

Raahen kaupunki
Kirjaamo
Rantakatu 50
92100 Raahе

ASIA Oikaisupyyntö Raahen kaupungin kehittämislautakunnan 30.11.2021 antamasta päätöksestä § 147 koskien reittipohjaista paikallisliikenteen hankintaa

HANKINTAOIKAISUN TEKIJÄ

Oulaisten Liikenne Oy
Asemakatu 2, 86300 Oulainen
henri.hihnala@oulaistenliikenne.fi
puh. 040 7121892

ASIAMIES Jorma Pirttijärvi
varatuomari, Raahе

VAATIMUS

Oulaisten Liikenne Oy vaatii, että edellä mainittu kehittämislautakunnan päätös kumotaan ja liikenteenharjoittajaksi valitaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehnyt Oulaisten Liikenne Oy.

PERUSTELUT

Hankintayksikkö on valitessaan 30.11.2021 liikenteenharjoittajan soveltanut virheellisesti niitä vertailuperusteita, jotka on tarjouspyynnössä ilmoitettu.

Hankintayksikkö on 17.11.2021 tekemässään päätöksessä § 135 soveltanut oikein palvelusopimusasetuksen, liikennepalvelulain ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain ohjeita ja säännöksiä ja valinnut tuolloin liikenteenharjoittajaksi Oulaisten Liikenne Oy:n/Käkelän Liikenne. Raahen kaupungin kehittämislautakunta on omasta aloitteestaan tekemällä hankintaoikaisulla 30.11.2021 muuttanut päätöstään ja valinnut liikenteenharjoittajaksi Raahen Tilausliikenne Oy:n.

1. Tarjouspyyntö ja kokonaistaloudellisen edullisuuden käsitteestä

Raahen kaupunki hankintaviranomaisena on 15.9.2021 julkaissut hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön 357299 koskien reittipohjaista paikallisliikennettä välillä Raahе-Vihanti-Raahе ajaksi 1.12.2021-30.11.2022 + optio 2 vuotta (1 +1).

Hankintasopimuksen tekoperusteiksi on ilmoitettu, että hinta ei ole ainoa myöntämisperuste ja kaikki perusteet on mainittu pelkästään hankinta-asiakirjoissa. Valintaperusteeksi on ilmoitettu kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehnyt tarjoaja ja tarjouspyyntöön vertailuperusteeksi on merkitty tarjouslomakkeeseen: ”Kokonaistaloudellinen

edullisuus, pisteytys”. Tämä tarkoittaa sitä, että korkeimman pistemäärän saavuttanut tarjoaja voittaa tarjouskilpailun. **Tarjouspyynnön mukaan halvin hinta ei ole tässä tarjouskilpailussa asetettu valinnan perusteeksi.**

Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden asettaminen on hankintayksikön harkittavissa. Tällainen harkintavalta yltää jopa niin pitkälle, että jokaisen kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteen ei ole välttämätöntä tuottaa taloudellista etua hankintayksikölle, vaan myös sellaiset seikat, jotka eivät ole puhtaasti taloudellisia, voivat vaikuttaa tarjouksen edullisuuteen (HE 50/2006 s. 106). Kun hankinta perustuu kokonaistaloudelliseen edullisuuteen, niin tämä ei tarkoita sitä, että kyseessä olisi aina halvin hinta. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä seikkoja ym. Edullisuuden vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, oltava objektiivisia ja syrjimättömiä eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Perusteet on lisäksi ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Hankintamenettelyn tasapuolisuus ja avoimuus edellyttävät, että hankinnan kohde ja tarjouksen valintaan vaikuttavat seikat kuvataan tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjouspyyntö tuottaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjoajien tulee myös tietää jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Tämän vuoksi tarjouksen vertailuperusteiden osalta tarjouspyynnössä tulee käydä ilmi ne nimenomaiset ja konkreettiset seikat, jotka tulevat vaikuttamaan tarjousten vertailuun ja pisteytykseen.

