada hankintailmoituksen (Hilma/TED) kautta riittävää tietoa hankinnasta, kun CPV-koodi on ollut liian suppea. Näin ollen hankintailmoitus on ollut liian suppean CPV-koodin osalta virheellinen.

A. Oikeusohjeet:

Hankintalain 59 §:n 2 momentin mukaan hankintojen määrittelyssä on käytettävä 4 §:n 15 kohdassa tarkoitettua yhteistä hankintanimikkeistöä (CPV).

B. Oikeuskäytäntöä:

Markkinaoikeus on pitänyt virheellistä ja liian suppeaa CPV-koodia lainvastaisena (MAO H375/2022, 112/2023, MAO 98/19).

C. Hankintailmoituksen (Hilma, TED) mukaan:

EU-hankintailmoituksessa on hankinnan otsikkonimenä **Sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelu**. Hankintailmoituksessa on ilmoitettu hankintalajiksi palvelut ja käytetty hankintanimikkeistön (CPV) pääasiallisena luokituskoodia **Taksipalvelut** (60120000), muita CPV-koodeja ei ole ilmoitettu.

D. Soveltaminen

Tarjouspyynnön mukaan Hankinnan kohteena ovat Sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelu kokonaispalveluna. Välitys- ja kuljetuspalveluilla tarkoitetaan **kyytien välittämistä** (välityspalvelu) ja **varsinaisia kyytejä** (kuljetuspalvelu tai henkilökuljetuspalvelu). Palveluntuottaja on kokonaisvaltaisessa vastuussa sekä välitys-, että kuljetuspalveluiden toteutumisesta autoilijoiden kanssa Tilaajan vaatimusten mukaisesti. Palveluntuottajan vastuu kattaa välitys- ja kuljetuspalveluiden palveluprosessin kokonaisuudessaan.

Hankintailmoituksen *taksipalveluja* kuvaavasta CPV-koodista ei käy ilmi, että hankinnan kohteena on **Sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelujen kokonaispalvelu**, jonka keskeisimmät osat ovat a) välityspalvelu eli kokonaispalvelun tuotantoon käytettävä välityspalveluohjelmiston ratkaisu ja b) henkilöliikenteen kuljetuspalvelussa käytettävät ajoneuvot.

4.5 Tarjoajan oli itse esiteltävä välityspalvelun ohjelmisto arviointitilaisuudessa

Väite 5 ja sen perustelut:

Osa tarjoajista ei ole itse esitellyt järjestelmäänsä testiympäristössä hankintayksikölle tarjouspyyntövaiheessa, vaikka tarjouspyynnössä edellytettiin nimenomaan tarjoajan esittelevän käyttötapaukset todellisessa testiympäristössä.

Tarjouspyynnön Liite 7 Käytettävyyssarviointi:

"Käyttötapaukset on esiteltävä todellisessa testiympäristössä (ei esim. Power Point esitys) ja testiympäristössä esiteltävät ominaisuudet on oltava tuotantokäytössä tai Tilaajalle tarjottavassa versiossa heti käytettävissä."

"Arviointitilaisuus järjestetään Teamsin välityksellä jokaisen Tarjoajan kanssa."

"Tarjoaja esittelee käyttötapaukset suomen kielellä."

Tarjouspyynnön mukaan tarjoaja esittelee käyttötapaukset eli välityspalvelujärjestelmän. Niiden tarjoajien osalta, jotka eivät itse ole esitelleet ja joilla ei ole omaa välityspalvelun järjestelmäänsä, Hankintayksikön on selvitettävä a) saiko joku muu kuin tarjoaja esitellä järjestelmää ja b) onko tällainen järjestelmätoimittaja nimetty tarjouksessa voimavara-alihankkijaksi ja/tai alihankkijaksi, joiden on täytettävä tarjouspyynnön *soveltuvuusvaatimukset*.

Onko hankintayksikkö toiminut tarjouspyynnön mukaisesti? Onko hankintayksikkö selvittänyt arvioidessaan tarjouksia riittävän tarkasti sen, että osa tarjoajista käyttää samaa ulkopuolisen toimittajan järjestelmää, jonka on voinut esitellä kaikissa tilaisuuksissa sama järjestelmätoimittaja. Tällöin järjestelmän esittely on toteuttanut ulkopuolinen järjestelmätoimittaja, eikä tarjoaja kuten Tarjouspyynnössä on edellytetty. Tässä tapauksessa laatuarvioinnin pisteytyksessä on erikoista, että kaikki tarjoajat ovat saaneet eri pisteet, vaikka osalla tarjoajista on täytynyt olla sama järjestelmätoimittaja. Näin ollen Tarjouspyynnön vaatimusten vastaisesti esitellystä järjestelmästä pitäisi saada 0-pistettä kuten tarjoaja saisi, jos se ei lainkaan esittele välityspalvelun ohjelmistoaan.

