

Hankintaoikaisu sote-henkilökuljetuspalveluiden hankinnasta Konnektio Oy

Ahall 07.10.2025 § 379
1050/02.08.01/2025

Valmistelija(t) Outi Kalske p. 044 717 4088, outi.kalske@pshyvinvointialue.fi
Paavo Autere p. 044 717 9665, paavo.autere@pshyvinvointialue.fi

Päätös
Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä hyvinvointialuejohtaja

Päätösehdotus
Aluehallitus päättää hylätä Konnektio Oy:n oikaisuvaatimuksen
asiaselosteessa kuvatuin perustein.

Ennakkovaikutusten arviointi
Ei ennakkovaikutusten arvoinnin piirissä

Toimivallan peruste Hallintosääntö § 93

Liitteet ja oheisaineisto
Esityslistan oheisaineistona:
- Hakijan oikaisuvaatimus 25.8.2025

Valmistelu **1 Oikaisuvaatimus**

Konnektio Oy ("hakija") on toimittanut Pohjois-Savon hyvinvointialueelle 25.8.2025 päivätyn oikaisuvaatimuksen aluehallituksen päätöksestä 11.8.2025 § 65 koskien vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluita ("hankintapäätös"). Hankintapäätöksellä kyseisen hankinnan osa-alueen 2 voittajaksi valittiin Taksi Helsinki Oy. Oikaisuvaatimus on vastaanotettu oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetyn määräajan kuluessa.

Hakija on vaatinut, että hyvinvointialue poistaa virheellisen hankintapäätöksen, keskeyttää hankintamenettelyn ja järjestää asiassa uuden tarjouskilpailun.

Hakijan vaatimusten perustelujen mukaan

- 1) tarjousvertailua ei ole tehty avoimuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Hyvinvointialue on tarjousten jättämisen jälkeen yksipuolisesti muuttanut keskeisintä vertailuperustetta eli tarjoajien tarjoamia hintoja välityspalvelukustannusten osalta; ja

- 2) hyvinvointialueen käyttämä pisteytysmalli ei myöskään ole asianmukaisesti kuvastanut tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta.

2 Asian tausta

Hankinnan kohteena on ollut Sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelu tuotettuna kokonaispalveluna Pohjois-Savon hyvinvointialueelle, jäljempänä sote-henkilökuljetuspalvelut.

Sote-henkilökuljetuspalveluihin kuuluvat takseilla, inva- ja paariajoneuvoilla tuotettavat vammaispalvelu-, sosiaalihuolto-, lastensuojelu- ja erityishuoltolain perusteella Tilaaajan järjestämisvastuulle kuuluvat henkilöliikennepalvelut sekä kiireettömät hoitolaitosten väliset potilassiirrot ja kotilomakyydit. Hankintamenettelyn perusteella valittu palveluntuottaja on kokonaisvaltaisessa vastuussa sekä välitys-, että kuljetuspalveluiden toteutumisesta autoilijoiden kanssa tilaaajan vaatimusten mukaisesti.

Hankinta on toteutettu yhteishankintana neljän eri hyvinvointialueen kanssa jakamalla se neljään osaan hyvinvointialueiden mukaisesti eli osa-alueeseen 1. Keski-Suomen hyvinvointialue, osa-alueeseen 2. Pohjois-Savon hyvinvointialue, osa-alueeseen 3. Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa (optio), mukana hankinnassa mahdollisena tilaajana ja osa-alueeseen 4. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue Siun sote (optio), mukana hankinnassa mahdollisena tilaajana.

Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo kaikkien neljän osa-alueen osalta on noin 157 805 000 euroa (alv 0 %) laskettuna 48 kuukauden ajanjaksolle. Hankintapäätökset tehdään osa-aluekohtaisesti jokaisen yhteishankinnassa mukana olevan hyvinvointialueen toimesta, jolloin oikaisuvaatimuksen kohteena oleva hankintapäätös on koskenut osa-aluetta 2.

Osa-alueen 2 arvioitu vuosittainen arvo on noin 12 500 000 euroa (alv 0%), eli arvioitu sopimus- ja optiokausien yhteenlaskettu arvo on silloin 75 000 000 euroa (alv 0%). Osa-alueen 2 sopimuskausi on arvioitu alkavaksi 1.2.2026 ja määräaikaisen sopimuksen kesto on 36 kuukautta. Sopimukseen sisältyy mahdollisuus kolmeen (3) erilliseen yhden (1) vuoden optioon.