Oulaisten Liikenne Oy:n näkemyksen mukaan nyt kysymyksessä olevan tarjouskilpailun tarjouspyyntö on hankintaohjeiden mukainen ja osoittaa selvästi hankinnan kohteen ja ne kriteerit, joiden perusteella valinta tulee tapahtumaan.

Nyt tehdyssä tarjouspyynnössä kokonaishinnan maksimipisteiksi on määritelty 90.00 ja auton Euro-päästöluokan maksimipisteiksi 10.00.

Tarjouspyynnössä hinnan vertailuhintaan vaikuttaviksi perusteiksi on ilmoitettu seuraavat kolme perustetta:

- a) ”Hankittava määrä: 1 päivä €/päivä
Hinta kysytään €/auto/päivä.
Hinta kysytään ajopäiville maanantai-perjantai...”
- b) ”Hankittava määrä: 1 päivä €/päivä
Hinta kysytään €/auto/päivä
Hinta kysytään lauantain ajopäiville...”
- c) ”Hankittava määrä: 1 km €/km
Tarjoajan tulee ilmoittaa kilometrihintaa mahdollisia reittimuutoksia varten...”

Tarjouspyynnössä on siis pyydetty tarjousta 1 päivälle koskien päiviä maanantaista perjantaihin ja 1 päivälle koskien lauantaita. Lisäksi tarjouspyynnössä pyydetään hintaa mahdollisen reittimuutoksen lisäkilometreille.

Tarjous on tehtävä ja tarjouksessa on annettava tiedot juuri siinä muodossa ja sillä tavalla kuin tarjouspyynnössä vaaditaan. Julkisissa hankinnoissa muutoseikoilla on hyvin ratkaiseva merkitys.

2. Saadut tarjoukset

Hankintayksikkö on saanut neljä tarjousta, jotka kaikki on katsottu täyttävän tarjouspyynnön ehdot.

Oulaisten Liikenne Oy:n päivätarjous on ollut 520 €/päivä koskien päiviä maanantaista perjantaihin, lauantapäivän tarjous on ollut 229 €/päivä ja lisäkilometrihinta 1,00 €.

Raahen Tilausliikenne Oy:n päivätarjous on ollut 485 €/päivä koskien päiviä maanantaista perjantaihin, lauantapäivän tarjous on ollut 325 €/päivä ja lisäkilometrihinta 1,25 €.

Kahden muun tarjoajan hinnat ovat olleet 644 €/päivä ja 786 €/päivä ja lauantapäivä 509 €/päivä ja 669 €/päivä. Vastaavasti lisäkilometrihinnat näillä tarjoajilla ovat olleet 2,20 €/ km ja 0,49 €/km.

Tarjousvertailu on siis tapahtunut kahden edullisimman tarjouksen jättäneen tarjoajan eli Oulaisten Liikenne Oy:n ja Raahen Tilausliikenne Oy:n välillä.

3. Tarjouspyynnön mukainen pisteytys

Tarjouspyynnöstä käy ilmi, että tarjousten pisteytys tapahtuu päiväkohtaisen yksikköhinnan perusteella sellaisen laskentakaavan mukaisesti, että päivälle maanantaista perjantaihin annetaan 1 päivän hinta, lauantapäivälle annetaan erikseen 1 päivän hinta ja lisäkilometreille annetaan erikseen hinta ja että tarjouksen yhteispisteet muodostuvat näiden pisteiden yhteismäärästä. Kehittämislautakunnan 17.11.2021 ja 30.11.2021 pidettyjen kokousten pöytäkirjoista käy ilmi, että tällaista laskentatapaa eli tarjousvertailun eri riveiltä saatujen pistemäärien yhteissummaa on myös käytetty vertailuhintaan vaikuttavan yhteispistemäärän laskemisessa.

