

MÄNTTÄ-VILPPULAN KAUPUNGILLE

Asia Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukainen hankintaoikaisuvaatimus

Oikaisun hakija Attendo-ryhmittymä, jäseninä Attendo Terveyspalvelut Oy, Terveiden Tuottajat Oy ja Attendo Liedon Helmi Oy (jäljempänä "Attendo")

Hallinto- ja lakiasiainjohtaja Matias Pälve
Porkkalankatu 22
00180 Helsinki
044 0725 830
matias.palve@attendo.fi

Hankintayksikkö Mänttä-Vilppulan kaupunki

Asiaan osallinen Pihlajalinna-ryhmittymä, jäseninä Pihlajalinna Terveys Oy, Dextra Oy, Jokilaakson Terveys Oy ja Mäntänvuoren Terveys Oy (jäljempänä "Pihlajalinna").

Päätös, jota oikaisuvaatimus koskee

Mänttä-Vilppulan kaupunginhallituksen (jäljempänä "hankintayksikkö") hankintapäätös § 29 (9.2.2016) koskien sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen hankkimista Pihlajalinnalta ja Attendon tarjouksen hylkäämistä tarjouspyynnön vastaisena. Hankinnan kohteena oli kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisulkoistus.

Päätöksen tiedoksisäänti

Edellä mainittu hankintapäätös on saatu tiedoksi sähköpostilla 9.2.2016.

Oikaisuvaatimuksen julkisuus

Tämä versio on Attendon oikaisuvaatimuksen julkinen versio.

I Vaatimukset

Attendo vaatii ensisijaisesti, että hankintayksikkö kumoaa tekemänsä hankintapäätöksen hankintalain vastaisena. Tässä tapauksessa virheellinen menettely voidaan korjata ainoastaan järjestämällä uusi hankintakilpailutus, jossa tarjouspyynnössä olleet virheellisyydet ja hankintalain vastaisuudet on korjattu.

Mikäli vastoin Attendon näkemystä hankintayksikkö katsoisi, ettei hankintapäätös tarjouspyynnön osalta ole ollut hankintalain vastainen, vaatii Attendo toissijaisesti, että hankintayksikkö kumoaa tekemänsä hankintapäätöksen ja suorittaa tarjousvertailun uudestaan ottaen uudessa tarjousvertailussa huomioon myös Attendon jättämän tarjouksen.

Attendo ilmoittaa samalla hankintayksikölle asian saattamisesta markkinaoikeuden tutkittavaksi.

II Oikaisuvaatimuksen perusteet

1. Asian tausta

Hankintayksikkö katsoi, että ainoastaan Pihlajalinnan tarjous olisi ollut tarjouspyynnön mukainen, ja ei suorittanut lainkaan tarjousten vertailua valiten Pihlajalinnan tarjouskilpailun voittajaksi.

Hankintayksikkö lähetti 10.2.2016 Attendolle erillisen perustelukirjeen, jossa tuotiin esille kaksi erillistä perustetta:

- 1) hankintayksikön perustelukirjeessä esittämän näkemyksen Attendon tarjous ei olisi ollut tarjouspyynnön liitteen 1A kohdan 2.4 mukainen haltuunottosuunnitelmaa koskevien ehdottomien vaatimusten osalta; ja
- 2) hankintayksikön perustelukirjeessä esittämän näkemyksen mukaan Attendo olisi antanut olennaisesti virheellistä tietoa tarjouksensa liitteessä 5 tarjousvertailun osion 3 ("Palvelujen seuranta ja raportointi") osalta.

Attendon tarjoukseensa liittänyt haltuunottosuunnitelma on ollut tarjouspyynnön ehdottomien vaatimusten mukainen ja sen tarjous liittyen hankintayksikölle tarjottavaan palvelujen seurantaan ja raportointiin ei ole sisältänyt virheellistä tietoa.

Attendo on muutoinkin jättänyt hankintayksikölle erinomaisen tarjouksen. Se on tarjouksessaan sitoutunut tuottamaan palveluita kuntalaisille lähipalveluina. Lisäksi Attendo on tarjouksessaan kuvaamalla tavalla sitoutunut myös avaamaan uudelleen Mäntän sairaalan kuntalaisten käyttöön.

Oikaisuvaatimuksen luvussa 4 tullaan osoittamaan, että tarjouspyyntö on ollut hankintalain vastainen ja epäselvä. Tarjouspyyntö ja sen liitteenä ollut sopimusluonnos ovat sisältäneet merkittävän varauman, jonka sisältö, laajuus ja ajankohta ovat olleet määrittelemättömiä. Tarjoajalle on näin ollen jäänyt epäselväksi, mikä hankinnan kohde sopimusaikana tulee olemaan ja mille tahoille sekä millä hinnalla se on velvollinen palveluita tuottamaan.

Kuten tässä oikaisuvaatimuksessa tullaan osoittamaan, hankintayksikön päätös hylätä Attendon tarjous on lisäksi ollut virheellinen ja myös Attendoa syrjivä.

2. Attendon haltuunottosuunnitelma on ollut tarjouspyynnön mukainen

Hankintayksikkö on perustelukirjeessään katsonut, että Attendon tarjoukseensa sisällyttämä haltuunottosuunnitelma on ollut tarjouspyynnössä edellytettyjen ehdottomien vaatimusten vastainen. Väite on virheellinen, kuten myöhemmin tullaan kohta-kohdalta osoittamaan.