Hankinta kuuluu julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, ”hankintalaki”) 26 §:n mukaisiin EU-kynnysarvon ylittäviin palveluhankintoihin. Hankintamenettelynä on käytetty avointa menettelyä. Menettely on kuvattu hankintailmoituksessa ja sen liitteissä.

Hankinnan jokaiseen osa-alueeseen ilmoitettiin valittavaksi yksi (1) kokonaispalveluntuottaja. Palvelusisältövaatimukset olivat osa-alueittain samat. Osa-aluekohtaisten tarjousten jättäminen oli sallittu, mutta rinnakkaisten tai vaihtoehtoisten tarjousten jättäminen ei.

Hinta-laatusuhteen vertailuperusteista hinnan painoarvoksi on määritetty 80 pistettä ja laadun painoarvoksi 20 pistettä.

Palvelun hinnat on jaoteltu tarjouspyynnössä neljään hinnoittelukohteeseen, joiden sisällä tarjotut hinnat pisteytetään ja suhteutetaan toisiinsa. Hinnoittelukohteet ja maksimipisteet ovat seuraavat.

- välityspalvelun kustannukset, enintään 65 pistettä
- päiväauton hinta, enintään 5 pistettä
- päiväauton tuntihinta, enintään 5 pistettä
- kehitystyökustannusten tuntihinta, enintään 5 pistettä

Tarjouspyynnössä kerrottiin laskentakaava, jonka perusteella tarjousten hintavertailu toteutetaan.

Hankinnasta on lähetetty 24.4.2025 julkaistavaksi hankintailmoitus (2025-023746) Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään HILMA-ilmoituskanavaan ja (267483-2025) Euroopan laajuiseen TED-ilmoituskanavaan sekä Tarjouspalvelu.fi/hyvaks -toimittajaportaaliin. Tarjousaikaa oli 27.5.2025 saakka.

Hankintaa koskeva korjausilmoitus (2025-024782, TED-numero 316246-2025) on lähetetty julkaistavaksi HILMA-ilmoituskanavassa 15.5.2025. Korjausilmoituksella on tarkennettu tarjouspyynnön asiakirjoja lisäkysymysten jälkeen vähäisin muutoksin ja tarjousaikaa on jatkettu 30.5.2025 saakka.

Viiden tarjoajan hinnat katsottiin poikkeuksellisen alhaisiksi, sillä joillekin hinnoittelun osa-alueille jätetyt tarjoukset ovat negatiivisia tai nollahintaisia.

Poikkeuksellisen alhaisten tarjousten vuoksi kyseisiltä tarjoajilta pyydettiin selvitystä tarjouksen hinnoista. Saatujen selvitysten perusteella voitiin varmistua siitä, että palvelukokonaisuus on mahdollista tuottaa tarjotuilla hinnoilla.

Tarjoajien soveltuvuusarvioinnin, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastamisen ja tarjousten vertailun jälkeen osa-alueen 2 voittajaksi tuli Taksi Helsinki Oy, joka sai eniten kokonaispisteitä tarjousvertailussa. Hakija sijoittui vertailussa neljänneksi.

3 Sovellettava hankintalainsäädäntö

Hankintalain (1397/2016) 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 93 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras.

Hankintalain 93 §:n 4 momentin mukaan hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste tai hinta-laatusuhteen mukaiset vertailuperusteet hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa. Hankintayksikön on yksilöitävä vertailuperusteiden suhteellinen painotus hankintailmoituksessa, neuvottelukutsussa tai tarjouspyynnössä.

Hankintalain 93 §:n 5 momentin mukaan vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen 94 §:n mukaisesti, ne eivät saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta ja niiden on oltava syrjimättömiä ja varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus. Hankintayksikön on asetettava vertailuperusteet siten, että tarjoaja pystyy todentamaan niihin perustuvat tiedot tarjousten vertailua varten. Epäselvissä tapauksissa hankintayksikön on tosiasiallisesti tarkistettava tarjoajien antamien tietojen ja näytön paikkansapitävyys.

4 Hyvinvointialueen arvio vaatimusten perusteluista

4.1 Avoimuusperiaatteen noudattaminen

Hakijan mukaan tarjousvertailua ei ole tehty avoimuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Hakijan mukaan hankintayksikkö on havainnut, ettei tarjouspyynnössä ilmoitettu hintapisteiden laskentakaava ole toiminut, kun osa tarjoajista on antanut joko nollahinnan (0,00 euroa) tai negatiivisen hinnan (-0,01 euroa). Hankintayksikkö on omavaltaisesti muuttanut tarjottuja hintoja sen jälkeen lisäämällä kaikkiin tarjottuihin hintoihin 0,02 euroa. Suhteutetulla hinnalla toteutettu vertailu ei ole enää tapahtunut etukäteen ilmoitettujen seikkojen perusteella ja tarjoajia kohtaan tasapuolisesti.