4.6 Hankinta voi olla käyttöoikeushankinta

Väite 6 ja sen perustelut:

Voidaan perustellusti väittää, että Hankintayksikkö siirtää Hankinnalla järjestämisvastuullaan olevan sote-henkilökuljetuksiin liittyvien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän **taloudellisen ja toiminnallisen riskin** suoraan palveluntuottajalle ja siirtämisen vastikkeena sote-henkilökuljetuspalvelujen **käyttöoikeus ja maksut** yhdessä. Hankinnassa on viime kädessä kysymys **käyttöoikeussopimuksesta**.

A. Tarjouspyynnön mukaan:

Hankintayksiköllä eli tässä hyvinvointialueella on **lakisääteinen järjestämisvastuu** alueellaan olevista Sote- henkilökuljetuksista (välitys- ja kuljetuspalvelut), joiden järjestäminen siirretään kilpailutuksen voittaneelle palveluntuottajalle.

Tarjouspyynnön mukaan **Palveluntuottaja on kokonaisvaltaisessa vastuussa** sekä välitys-, että kuljetuspalveluiden toteutumisesta autoilijoiden kanssa Tilaajan vaatimusten mukaisesti.

B. Hankintalain (4.1 § 7 k) määritelmä palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta:

*"palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella **taloudellista vastiketta** vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea **hankintayksikkö siirtää** muiden kuin käyttöoikeusurakkaa koskevien **palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen** sekä siihen liittyvän **toiminnallisen riskin** yhdelle tai usealle*

*toimittajalle ja jossa **siirtämisen vastikkeena** on joko yksinomaan palvelujen **käyttöoikeus** tai tällainen **oikeus ja maksu yhdessä**;*

Pykälän esitöiden mukaan: (HE 108/2016 vp s. 76 ja 77)

*”Hankintayksikön **yksinomaan korvaama järjestely** on kuitenkin katsottava käyttöoikeussopimukseksi, jos sopimuskumppanin urakan toteuttamiseksi tai palvelun tarjoamiseksi tekemien investointien ja urakasta tai palvelusta aiheutuneiden kustannusten takaisin saaminen riippuu palvelun tai kohteen tosiasiallisesta kysynnästä tai tarjoamisesta.”*

Käyttöoikeussopimusdirektiivin johdanto-osan 18 kohdassa on todettu muun ohella, että **käyttöoikeussopimuksen tärkein piirre** –palvelun käyttöoikeus – merkitsee aina sitä, että käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyy toimintaan liittyvä luonteeltaan **taloudellinen riski**, johon sisältyy se mahdollisuus, ettei kaikkia palvelujen toteuttamiseksi tehtyjä investointeja ja niistä aiheutuneita kustannuksia saada takaisin tavanomaisissa käyttöolosuhteissa, vaikka osa riskistä jääkin hankintaviranomaiselle tai hankintayksikölle.

C. Siirtääkö hyvinvointialue hankinnassa sille kuuluvan toiminnallisen riskin palveluntuottajalle?

Palveluntuottaja **ei saa yksinoikeutta**, joten palveluntuottaja voi altistua muiden kilpailijoiden toiminnasta aiheutuvalla riskillä. Palveluntuottajalle siirtyy riskiä esimerkiksi kuljetusasiakkaiden määrästä, koska Hankintasopimus ei anna **yksinoikeutta** palvelujen tuottamiseen. Ainakin yksinoikeuden puuttuminen lisää palveluntuottajan riskiä. Ydinkysymys, siirtyykö toimintaan liittyvää taloudellista riskiä palveluntuottajalle? Oikeuskäytännössä **tilausvälityspalveluja** on lähtökohtaisesti pidetty EU-palveluhankintoina (MAO 44/11), kun taas kuljetusten **matkapalvelukeskuspalvelut** on tulkittu myös käyttöoikeussopimuksiksi (MAO 431/19).

Jos Hankinnassa on kysymys käyttöoikeussopimuksesta ja kun Hankinta on julkaistu EU-hankinnan palveluhankintasopimuksena, niin hankintailmoitustyyppi on väärä, jolloin hankinta olisi kilpailutettava uudelleen. Lisäksi hankintayksikön on syytä arvioida sitä, että voiko Hankinnassa olla edes kysymys hankintasopimuksesta, koska negatiivisessa hintatarjouksessa tarjoaja maksaa sopimuksesta, jolloin kysymys voi olla enemmän käyttöoikeus-tyyppisestä hankinnasta.