Tarjouspyynnön liitteen 1A kohdassa 2.4 ilmoitettiin, mitä haltuunottosuunnitelman tulee sisältää:

"2.4 Haltuunottosuunnitelma

Tarjoukseen on liitettävä sosiaali- ja terveyspalvelujen haltuunottosuunnitelma. Haltuunottosuunnitelma koskee vuonna 2016 tapahtuvaa haltuunottoa. Juupajoen kunnan osalta palveluntuottaja sitoutuu laatimaan haltuunottosuunnitelman tilaajan sitä pyytäessä.

Haltuunottosuunnitelmaan tulee kuvata kattavasti vähintään seuraavat asiat:

- Käynnistysvaihe ja sen aikataulu päivämäärineen ja tehtävät ja organisaatiomalli selkeästi ja yksityiskohtaisesti;*
- Organisaatiokaavio;*
- Kuvaus sisältäen mm. henkilöstön, kunnan päätöksenteon, lupaviranomaisten ja alihankkijoiden kanssa tehtävät toimenpiteet ja sopimukset ml. henkilöstön siirtymissuunnitelma.*
- Toiminnan käynnistymisen kommunikaatiosuunnitelma, joka sisältää haltuunoton ja siirtymävaiheen sisäisen ja ulkoisen viestinnän;*
- Tiedottaminen ja viestintä kuntalaisille sopimuskauden aikana;*
- Tietojen siirtäminen ja potilastietojen käyttö"*

a) Käynnistysvaihe ja sen aikataulu päivämäärineen ja tehtävät ja organisaatiomalli selkeästi ja yksityiskohtaisesti



[REDACTED]

Hankintayksikön yllä kuvattu näkemys on kaikilta osiltaan virheellinen.
Kyseisen vaatimuksen sanamuoto oli: *"Käynnistysvaihe ja sen aikataulu päivämäärineen ja tehtävät ja organisaatiomalli selkeästi ja yksityiskohtaisesti"*.

Hankintayksikkö on jälkikäteen Attendon tarjoustä arvioidessaan päättänyt esittämää, että tarjouspyynnössä ollut yllä viitattu haltuunottosuunnitelman sanatarkka vaatimus olisi sisältänyt perustelukirjeessä esitettyjä vaatimuksia. Kyseinen vaatimuskohta ei todellisuudessa ole sisältänyt vaatimusta siitä, kuinka laaja tai pitkä suunnitelman tulee tältä osin olla tai sitä, missä muodossa tarjoaja on sen velvollinen esittämää.

Attendon tarjouksessa on kuvattu nimenomaisesti käynnistysvaihetta ja sen aikataulua sivulla 14/84 seuraavasti:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

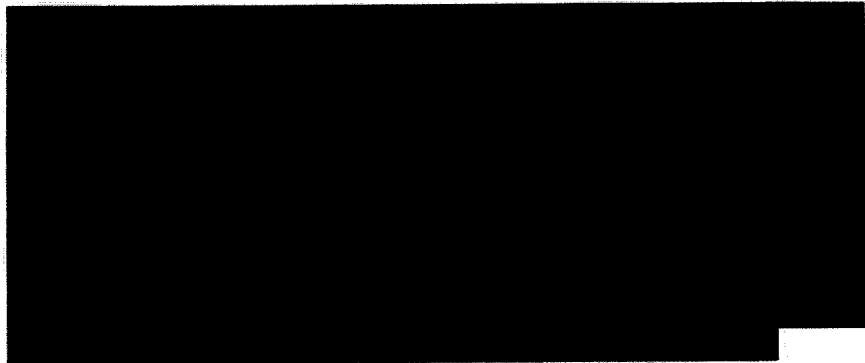
■

[REDACTED]



Yllä esitetyn mukaisesti Attendon haltuunottosuunnitelma on sisältänyt tarkan aikataulun suunnitelmiseen ja huomionut myös käynnistysvaiheen päivämäärineen. Tässä yhteydessä on korostettava myös sitä, että hankintayksikkö itse ei ole tarkoin määritellyt, koska palvelutuotanto aloitetaan. Tarjouspyynnössä on tältä osin todettu: *"Tämän hankintamenettelyn tavoitteena on ulkoistaa Mänttä-Vilppulan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotanto vuoden 2016 alusta lähtien."* Lisäksi myöhemmin tarjouspyynnössä on todettu: *"Tilaajan tavoitteena on, että palvelujen tuottaminen voi alkaa 1.2.2016"*. Viimeisimmän tiedon mukaan palvelutuotannon olisi ollut tarkoitus alkaa 1.7.2016.

Attendo on lisäksi tarjouksensa sivuilla 15-20/84 kuvannut erikseen kunkin palvelukokonaisuuden ja tukitoiminnon haltuunoton ja sen aikataulun viikkotasolla. Taulukot on erikseen otsikoitu nimellä "Mänttä-Vilppulan haltuunoton aikataulu".



Jokainen yllä mainituista identifioituista haltuunoton kokonaisuuksista ja osa-alueista on lisäksi aikataulutettu tarjouksen sivuilla 15-20/84 oleviin taulukoihin.