Hankintayksikön tekemässä muutoksessa on kyse kielletystä tarjousten vertailuperusteiden muuttamisesta, jota tarjoajat eivät ole voineet ennakoida tarjouksia jättäessään.

Hakijan tarjousvertailua koskevista perusteluista hyvinvointialue toteaa seuraavaa:

Vertailuperusteet ja hintavertailu

Hankintayksikkö on ilmoittanut tarjouspyynnössä kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet ja niiden painoarvot (hinta 80 pistettä ja laatu 20 pistettä) hankintalain 93 §:n mukaisesti. Tarjouspyynnössä ei ole kielletty negatiivisten hintojen ja nollahintojen antamista.

Tarjouspyynnössä on esitetty hintapisteytyksessä käytettävä laskentakaava (halvin hinta/tarjottu hinta) x maksimipisteet, joka voidaan kuvata myös alla olevalla tavalla.

$$\text{maksimipisteet} \times \frac{\text{halvin hinta}}{\text{tarjottu hinta}}$$

Laskentakaava on hintavertailussa yleisesti käytetty matemaattinen kaava, jolla tarjotut hinnat pisteytetään. Kaavassa alimman hinnan ja tarjotun hinnan suhdeluku kerrotaan hintaperusteen painoarvolla (maksimipisteillä).

Negatiivinen hinta ja nollahinta

Tarjouspyynnön laskentakaava ei sellaisenaan sovellu tilanteeseen, jossa tarjoaja tarjoaa negatiivista hintaa tai nollahintaa.

Tarjouskilpailun voittaja tarjosi välityspalvelun hinnaksi negatiivista hintaa - 0,01 euroa, joka on myös välityspalvelun alin tarjottu hinta. Negatiivisen hinnan käyttäminen laskentakaavassa alimpana tarjottuna hintana johtaisi siihen, että negatiivisen (ja alimman) hinnan tarjonnut saisi hinnoittelukohteesta täydet pisteet.

Kolme tarjoajaa ml. hakija tarjosi välityspalvelun hinnaksi 0 euroa. Tällöin hintapisteet laskettaisiin heidän osaltaan seuraavasti.

$$65 \times \frac{-0,01}{0} = 0 \text{ pistettä}$$

Positiivisen tarjouksen jätti viisi tarjoajaa, joista alimman välityspalvelun hinnaksi tarjottiin 0,01 euroa, jolloin hintapisteet laskettaisiin seuraavasti.

$$65 \times \frac{-0,01}{0,01} = -65 \text{ pistettä}$$

Negatiivisten hintojen ja nollahintojen käyttäminen tarjouspyynnössä esitettyssä laskentakaavassa johtaisi siihen, että alimman hinnan tarjonnut saisi osa-alueelta suurimman mahdollisen pistemäärän, nollahintaiset tarjoajat eivät saisi yhtään pistettä ja positiivisen tarjouksen antaneet saisivat negatiivisia hintapisteitä. Näin ollen laskentakaava ei sellaisenaan sovellu pisteiden laskemiseen ja sen vuoksi tarjoushinnat tulee saattaa vertailukelpoisiksi.

Tarjoushintojen saattaminen vertailukelpoisiksi

Markkinaoikeuden ratkaisussa asiassa MAO 437/2016 8.7.2016 on ollut kyse negatiivisen tarjoushinnan ja nollahinnan pisteyttämisestä tarjousvertailussa. Kyseisessä asiassa valittaja oli ilmoittanut tarjouksessaan tarjoamiensa palvelujen kokonaishinnaksi -10,50 euroa, kuultava 0 euroa ja kolmas tarjoaja 1427,85 euroa. Kokonaishinnan osalta tarjouspyynnössä oli ilmoitettu seuraavaa.

" Kokonaishinta muodostuu kaikkien kiinteistöjen kokonaiskustannusten summasta koko sopimuskauden ajalta. Tarjoaja ilmoittaa tarjoamansa kiinteistökohtaiset kuukausihinnat liitteen 2 hintalomakkeella, jossa on valmiina kaavat vertailuhinnan laskemiselle.