Tarjouspyynnön perusteella hintaa ei ole ollut tarkoitus vertailla tai pisteyttää esimerkiksi viikottain tai muuhun ajanjaksoon liittyen, vaan pisteytys tapahtuu päiväkohtaisesti.

Tarjouspyynnössä ei myöskään ole ilmoitettu eri päiville tai lisäkilometreille eri painoarvoja, vaan kaikki nämä hinnat ova olleet hintavertailussa painoarvoltaan samanarvoisia. Hinnan osatekijöiden eli lauantain ja muun arkipäivän ja lisäkilometrin painotus on ollut samanarvoinen ajosuoritteiden määrästä riippumatta eikä tarjouspyynnössä ole ollut mainintaa, että nämä hinnat suhteutettaisiin toisistaan poikkeavasti.

Hankintayksikkö voi vapaasti valita, kuinka se haluaa hankittavan palvelun hinnoiteltavan. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa määrittellä hintojen vertailutapa ja mitä seikkoja se haluaa vertailussa painottaa. Hankintayksikön harkintavallassa on siten myös se, käyttääkö se vertailuhinnan laskennassa yksikköhintoja vai jonkinlaisia kokonaishintoja. Edellytyksenä on vain se, ettei vertailuperusteita tai niiden painoarvoja aseteta syrjivästi. Hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus edellyttävät kuitenkin, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa.

Edellä mainittu tarjouspyynnön mukainen pisteytystapa voi johtaa siihen, että korkeimmat pisteet saanut tarjoajan hinta ei ole kokonaisuudessaan halvin. Tässä tapauksessa pisteytystapa on kuitenkin ollut tarjouspyynnön perusteella tasapuolisesti kaikkien tarjoajien tiedossa etukäteen eikä sen soveltaminen ole antanut hankintayksikölle enää tarjousten vertailussa rajoittamatonta valinnanvapautta. Tällainen pisteytystapa ja mahdollisesti halvimman tarjouksen valitsematta jättäminen on oikeuskäytännössä hyväksytty ja katsottu hankintalainsäädännön mukaisesti lailliseksi. (Hyvin samanlainen tapaus on ollut markkinaoikeudessa käsiteltävänä, MAO 96/2017, jossa on ollut kyse ateriakuljetuksista ja jossa mainittu menettely on katsottu hankintalainsäädännön mukaan oikeaksi. Ks. myös MAO 659/2017. Nämä oikeustapaukset löytyvät www.finlex.fi-oikeuskäytäntö-markkinaoikeus).

4. Hankintayksikön suorittama valinta

a) Raahen kaupungin kehittämislautakunnan kokous 17.11.2021

Hankintayksikön on 17.11.2021 pitämässään kokouksessa katsottava soveltaneen oikein hankintaohjeita, tarjouspyyntöä ja tehtyjä tarjouksia ja valinnut liikenteenharjoittajaksi Oulaisten Liikenne Oy:n.

Tarjousvertailussa 17.11.2021 hankinnan kohde ja hinta on merkitty seuraavasti:

Arkipäivä ma-pe

	Oulaisten Liikenne	Raahen Tilausliikenne
Yksikköhinta	520,00 EUR/päivä	485,00 EUR/päivä
Hankittava määrä 1 päivä	520,00 EUR	485,00 EUR

Lauantai		
Yksikköhinta	229,00 EUR/päivä	325,00 EUR/päivä
Hankittava määrä 1 päivä	229,00 EUR	325,00 EUR

Kilometrihinta		
Yksikköhinta	1,00 EUR/km	1,25 EUR/km
Hankittava määrä 1 km	1,00 EUR	1,25 EUR

Edellä mainitun perusteella Oulaisten Liikenne Oy on saanut 750 €:n kokonaishinnan perusteella 90 pistettä ja euroluokituksen perusteella 8,33333 pistettä eli yhteensä 98,33333 pistettä.