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Tarjouspyynnön vaatimuksessa ei ole miltään osin määritelty, miten hankintayksikkö haluaa organisaatiomallin esitettävän. Jos hankintayksikkö on perustelukirjeessään ajatellut, että organisaatiomallilla tarkoitetaan esimerkiksi "laatikkomuotoista" mallia, jossa ylimpänä laatikostoa on yksi laatikko ja sen alapuolella lisää laatikoita, olisi sen tullut ilmaista tämä selkeästi tarjouspyynnössä.

Attendon tarjous on täyttänyt haltuunottosuunnitelman vaatimuksen: *"Käynnistysvaihe ja sen aikataulu päivämäärineen ja tehtävät ja organisaatiomalli selkeästi ja yksityiskohtaisesti"*.

b) Organisaatiokaavio

[REDACTED]

Kyseisessä vaatimuskohdassa on esitetty, että haltuunottosuunnitelmassa tulee kuvata "organisaatiokaavio". Vaatimuksessa ei ole määritelty, millä tavoin, missä muodossa tai missä laajuudessa organisaatiokaavio pitää tarjouksessa esittää.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Näin ollen Attendon tarjous on täyttänyt tarjouspyynnön vaatimuksen:
"organisaatiokaavio".

- c) Kuvaus sisältäen mm. henkilöstön, kunnan päätöksenteon, lupaviranomaisten ja alihankkijoiden kanssa tehtävät toimenpiteet ja sopimukset ml. henkilöstön siirtymissuunnitelma

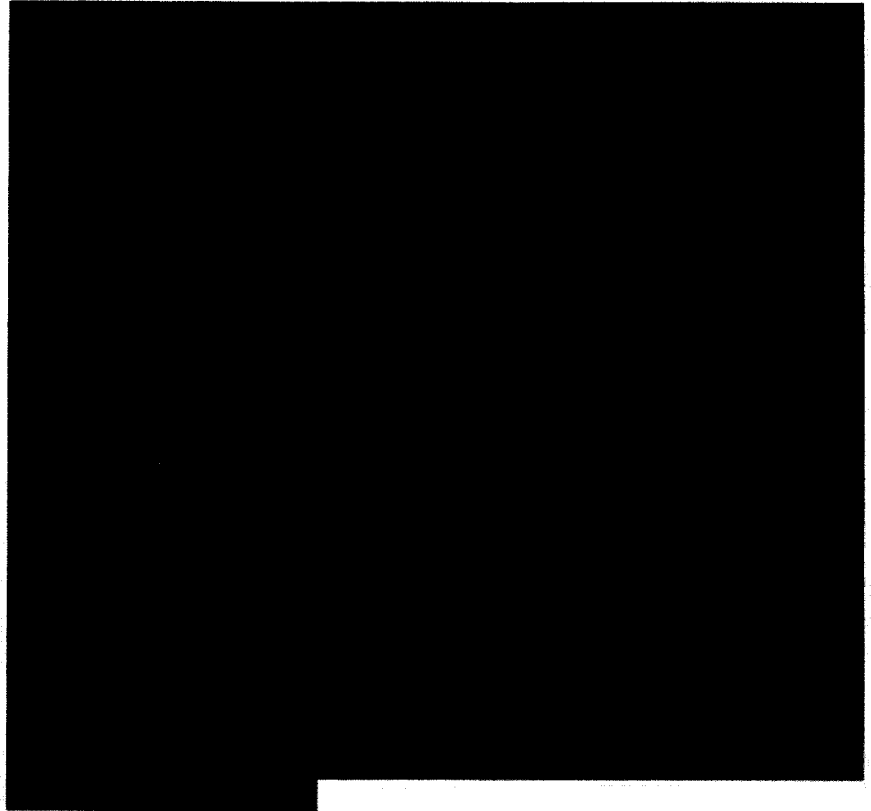
[REDACTED]

Hankintayksikön näkemys on kaikilta osiltaan virheellinen.

[REDACTED]

[REDACTED]

Kuvaus henkilöstöstä



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Kuvaus henkilöstön kanssa tehtävistä toimenpiteistä on annettu tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Kuvaus kunnan päätöksenteosta

[REDACTED]

[REDACTED]

Kuvaus kunnan päätöksentekoon liittyvistä toimenpiteistä on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Kuvaus lupaviranomaisten kanssa tehtävistä toimenpiteistä

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Kuvaus viranomaisten kanssa tehtävistä toimenpiteistä on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Kuvaus alihankkijoiden kanssa tehtävistä toimenpiteistä

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



Kuvaus alihankkijoiden kanssa tehtävistä toimenpiteistä on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Henkilöstön siirtymissuunnitelma

Hankintayksikkö on tämän haltuunottosuunnitelman vaatimuskohdan mukaan väittänyt lisäksi, että henkilöstön siirtymissuunnitelmaa ei olisi esitetty.





Edellä mainitut identifioidut, aikataulutetut toimenpiteet vastuuhenkilöineen sisältävät kaikki mahdolliset henkilöstön siirtymissuunnitelmaan liittyvät asiat hyvin kattavasti ja tarkkarajaisesti. Tarjouspyynnön vaatimus ei sen sijaan sisältänyt sisällöllisiä vaatimuksia henkilöstön siirtymissuunnitelman osalta.