4.7 Muita Tarjouspyynnön epäselvyyksiä, kohtuuttomuuksia virheellisyyksiä

Lopuksi vielä Tarjouspyynnössä ja sen liitteenä olevassa Sopimusluonnoksessa olevia epäselvyyksiä, kohtuuttomia ehtoja ja virheellisyyksiä perusteeksi hankintayksikölle arvioida hankinnan keskeyttämistä seuraavilla perusteilla.

Sopimusluonnoksen kohta 6: *”Tässä sopimuksessa tarkoitettujen palveluiden toimitusvarmuus on erittäin tärkeää. Palvelua tuotetaan mahdollisista häiriötilanteista ja poikkeusoloista huolimatta mahdollisimman täysimääräisinä.*

Palveluntuottajan häiriönsietoa ja palveluidentoimitusvarmuutta tulee kehittää toiminnan jatkuvuussuunnittelun avulla.”

- on asetettu useita varautumisen velvoitteita palveluntuottajalle, mutta tilaajan varautumisen velvollisuudet, tehtävien kuvaus ja varautumisen harjoittelu suhteessa palveluntuottajaan on jäänyt uupumaan.
- yleisesti voi todeta, että tällainen hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien sote-henkilökuljetuspalveluiden sopimus olisi voitu rakentaa enemmän strategisen kumppanuussopimuksen mukaiseksi (ml. bonukset), koska palveluntuottajalta vaaditaan valmiuteen ja varautumiseen liittyvä *Palvelutuotannon toiminnan jatkuvuuden ja varautumisen toimintasuunnitelma*.
- Tällaista strategisen kumppanuuden perusteltua näkökulmaa voisi palveluntuottaja jatkossa tuoda esille, jossa huomioidaan sote-hankintayksikön lakisääteinen velvoite varautua (myös hankinnoissa) erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin mm. miten välityspalvelu toimii ja mistä saa autot erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Sopimusluonnoksen kohta 35: *”Palveluntarjoaja on tutustunut Sopimuksen liitteessä oleviin SOPIVA-hankkeen suosituksiin, verrannut omaa toimintaansa niihin ja vakuuttaa toimintansa täyttävän kyseiset suositukset Sopimuksen voimassaoloajan.”*

- Tarjouspyynnössä tai sen Sopimusluonnoksen liitteissä ei ollut SOPIVA-hankkeen suosituksia, eikä suositusten sisältöä ollut edes avattu vaatimuksina.
- Näin ollen Tarjoaja ei ole voinut tutustua tai sitoutua Tarjouspyynnön SOPIVA-hankkeen suosituksiin, eikä ole voinut vakuuttaa täyttävänsä niitä.

Sopimusluonnoksen kohta 7.1 (bonus): *”Tilaaja voi tarvittaessa ottaa käyttöön sopimuskauden aikana yhdistelyyn liittyvän bonusjärjestelmän, jolla voidaan korvata vähimmäisvaatimustasosta ylitettyä yhdistelyastetta. Bonusjärjestelmä ja malli tarkennetaan tarvittaessa sopimuskauden aikana.”*

- Bonusjärjestelmää ei ollut kuvattu Tarjouspyynnössä, jossa on etukäteen ilmoitettava kaikki hankintaan vaikuttavat vaatimukset ja ehdot, jotta tarjoajat voi arvioida a) osallistumistaan hankintaan ja b) tarjoushintojaan.
- Tämä tarjousten laatimisen kannalta tärkeä bonusjärjestelmä olisi pitänyt kuvata ja määritellä tarjouspyynnössä, koska se vaikuttaa muun ohella tarjouksen hinnoitteluun.
- Hankintalain (136 §) vastaista on muuttaa olennaisesti hankintasopimusta sopimuskaudella, joten hankintayksikkö ei voi ottaa sitä käyttöön sopimuskaudella.

Sopimusluonnoksen kohta 7.2: *”Hinnankorotusta ei ole mahdollista saada, mikäli Palveluntuottaja on saanut useita reklamaatioita tai toiminta muutoin ei ole täyttänyt olennaisilta osin sopimukselle asetettuja ehtoja.”*

- tarjoamiseen vaikuttava tärkeä sopimusehto on jäänyt määrittelemättä.

- sopimusehto antaa hankintayksikölle sopimuskaudella liian laajan hankintavallan määrittää mikä on *useita reklamaatioita*.
- Ehto on hankintalainvastainen.