Edellä mainitun perusteella Raahen Tilausliikenne Oy on saanut 811,25 €:n kokonaishinnan perusteella 83,20493 pistettä ja euroluokituksen perusteella 10,000 pistettä eli yhteensä 93,20493 pistettä.

b) Raahen kaupungin kehittämislautakunnan kokous 30.11.2021

Hankintayksikkö on 30.11.2021 pitämässään kokouksessa muuttanut tarjouspyynnössä ilmoitettuja vertailuperusteita muuttaen päivähinnan perusteella hankittavaa määrää

siten, että hankittavaksi määräksi on merkitty 1 päivän sijasta 5 päivää seuraavasti.

	Oulaisten Liikenne	Raahen Tilausliikenne
Yksikköhinta	520,00 EUR/päivä	485,00 EUR/päivä
Hankittava määrä 5 päivä	2600,00 EUR	2425,00 EUR

Muilta osin vertailu on suoritettu samalla tavoin kuin edellä 17.11.2021 pidetyssä kokouksessa on tehty.

Edellä mainitun perusteella Oulaisten Liikenne Oy on kokouksessa 30.11.2021 saanut yhteispistemäärän 95,8293 ja Raahen Tilausliikenne Oy on saanut pistemäärän 100,00. Tämän perusteella hankintayksikkö on valinnut liikenteenharjoittajaksi Raahen Tilausliikenne Oy:n.

Edellä mainituin tavoin hankintayksikkö on tarjosten vertailuvaiheessa muuttanut hankinnan kohdetta ja vertailuperusteita siitä, mitä tarjouspyynnössä on ilmoitettu. Tarjouspyynnössä hankinnan kohteena on ollut 1 päivä koskien päiviä maanantaista perjantaihin, mutta vertailussa hankinnan kohteeksi on merkitty 5 päivää. Samalla pistemäärään vaikuttavia tarjouspyynnössä tarkoitettuja hinnan osatekijöiden painotusarvoja on muutettu.

5. Vertailuperusteiden muuttamiseen liittyvästä lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 68 §:n mukaan tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa on oltava kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus, kohtuullinen vaihteluväli tai poikkeuksellisissa tapauksissa vertailuperusteiden tärkeysjärjestys.

Edelleen saman lain 93 §:n 4 momentissa on säädetty kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteet ja todettu, että hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste tai hinta-laatusuhteen mukaiset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. **Mainitun lain hallituksen esityksessä (HE 108/2016 s. 191) on todettu, että hankintayksikkö ei saa kesken tarjouskilpailun tai tarjosten vertailuvaiheessa lisätä, poistaa tai muuttaa etukäteen asettamiaan vertailuperusteita, niiden osatekijöitä ja painotuksia.**

Kun hankintayksikkö on kesken tarjouskilpailun muuttanut etukäteen asettamiaan vertailuperusteita, niiden osatekijöitä ja painotuksia, niin hankintayksikkö on selvästi menetellyt mainitun julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain säännösten vastaisesti valitessaan Raahen Tilausliikenne Oy:n liikenteenharjoittajaksi

Hankintayksiköllä on velvollisuus noudattaa koko tarjouskilpailun ajan niitä ehtoja, jotka se on asettanut tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa. Oikeuskäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että hankinnan kohdetta tai tarjouksen valintaan vaikuttavia seikkoja ei voi muuttaa tarjouskilpailun aikana ja vertailuperusteista tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitetut tiedot sitovat hankintayksikköä (näin esim. Korkein hallinto-oikeus, KHO 1999:218 taltio, KHO 2010:14, MAO 175/16 ja MAO 300/14).

6. Vertailuhinnasta ja sen merkitsemisestä

Kehittämislautakunta on ottanut asian käsiteltäväksi 30.11.2021 hankintaoikaisuna. Tällöin tehdyssä päätöksessä ei ole lähemmin perusteltu, mitkä syyt ovat aiheuttaneet päätymisen toisenlaiseen ratkaisuun kuin 17.11.2021 oli tehty.