Asiassa on lisäksi huomioitava, että kyseessä työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukainen on liikkeen luovutus, joka on pakottavaa oikeutta. Osapuolet (luovuttaja tai luovutuksensaaja) eivät voi keskenään sopia vastoin pakottavaa oikeutta, ketkä työntekijät siirtyvät ja millä ehdoin he siirtyvät. Tämä lähtökohta on riidattomasti ollut myös hankintayksikön tiedossa, kuten kysymyksiin annetut vastaukset sekä hankintasopimusluonnoksen kohdat osoittavat.

Kysymyksiin 1.12.2015 annetuissa vastauksissa (vastaus 9) on todettu seuraavaa: *"Liikkeenluovutuksen kohteena on noin 400 työntekijää ja koko Tilaajan sosiaali- ja terveydenhuolto. Tilaajan näkemys on, että asianmukainen ja hallittu haltuunotto edellyttää Tarjoajan haltuunotosta vastaavien henkilöiden työskentelyä ja haltuunoton johtamista paikanpäällä Mänttä-Vilppulassa vähintään neljän (4) kuukauden ajan."*

Tarjouspyynnön liitteenä olleessa sopimusluonnoksessa on todettu: *"Henkilökunta" tarkoittaa palveluntuottajan sopimuksen kohteena olevien palveluiden tuottamisesta vastaavia työntekijöitä sekä työntekijöiksi työsopimuslain 1:10 §:n liikkeenluovutuslausekkeen mukaisesti siirtyneitä tilaajan ja Juupajoen kunnan työntekijöitä, palveluntuottajan työnjohdon alaisuudessa toimivia tilaajan ja Juupajoen kunnan työntekijöitä sekä*

palveluntuottajan tämän sopimuksen palveluiden tuottamista varten palkkaamia työntekijöitä."

Samassa sopimusluonnoksessa on kohdassa 9.1 todettu: *"Tilaja edellyttää, että siirtyvän henkilöstön eläke-, loma- ja muut työsuhte-etuudet säilyvät liikkeen luovutuksen yhteydessä ennallaan, vähintään etuisuuksien kokonaistasolla, siirtymähetkellä voimassaolevan työehtosopimuksen ajan."*

Lisäksi sopimusluonnoksen kohdassa 9.2 on todettu: *"Palveluntuottaja sitoutuu ottamaan palvelukseensa tämän sopimuksen piirissä olevissa työtehtävissä tämän sopimuksen voimaan astuessa työskentelevät Mänttä-Vilppulan työntekijät sekä työntekijät, jotka ovat siirtyneet Juupajoen kunnalta Pihlajalinna Oy:lle Juupajoen kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisulkoistuksen yhteydessä 1.9.2014. Näiden henkilöiden työsuhte jatkuu liikkeenluovutus-ajankohdan jälkeen työehtosopimuslain 1:10 §:n liikkeenluovutuslausekkeen mukaisesti. Siirtyvän henkilöstön työpaikkojen on säilyttävä paikkakunnalla, jossa henkilö työskenteli ennen henkilöstön siirtymistä palveluntuottajan palvelukseen, elleivät tilaja ja palveluntuottaja yksittäisen henkilön kohdalla, henkilöä itseään kuullen, yhteisesti toisin soti. Yksityiskohtaiset tiedot siirtyvästä henkilöstöstä on esitetty tarjouspyynnön liitteessä ja täsmennetty sopimuksen liitteessä x. Tarkennuksena edeltäviin kohtiin todetaan, että KVTEL-järjestelmän mukaisen lisä-eläketurvan omaavat viimeistään 31.12.2019 mennessä eläkkeelle jäävät henkilöt voivat halutessaan jäädä tilajan palvelukseen. Tällöin tilaja myöntää heille työ- tai virkavapautta eläkkeelle siirtymiseen saakka. Palveluntuottaja puolestaan on velvollinen palkkaamaan nämä tilajan virkavapaalla olevat henkilöt. Mikäli lisäeläketurvan omaavat henkilöt eivät halua jäädä tilajan palvelukseen ja haluavat luopua lisäeläketurvaedustaan, he voivat siirtyä palveluntuottajan palvelukseen. Palveluntuottajalla ei ole tällöin velvollisuutta järjestää KVTEL-järjestelmää vastaavaa lisäeläketurvaa näille henkilöille, joilla tämä oikeus olisi 31.12.2016 ollut. Palveluntuottajalla on oikeus laskuttaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavaraukset (sis. eräntymättömät lomakorvaukset ja -palkat) ja muut kertyneet, mutta eräntymättömät työsuhte-etuudet siirtyvän henkilöstön siirtymähetken työnantajalta. Sopimuksen päättyessä siirtyvän henkilöstön lomapalkkakorvaukset ja muut kertyneet, mutta eräntymättömät työsuhte-etuudet laskutetaan vastaavasti palveluntuottajalta. Palvelutuotannon päättyessä tai palveluntuottajan vaihtuessa henkilöstö siirtyy uudelle palveluntuottajalle tai järjestäjälle edellä mainitun työehtosopimuslain 1:10 §:n mukaisesti."*

Lisäksi hankintayksikkö on itse määritellyt tarjouspyynnön liitteissä 7.1 ja 7.2 siirtyvän henkilöstön.