Sopimusluonnoksen kohta 7.2: ”Tilaaajalla on milloin tahansa sopimuksen voimassaoloaikana oikeus esittää hintojen alentamista palvelun yleiseen kustannuskehitykseen perustuen edellyttäen, että peruste vaikuttaa välittömästi Sopimuksen mukaisen palvelun hintaan.”

- Tämä on ehto vaikuttaa kohtuuttomalta palveluntuottajan kannalta, koska hankintayksikkö on poistanut palveluntuottajan irtisanomisehdon, JYSE ehdon 9.9., jonka mukaan: ”Jos hinnanmuutoksesta ei päästä yksimielisyyteen, sopijapuolilla on oikeus irtisanoa hankintasopimus päättymään kuuden (6) kuukauden irtisanomisajalla.”

4.8 Epäselvyydet optiohankinnoissa

Väite 7 ja sen perusteita:

Tarjouspyynnön epäselvyydet ja puutteellisuudet optiohankinnoissa voivat kohdella optiotarjoajia/palveluntuottajia syrjivästi samassa tarjouspyynnössä suhteessa muihin tarjoajiin.

A. Tarjouspyynnön mukaan:

Hankintayksikkö kilpailuttaa myöhempää hankintaa varten optioina kaksi (2) osaluuetta: Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialue Siun sote, jotka ovat optiohankintayksikköinä:

- 1) Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa (optio), Sopimuskausi 1.2.2028-31.1.2029.
 - a. optiosta ilmoitettava viimeistään 1.2.2027.
 - b. käyttöönottoprojekti aloitetaan viimeistään 1.11.2027.
- 2) Pohjois-Karjalan hyvinvointialue Siun sote (optio), Sopimuskausi 1.7.2027-31.1.2029.
 - a. optiosta ilmoitettava viimeistään 1.2.2026.
 - b. käyttöönottoprojekti aloitetaan viimeistään 1.4.2027.

Tarjouspyynnön mukaan optiohankintayksiköllä on kaikissa tilanteissa yksinomainen oikeus päättää option käyttöön ottamisesta. Optiohankintayksiköllä ei siten ole velvollisuutta ottaa optiota käyttöön. Optioon sovelletaan hankintasopimuksen ehtoja.

Tarjouspyynnön mukaiset optiohankinnat ovat mahdollisia, koska niiden käyttöönotto ja muut ehdot ovat hankintalain mukaan riittävän tarkasti ja selkeästi ilmoitettu (ajallisesti, sisällöllisesti). Hankintayksikkö ei ole selkeästi perustellut tarjouspyynnössä sitä, miksi optiot on ajoitettu parin vuoden päähän. Optiohankinnoissa tarjoaja joutuu sitoutumaan usean vuoden päähän tehtävään hankintaan. Hankintalain (41 §) vaatimus, että optiohankinnat on tehtävä enintään 3 vuoden kuluessa täytyy, koska tarjouspyynnön mukaan: *"optiohankintayksiköt päättävät optionmahdollisuuden käyttöönotosta erikseen 12 kuukautta ennen varsinaisen sopimuksen aloitusajankohtaa."*

B. Optiohankinnassa on merkittäviä epäselvyyksiä:

- 1) miten optiohankintayksiköt varmistavat se, että jos markkinatilanne kuten teknologia, hinnat ja autoilijoiden saatavuus olennaisesti muuttuvat, niin alkuperäinen kilpailutus olisi sopimusten toteuttamisen aikaan vuosina 2027 ja 2028 edelleen oikeudenmukaista ja hankintalain hankintaperiaatteita noudattavia?
- 2) tarjouspyynnössä ei ole varmistettu ja varauduttu tulevien vuosien olosuhdemuutoksiin, koska optiohankintayksiköiden hankintaehdot ovat samoja kuin muilla hankintayksiköillä, esimerkiksi hinnanmuutosehdot ja sopimuksen muuttaminen ja siitä irtaantuminen. Jos markkinat muuttuvat merkittävästi, niin optiohankintayksiköiden olisi arvioitava sopimusten relevanssia muuttuneessa tilanteessa. Optioiden käyttö voi vaatia lopulta uutta kilpailutusta. Mutta tällaista 'varaventtiiliä' ei ole rakennettu hankintaehtoihin.
- 3) vaikka optiotarjouspyynnön ehdot ovat lähtökohtaisesti samat kaikille tarjoajille, niin hankintalain 3 §:n edellyttämä tasapuolisen ja syrjimättömyyden kohtelu voi jäädä toteutumatta optiosopimustoimittajien kohdalla:
 - i. koska tarjouskilpailu käydään samoilla ehdoilla kaikilla 4 hyvinvointialueella, mutta 2 optiohankintaa jää toteutettavaksi vasta muutaman vuoden päähän, joten optiotoimittajat voivat joutua epäedulliseen asemaan muuttuneiden kustannusten ja autoilijoiden saatavuuden vuoksi.
 - ii. toinen asia on se, että uudet tarjoajat jäävät ilman mahdollisuutta osallistua näihin 2027 ja 2028 optiohankintoihin, vaikka hankintalain mukaan hankintayksiköiden on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet.