Huomioonottaen tarjouspyynnön ja hankintailmoituksen, näissä on katsottava olevan yksiselitteisesti kysymys 1 päivän hinnan ilmoittamisesta koskien maanantai-perjantai-päivää ja 1 päivän hinnan ilmoittamisesta koskien lauantai-päivää. Näin ovat myös kaikki tarjoajat tarjouksen ymmärtäneet, koska kaikki ovat merkinneet tarjouksiinsa vain 1 päivän hinnan tarjouspyynnössä vaaditulla tavalla.

Hankintayksikkö on tässä tapauksessa itse laskenut kunkin tarjoajan kohdalla 5 päivän hinnan 1 päivän sijaan, kun tarjoajat ovat tarjouksissaan ilmoittaneet edellä mainituin tavoin vain tarjouspyynnön mukaisen päivähinnan. Mikäli hankintayksikön 30.11.2021 tekemää valintaa olisi pidettävä oikeana, hankintayksikön olisi pitänyt merkitä tarjouspyyntöön hankinnan kohde samalla tavoin 5 päivän hankinnaksi, kuin se on kokouksessaan 30.11.2021 vertailutaulukkoon merkinnyt.

Oikeuskäytännön mukaan tarjouksessa merkityksellisen seikan esim. vertailtavan hintatiedon ilmoittamatta jättäminen johtaa tarjouksen hylkäämiseen. Edelleen oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö on oikeutettu ottamaan tarjousten vertailussa huomioon vain tarjoajien tarjouksissaan esittämät tiedot (HE 50/2006 s.106). Huomioiden tällaisen oikeuskäytännön ja hankintaohjeet, hankintayksikön on katsottava hankintaoikaisun pyytäjän mielestä menetelleen virheellisesti laskiessaan ja merkitessään tarjouksiin omatoimisesti vertailtavan hintatiedon.

Vaikka Oulaisten Liikenne Oy pitää kehittämislautakunnan päätöstä ja vertailutapaa virheellisenä, niin siitä huolimatta hankintaoikaisun pyytäjä haluaa tuoda esiin tarjousten hintaerosta seuraavaa.

Hankintayksikön 30.11.2021 suorittamalla vertailuperuseella Raahen Tilausliikenne Oy:n tarjous on ollut n. 2,8 % eli 13,17 euroa päivää kohti halvempi kuin Oulaisten Liikenne Oy:n tarjous. Tällaisella hintaerolla ei ole katsottava olevan oleellista merkitystä huomioiden hankinnan kokonaisuudessaan. Tarjouspyynnössä on pyydetty mahdollisten reitille tulevien lisäkilometrien hintaa. Oulaisten Liikenne Oy:n lisäkilometrihinta on 25 % halvempi kuin Raahen Tilausliikenne Oy:n lisäkilometrihinta. Kun mainittu hintaero tarjousten välillä on näin pieni, niin mahdollisten lisäkilometrien määrä saattaa muuttaa hintasuhdetta. Nyt tarjouksen kohteena olevalla reitillä on tarkoitus luoda uudenmuotoinen sujuva rautatieyhteys Raahen kaupungin keskustan ja n. 35 km:n päässä olevan Vihannin rautatieaseman välillä, joten liikennetarpeen aiheuttamat reittimuutokset saattavat olla hyvinkin mahdollisia.

7. Yhteenveto

Kun valinta suoritetaan tarjouspyynnön mukaisessa vertailutilanteessa, Oulaisten Liikenne Oy saa 98,33333 pistettä ja Raahen Tilausliikenne Oy 93,20493 pistettä. Pistemäärän perusteella Oulaisten Liikenne Oy olisi tullut valita liikenteenharjoittajaksi, kuten kehittämislautakunta oli 17.11.2021 tehnytkin.