Kuvaus henkilöstön siirtymissuunnitelmasta on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Vaikka kuvaus henkilöstön siirtymissuunnitelmasta onkin esitetty kattavasti, voidaan perustellusti todeta, että hankintayksikkö on jo itse – pakottavan lainsäädännön sitomana – määritellyt siirtyvän henkilöstön, liikkeen

luovutuksen luovutusajankohdan (palvelutuotannon aloituspäivämäärä) sekä sen, että siirtyvän henkilöstön työsuhteiden ehdot tulee pysyä samalla tasolla.

Toiminnan käynnistymisen kommunikaatiosuunnitelma, joka sisältää haltuunoton ja siirtymävaiheen sisäisen ja ulkoisen viestinnän

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Kuvaus toiminnan käynnistymisen kommunikaatiosuunnitelmasta (sis. haltuunotto ja siirtymävaiheen sisäinen ja ulkoinen viestintä) on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Tiedottaminen ja viestintä kuntalaisille sopimuskauden aikana

[REDACTED]

Tältä osin Attendo viittaa jo edellisessä kohdassa esittämäänsä ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Kuten muissakin haltuunottosuunnitelmaa koskevissa perustelukirjeen kohdissa, hankintayksikkö on myös tämän vaatimuksen osalta pyrkinyt tarkoitushakuisesti laajentamaan vasta perustelukirjeessään vaadittavaa kuvausta suhteessa tarjouspyynnön vaatimukseen.

Kyseisessä tarjouspyynnön haltuunottosuunnitelmaa koskevassa vaatimuksessa ei ole vaadittu erillisen suunnitelman laatimista. Hankintayksikkö on kuitenkin perustelukirjeessään katsonut Attendon tarjouksen olleen tarjouspyynnön vastainen siitä syystä, että haltuunottosuunnitelma ei sisällä suunnitelmaa tiedottamisesta.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Kuvaus tiedottamisesta ja viestinnästä kuntalaisille sopimuskauden aikana on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Tietojen siirtäminen ja potilastietojärjestelmien käyttö

[REDACTED]

Väite on virheellinen.

Haltuunottosuunnitelman vaatimuskohdassa ei ole pitänyt toimittaa erillistä suunnitelmaa toimenpiteiden sisällöstä; kyseinen kohta on tarjouspyynnössä kuulunut: "Tietojen siirtäminen ja potilastietojärjestelmien käyttö".

[REDACTED]

[REDACTED]



Kuvaus tietojen siirtämisestä ja potilastietojärjestelmien käytöstä on esitetty tarjouspyynnön vaatimusten mukaisesti.

Yhteenveto haltuunottosuunnitelmaa koskevista tarjouspyynnön vaatimuksista

Kuten yllä on osoitettu, Attendon tarjous on sisältänyt erittäin kattavasti ja yksityiskohtaisesti kaikki haltuunottosuunnitelmalta tarjouspyynnössä vaaditut asiat. Hankintayksikkö ei voi jälkikäteen laajentaa tarjouksille esitettyjä sisällöllisiä vaatimuksia. Lisäksi on huomionarvoista, että hankintayksikkö on pyrkinyt tulkitsemaan omaa tarjouspyyntöään vahingollisesti ja syrjivästi Attendoa kohtaan.

Hankintayksiköllä on oikeus ja velvollisuus hylätä tarjouspyynnön vastainen tarjous. Hankintayksiköllä ei kuitenkaan ole oikeutta hylätä tarjousta, joka on tarjouspyynnön mukainen. Hankintayksikkö on nyt kyseessä olevassa tapauksessa ylittänyt harkintavaltansa ja pyrkinyt tarkoitushakuisesti löytämään perusteet Attendon tarjouksen hylkäämiseksi.

Lisäksi on huomioitava, että hankintayksikkö on osakas yrityksessä, joka osallistui hankintakilpailuun Pihlajalinna-ryhmittymän jäsenenä (Mäntävuoren Terveys Oy) ja joka siten Attendon tarjouksen hylkäämisen jälkeen valittiin ainoana jäljelle jääneenä tarjoajana hankintakilpailun voittajaksi. Intressiristiriita edellyttääkin erityistä vaatimusta tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi.

3. Attendo ei ole antanut tarjouksessaan virheellistä tietoa

Hankintayksikkö on väitettyjen haltuunottosuunnitelman sisältöpuutteiden lisäksi perustellut hylkäyspäätöstään Attendon antamilla virheellisillä tiedoilla. Väitetyt virheelliset tiedot liittyvät tarjousten vertailun osioon 3 "Palvelujen seuranta ja raportointi". Tältä osin hankintayksikkö on vedonnut hankintalain 54 §:n 1 momentin 6 kohtaan.

Mittarit mittaavat aina jotakin tiettyä haluttua mittauksen kohteena olevaa asiaa (esimerkiksi sairauspolissaolojen prosentuaalinen osuus kuukauden kaikista työpäivistä). Mittari voi siten olla esimerkiksi prosenttiluku, käyrä, graafi tai palkki.