5 JOHTOPÄÄTÖS

Edellä esitetyn mukaisesti ja perusteella hankintaoikaisuvaatimuksen kohteena on sellainen hankintamenettelyn, tarjouspyynnön ja hankintapäätöksen virheellisyys ja lainvastaisuus, joka vaaransi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun.

Edellä esitetyn perusteella hankintalain ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjouspyynnön hankinnan kohteen vaatimusta ei saa muuttaa kesken tarjouskilpailua korjausilmoituksella. Hankinta on keskeytettävä ja järjestettävä uusi tarjouskilpailu.

Edellä esitetyn perusteella hankintalain ja vakiintuneen oikeuskäytännön tarjouspyynnön perusteella ei saa jäädä epäselväksi se, miten paras tarjous valitaan. Hankintayksikön Tarjouspyynnössä ei kerrottu etukäteen, miten Hankintayksikkö pisteyttää ja vertailee saamiensa positiivisia-, 0- ja negatiivisia tarjoushintoja toisiinsa.

Kuten edellä on osoitettu niin jälkikäteen on mahdollista pisteyttää ja vertailla positiivisia-, 0- ja negatiivisia tarjoushintoja toisiinsa usealla erilaisella tavalla. Mikään niistä ei kuitenkaan voi toimia pisteytysperusteena, koska Tarjouspyynnössä oli kuvattu hintavertailu vain positiivisten tarjoushintojen vertailemiseksi, eikä ollut kuvattu mitään pisteytyskaavaa 0- ja negatiivisten tarjoushintojen käsittelyn.

Menettely on hankintalainvastaista, koska se antaa hankintayksikölle lähes rajoittamattoman vallan valiota paras tarjous tällaisella jälkikäteen hankintayksikön keksimällä tarjousten pisteytystavalla, mikä on hankintalain vastaista.

Hankintayksikkö määrittä jälkikäteen hankintapäätöstä varten tällaisten tarjoushintojen keskinäisen vertailun laskentakaavan ja pisteytyksen. Menettely on hankintalain vastaista, koska hankintayksikkö ei hankintalain 3 §:n mukaisesti kohtele tarjousten vertailussa tarjoajia avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Tarjousvertailussa hankintalain 3.1 §:n tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu voi toteutua ainoastaan, jos tarjoukset ovat hankintalain 67 §:n mukaan *keskenään vertailukelpoisia*. Edellä esitetyn perusteella hankintayksikön tarjouspyynnön virheet ja puutteet hintatarjousten vertailussa aiheuttivat hankintalain 67 §:n vastaisen tarjousten vertailukelvottomuuden hankintapäätöksessä.

Näin ollen Tarjouspyynnön perusteella ei voinut saada hankintalain 67 §:n edellyttämiä lopullisia, yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia, joita hankintayksikkö voisi tasapuolisesti verrata.

Hankintaoikaisuvaatimuksen tavoite ja tarkoitus on, että se johtaisi hankintayksikön pohtimaan Tarjouspyyntönsä sisällön ja sen perusteella tehdyn Hankintapäätöksen oikeellisuutta, Hankinnalle asetettuja tavoitteita ja hankintasäännösten mukaisuutta. Vastaako se näitä tavoitteita ja hankintasäännöksiä, ja ellei vastaa, niin hankinnan keskeyttäminen olisi Hankinnan kohdetta tarvitsevien, hankintayksikön ja tarjoajien/palveluntuottajien kannalta lopulta paras ratkaisu.

DRide Oy toivoo ensisijaisesti, että hankintayksikkö käyttäisi mahdollisuuttaan oikaista virheellinen hankintapäätös keskeyttämällä Hankinnan ja järjestämällä uuden tarjouskilpailun.

6 PÄIVÄYS JA ALLEKRJOITUS

Espoossa 16.09.2025

Kunnioittavasti,

DRide Oy

Laati



Kari Tossavainen
lakimies, Espoo
Tossavainen & Metsävainio Oy