Julkisessa hankinnassa sekä hankintaohjeiden että oikeuskäytännön mukaan muoto-
sidonnaisuus korostuu. Tämä tarkoittaa sitä, että tarjoajan on pidättäydyttävä valinta-
tilanteessa siinä mikä on tarjouspyynnön mukainen hankinnan kohde ja mitkä ovat
hankintayksikön asettamat hankintaehdot. Vastaavasti tarjouksen tekijän on tarjottava vain
sitä, mikä on hankinnan kohde ja ilmoitettava esim. hintatiedot vain tarjouspyynnössä
edellytetyllä tavalla.

Oulaisten Liikenne Oy pitää hankintaohjeidern vastaisena sellaista menettelyä, että
valintatilanteessa hankintayksikkö on oma-aloitteisesti laskenut tarjoajien vertailuhinnat siitä
poikkeavasti, mitä tarjouspyynnössä on vaadittu, pyytämättä tarjouksen tekijöiltä lisäselvi-
tystä. Hankinnan kohde ja vertailuhinta ovat aivan oleellisia tekijöitä tarjouskilpailuissa,
joten niitä ei voi kesken kilpailun muuttaa. Mikäli hankintayksikkö olisi tavoitellut esim.
jonkinlaista viikkohintaa tarjouspyynnössä, olisi hankinnan kohteeksi tullut merkitä viikko
ja ilmoittaa, muodostuuko viikko päivähinnoista vai onko se kokonaishinta ilman
osatekijöitä. Nyt tapahtuneessa hankinnassa kaikki tarjouksen tekijät ammattinsa puolesta
jatkuvasti julkisia hankintoja tekevinä ovat tienneet, miten tarjous on tehtävä ja sen vuoksi
kaikki ovat ilmoittaneet vain päivähinnat, kuten tarjouspyyntö vaati. Kaikki tarjoajat ovat
ymmärtäneet tarjouspyynnön samalla tavalla.


Mikäli 30.11.2021 tehtyä valintaa olisi pidettävä hankintaohjeiden mukaisena, tarjouspyyntö
olisi tullut laatia toisin ja merkitä hankintakohteeksi 5 päivää tarjouspyynnössä olevan 1
päivän sijaan. Hankintayksikön tulisi myös hyväksyä se, että kun tarjoushinta lasketaan
riveittäin hinnan muodostuessa osatekijöistä ja niiden painotuksista, jollakin aikavälillä
laskettava kokonaishinta ei aina ole halvin. Oulaisten Liikenne Oy:n tarjous on ollut tarjous-
pyynnön mukaisesti laskettuna kokonaistaloudellisesti edullisin.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hankintalain 3 §:ssä tarkoitettu
avoimuusperiaate ja syrjimättömyyden vaatimus edellyttävät, että hankinnan kohdetta tai
tarjouksen valintaan vaikuttavia seikkoja ei muuteta etukäteen ilmoitetusta tarjouskilpailun
aikana. Nämä periaatteet eivät ole toteutuneet nyt tapahtuneessa valinnassa. Tarjouspyyntö
on myös tuottanut kaikkien tarjoajien kesken yhteismitalliset ja vertailukelpoiset tarjoukset.

Edellä olevaan perustuen Oulaisten Liikenne Oy katsoo kehittämislautakunnan menetelleen
vastoin hankintaohjeita ja pyytää Raahen kehittämislautakuntaa oikaisemaan tekemänsä
päätöksen ja valitsemaan liikenteenharjoittajaksi kyseiselle reitille Oulaisten Liikenne Oy:n.

Asiakirja-aineiston osalta viitataan hankintayksikön hallussa oleviin tarjouspyyntöön,
palvelukuvaukseen, tehtyihin tarjouksiin, kehittämislautakunnan 17.11.2021 ja 30.11.2021
kokousten pöytäkirjoihin ja tuolloin tehtyihin vertailulaskelmiin.

Raahessa joulukuun 10 päivänä 2021


Jorma Pirttijärvi
varatuomari, Raahen
Oulaisten Liikenne Oy:n asiamiehenä

Liite: valtakirja