Raportointijärjestelmä ja -tapa tarkoittaa tietoteknistä raportointijärjestelmää koskevaa ohjelmistoratkaisua, jossa erilaisia mittareiden avulla saatavia mittaustuloksia voidaan havainnollisesti sekä halutulla tavalla esittää.

Mittarit ja raportointijärjestelmä on pisteytetty eri tavoin

Hankintayksikkö on tarjousten vertailussa sekoittanut toisiinsa kyseisessä tarjousvertailun osiossa 3 olleet kaksi toisistaan täysin erillistä kohtaa:

- 1) mittarit;
- 2) raportointijärjestelmä ja -tapa

Mittareiden osalta pisteytettävän alemman kokemuksen ja tilaajalle tarjottavan uuden raportointijärjestelmän sekoittamista toisiinsa kuvastaa hyvin seuraavat perustelukirjeessä olevat kohdat:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Tarjoajan aikaisempi kokemus raportointi- ja seurantajärjestelmästä ei sisältynyt referenssipisteytyksiin. Ainoastaan tarjoajan tarjouksessaan ilmoittamien mittareiden osalta aiemmasta kokemuksesta oli mahdollista saada lautupisteitä:

"Pisteiden saaminen edellyttää, että tarjoaja esittää tarjoamansa mittarin osalta näyttönä referenssiasiakkaan yhteystietoineen. Mittarin on oltava vastaavalla tavalla käytössä esitetyllä referenssiasiakkaalla". [kursivointi, korostukset ja alleviivaukset valituksen tekijän].

Tarjousvertailun kohdassa "Raportointijärjestelmä ja -tapa" sen sijaan ei mainita mitään aikaisempaan kokemukseen liittyvästä pisteytyksestä. Tässä yhteydessä lausutaan vain seuraavasti: "Tarjoajan tulee esittää tarjoamansa raportointijärjestelmän toiminta käytännössä esimerkkien avulla. Järjestelmän esittelyn perusteella tilaaja arvioi sen vastaavuuden tilaajan tarpeisiin, jotka koostuvat järjestelmän käytön vaivattomuudesta, joustavuudesta, tiedonsaannin nopeudesta sekä järjestelmän kautta saatavan tiedon jakamisesta esim. tilaajan edustajille, päättäjille sekä tilastotiedon kerääjille. Esittelyn perusteella tilaajan tarpeet parhaiten toteuttava ratkaisu saa 8 pistettä"

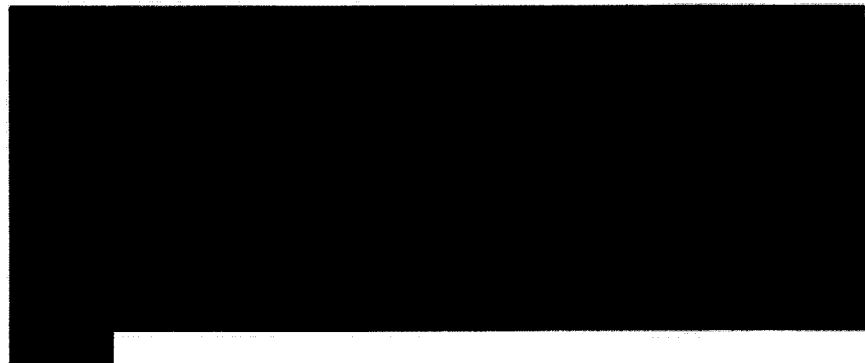
Yllä oleva tarjousvertailun termi "esittely" viittaa samalla sivulla olevaan vähimmäisvaatimusta koskevaan kohtaan: "Esittely tarjousten jättämisen jälkeen", jonka osalta on todettu seuraavasti: *"Tarjoaja tulee Mänttä-Vilppulaan esittämään toiminnassa olevan esimerkin avulla tarjouksessaan kuvaaman ratkaisun"*.

Tarjoajan tuli raportointijärjestelmää koskevassa esittelytilaisuudessa (Attendo kävi esittelemässä oman ohjelmistoratkaisunsa 26.1.2016) esitellä se ratkaisu, jota se nimenomaisesti tarjoaa hankintayksikölle tässä hankinnassa. Kuten yllä tarjouspyynnön sanamuodoista ilmenee, on tarkoituksena nimenomaan ollut löytää *"tilaajan tarpeet parhaiten toteuttava ratkaisu"*. Tältä osin ei ole pisteytetty kokemusta järjestelmän käytöstä, vaan sujuvaa ja ajantasaista tilaajalle parhaiten sopivaa raportointijärjestelmää, joka on pystytty muokkaamaan tilaajan toivomusten mukaisesti. Raportointijärjestelmän osalta pisteytyksen tuli tapahtua vain sen perusteella, mitä tarjoaja on tilaajalle nimenomaisesti tarjonnut raportointi- ja seurantajärjestelmän ohjelmistoratkaisuksi.

Attendo ei ole edes voinut antaa väärää tietoa raportointijärjestelmää koskevista referensseistään, sillä raportointijärjestelmän osalta aiempaa kokemusta ei ole vaadittu tai pisteytetty. Attendon esittämät referenssit ovat koskeneet vain ja ainoastaan mittareita, joiden osalta aiemmasta kokemuksesta oli mahdollista saada laatu pisteitä.

Attendon tarjouksessa ilmoittamat mittarit ovat olleet käytössä referenssiasiakkailla

Attendon tarjouksessaan ilmoittamalla referenssiasiakkailla on ollut käytössään Attendon tarjouksessa pisteytykseen esitetyt mittarit.



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Attendo ei ole antanut tarjouksessaan virheellistä tietoa

Edellä mainittu huomloiden Attendo ei ole antanut virheellistä tietoa, eikä syylistynyt hankintalain 54 §:n 1 momentin mukaiseen olennaisesti väärin tietojen antamiseen. Hankintayksikkö ei olisi saanut hylätä tältäkkään osin Attendon tarjousta.

4. Tarjouspyyntö on ollut hankintalain vastainen

Hankintalain 49 §:n mukaan tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Hankintasopimukseen on mahdollista sisällyttää ehtoja siitä, miten hankintasopimusta sopimuskauden aikana tarkistetaan. Tarkistuslausekkeilta edellytetään kuitenkin avoimuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden mukaisesti selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Tarkistuslauseke katsotaan herkästi avoimuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden vastaiseksi, mikäli se on laadittu liian laveasti ja erityisesti silloin, kun se sisältää neuvottelumahdollisuuden. Tarkistuslausekkeen sallittavuus on suurennuslasin alla erityisesti silloin, kun lausekkeen nojalla pyritään muuttamaan merkittävää sopimusehtoa. Toisin sanoen, olennaisuuden kriteeristön täytyminen on sitä todennäköisempää, mitä merkittävämpää sopimusehtoa muutos koskee. Näin ollen muutokset esimerkiksi hinnassa tai sopimusosapuolella ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, olennaisuuden kriteerit täyttäviä muutoksia.¹

Uuden hankintadirektiivin 72 artikla määrittelee sallitun sopimusmuutoksen ja kielletyn olennaisen muutoksen ulottuvuuksia. Artiklan 1 kohdan mukaan sallittuja ovat ensinnäkin muutokset, joista on tarkistuslausekkeet hankinta-asiakirjoissa. Tällaisilta lausekkeilta edellytetään kuitenkin täsmällisyyttä,

¹ Castrén, Martina – Hankintasopimuksen muuttamisen sallittavuus. Defensor Legis N:o 3/2014 (s.8).

täsmällisyyttä, selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Sopimusvaraumissa on ilmoitettava mahdollisten muutosten soveltamislaajuus ja luonne sekä olosuhteet, joissa lausekkeitä voidaan käyttää. Tarkistuslausekkeet eivät saa koskea muutoksia tai vaihtoehtoja, jotka muuttaisivat hankintasopimuksen yleistä luonnetta.²

Tarjouspyyntö on sisältänyt seuraavan epäselvän ja määrittelemätön kohdan:

"Palveluntuottajan voidaan edellyttää tuottavan hankinnan sisältöä vastaavia palveluita Mänttä-Vilppulan kaupungin lisäksi mahdollisten olosuhdemuutosten, kuten kuntaliitosten, vastuukuntamallin, yhteistoiminta-alueen tai tulevan sote-uudistuksen seurauksena samoilla periaatteilla osana samaa hankintasopimusta myös laajemmalle, yhteensä maksimissaan 60 000 asukkaan väestöpohjalle. Väestöpohja voi laajentua esimerkiksi yllä mainittujen naapurikuntien tai muiden Pirkanmaan tai Keski-Suomen kuntien suuntaan. Näin ollen option realisoituessa täysimääräisesti palvelun hankinnan kokonaisarvo on noin 220 M€ vuodessa. Tilaaja sitoutuu ilmoittamaan tiedon saatuaan tuottajalle em. olosuhdemuutoksia koskevista suunnitelmista ja päätöksistä. Tilaajalle on em. tilanteessa oikeus siirtää sopimus Tilaajan sijaan tullee taholle."

Yllä oleva lause tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että sen mukaan kilpailutettua hankintasopimusta voitaisiin nykyiseen Mänttä-Vilppulan (sekä Juupajoen) asukas pohjaan peilaten laajentaa lähes viisikertaiseksi ilman, että tällaista sopimuslaajennusta tarvitsisi edes kilpailuttaa.

Tarjouspyyntö on laadittu hankintalain edellytysten mukaisesti selväksi ja tarkkarajaiseksi ainoastaan koskien Mänttä-Vilppulan ja Juupajoen sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutuotantoa. Sen sijaan muilta osin tarkkarajaisuusvaatimus ei toteudu.

Koska kyseessä on erittäin laaja sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta, on sen tarkkarajainen määrittely hyvin tärkeää. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat jokaisessa kunnassa/kuntayhtymässä eri tavalla järjestetty. Lisäksi niihin liittyy läheisesti mm. rakennuskanta ja lähipalveluiden vaatimukset. Näin ollen sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisulkoistuksen osalta hankinnan kohteen ja ylipäättään tilaajatahon tarkkarajainen ja selvä määrittely on ehdoton edellytys hankintalain 40 § toteutumiselle. Nyt kyseessä olevassa tilanteessa tarjoajat eivät ole voineet arvioida kyseisen laajennuksen sisältämiä palveluita tai edes niiden maantieteellistä sijaintia. Toisin sanoen: tarjoaja on joutunut tarjouksen jättäessään sitoutumaan palvelutuotantoon, jonka sisällöstä, laajuudesta, tilaajasta tai edes maantieteellisestä sijainnista sillä ei ole tietoa.

Attendon näkemyksen mukaan mm. alla mainitut seikat osoittavat tarjouspyynnön olevan niin epäselvä, ettei sen perusteella ole mahdollista antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia:

² Castrén, Martina – Hankintasopimuksen muuttamisen sallittavuus. Defensor Legis N:o 3/2014 (s.16).

- a) Tarjouspyynnössä ollut varauma mahdollistaisi hankinnan laajentamisen lähes viisinkertaiseksi asukaspohjaltaan suhteessa hankintakilpailun aikaiseen asukaspohjaan;
- b) Mahdolliset tarjoajat eivät tietäisi, paljonko yksittäisen liittyvän kunnan tai alueen palveluista maksettaisiin palveluntuottajalle korvausta (varsinkin kun hankinta on nyt kilpailutettu käänteisenä kilpailutuksena hinta jo etukäteen ilmoittaen);
- c) Mahdolliset tarjoajat eivät ole voineet tarjouksen jättämistä suunnitellessaan selkeästi tietää, mitkä kunnat tai alueet voisivat sopimukseen mahdollisesti liittyä;
- d) Mahdolliset tarjoajat eivät ole osanneet arvioida sitä, minkälaisia palveluita mahdollisesti myöhemmin mukaan liittyvä kunta tai alue tulisi tarkalleen ottaen tilaamaan (tai mitä palveluita tarjoaja olisi velvollinen tuottamaan);
- e) Kyseessä oleva varauma on huomioon ottaen sen laajuus suhteellisuusperiaatteen vastainen;
- f) Henkilöstön ja tilojen osalta on mahdotonta arvioida varauman vaikutuksia.

Ei voida pitää perusteltuna ja hankintasääntelyn tavoitteiden mukaisena, että hankintayksikkö muokkaisi hankintasopimusta muuttuvien olosuhteiden ja tarpeidensa mukaan. Olennaisen muutoksen kielto ja olennaisuuden kriteerit perustuvat pitkälti näkemykseen siitä, että vapaus muuttaa sopimuksen ehtoja ilman rajoituksia tekisi koko kilpailuttamismenettelystä joko osittain tai kokonaan näennäisen.³ Esimerkiksi Presstext-ratkaisussa⁴ on nimenomaisesti todettu, että alkuperäiseen sopimukseen tehtävää muutosta voidaan pitää olennaisena silloin, kun sillä ulotetaan sopimus merkittävässä määrin sellaisiin palveluihin, joista ei alun perin ollut kyse. Alun perin tässä hankinnassa on ollut kyse Mänttä-Vilppulan kaupungin ja Juupajoen kunnan sosiaali- ja terveyspalveluista. Attendon näkemysten mukaan kyse on yksilöimättömästä ja epäselvästä "tarkistuslausekkeesta", joka todella merkittäväällä tavalla muuttaisi alkuperäisen hankintasopimuksen luonnetta.

Täysin analogisesti esimerkiksi Helsingin kaupunki voisi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kokonaisulkoistusta koskevan hankintakilpailutuksen ja sisällyttää siihen varauman:

*Palveluntuottajan voidaan edellyttää tuottavan hankinnan sisältöä vastaavia palveluita Helsingin kaupungin lisäksi mahdollisten olosuhdemuutosten, kuten kuntaliitosten, vastuukuntamallin, yhteistoiminta-alueen tai tulevan sote-uudistuksen seurauksena samoilla periaatteilla osana samaa hankintasopimusta myös laajemmalle, yhteensä maksimissaan n. 3.000.000 asukkaan (630.225 asukasta*5) väestöpohjalle. Väestöpohja voi laajentua esimerkiksi yllä mainittujen naapurikuntien (Vantaa, Espoo ja Sipoo) tai Uudenmaan, Varsinais-Suomen tai Kanta-Hämeen kuntiin. Näin ollen option realisoituessa täysimääräisesti palvelun hankinnan kokonaisarvo on noin X miljardia*

³ Castrén, Martina – Hankintasopimuksen muuttamisen sallittavuus. Defensor Legis N:o 3/2014 (s.7-8).

⁴ Asia C-454/06, presstext, Kok. 2008, s. I-04401.

euroa vuodessa. Tilaaja sitoutuu ilmoittamaan tiedon saatuaan tuottajalle em. olosuhdemuutoksia koskevista suunnitelmista ja päätöksistä. Tilaajalle on em. tilanteessa oikeus siirtää sopimus Tilaajan sijaan tulleele taholle."

Tarjouspyyntö on sisältänyt epäselvän varauman, joka on omiaan muuttamaan merkittävästi alkuperäisen hankinnan luonnetta. Tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjoajien sekä osallistumista harkinneiden mahdollisten tarjoajien on ollut mahdotonta tietää, minkälaisia palveluita, missä, kenelle ja millä hinnalla sen on tarjouspyynnön perusteella edellytetty tuottavan.

Helsingissä 23.2.2016



Matias Pälve
Hallinto- ja lakiasiaintohtaja
Attendo-ryhmittymä
matias.palve@attendo.fi
044 0725 830