Halvin tarjoaja saa 90 pistettä. Muiden hintapisteet suhteutetaan kaavalla halvin hinta / tarjoajan hinta * 90."

Markkinaoikeus totesi, että negatiivisen hinnan antaminen ei ollut kiellettyä, eikä asiassa ollut muutoinkaan käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi katsottava, että negatiivisen hinnan tarjoaminen olisi aiheuttanut sen, että tarjoukset eivät olisi olleet vertailukelpoisia. Negatiivisen hinnan antanut valittaja oli saanut tarjousvertailussa 90 pistettä. Toiseksi halvimmalle tarjoajalle oli annettu myös 90 pistettä. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö ei ollut suhteuttanut tarjouksia toisiinsa tarjouspyynnössä ilmoitetulla tavalla eikä saattanut tarjouksia vertailukelpoiksi. Negatiivisen hinnan tarjonnut valittaja ei siten ollut saanut vertailussa sitä muihin tarjouksiin suhteutettua pistemäärää, joka sen olisi tullut tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaan saada. Markkinaoikeus katsoi hankintayksikön menettelyn hankintalain vastaiseksi.

Nyt kyseessä olevassa sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelua koskevassa hankinnassa hankintayksikkö on suhteuttanut tarjoukset toisiinsa tarjouspyynnössä ilmoitetulla tavalla ja saattanut tarjoukset vertailukelpoiseksi. Hakija on siten saanut vertailussa sen muihin tarjouksiin suhteutetun pistemäärän, joka hakijan tuli saada tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaisesti. Hankintayksikön menettely on näin ollen ollut hankintalain mukainen ja vastannut em. markkinaoikeuden ratkaisusta saatavaa oikeusohjetta.

Tarjouspyynnön 24.4.2025 sivulla 16 on ilmoitettu kaikkien hintapisteytyksissä käytettyjen neljän hinnoittelukohteen kohdalla noudatettava laskentakaava, jolla tarjotut hinnat pisteytetään ja suhteutetaan toisiinsa. Esimerkiksi välityspalvelukustannusten kohdalla lukee näin.

" Hintapisteet jakautuvat seuraavasti:

Välityspalvelukustannus maksimissaan 65 pistettä. Hinnaltaan halvin tarjous saa 65 pistettä ja muut tarjoukset saavat pisteitä suhteessa halvimpaan tarjoukseen kaavalla: (Halvin hinta / Tarjottu hinta) x 65 pistettä."

Tarjouspyynnössä on ilmoitettu selkeällä tavalla, että alin tarjottu hinta saa hinnoittelukohteen maksimipistemäärän. Edelleen tarjouspyynnössä on ilmoitettu laskentakaava, jolla muiden tarjoajien hinnat pisteytetään.

Edellä kerrotusti alin tarjottu hinta välityspalvelukustannuksia koskevassa hinnoittelukohteessa on ollut - 0,01 euroa ja kohteen

maksimipistemäärä 65 pistettä. Muiden tarjoajien antamat hinnat tulisi pisteyttää käyttämällä tarjouspyynnössä ilmoitettua laskentakaavaa. Laskentakaavan käyttäminen johtaisi tässä tapauksessa siihen, että nollahinnan antaneet tarjoajat eivät saisi pisteitä ja positiivisen hinnan antaneet saisivat negatiivisia hintapisteitä.

Edellä kerrotusta syystä negatiivinen tarjous ja nollahintaiset tarjoukset tulee saattaa jakokelpoisiksi, jotta hintapisteet voidaan suhteuttaa hankintailmoituksessa ilmoitetulla kaavalla: $(\text{Halvin hinta} / \text{Tarjottu hinta}) \times 65 \text{ pistettä}$.

Välityspalveluhintojen saattaminen jakokelpoiseksi on tehty lineaarisesti siten, että alin tarjottu hinta - 0,01 euroa on muutettu pienimmäksi mahdolliseksi jakokelpoiseksi hinnaksi 0,01 euroa. Tämän jälkeen kaikkiin tarjottuihin hintoihin on lisätty 0,02 euroa, joka on edellä kerrottujen hintojen välinen ero.

Tarjottujen nollahintojen vuoksi lineaarista menetelmää on käytetty muissakin hinnoittelukohteissa siten, että nollahinta on muutettu pienimmäksi mahdolliseksi jakokelpoiseksi hinnaksi 0,01 euroa. Tämän jälkeen kohteen kaikkiin tarjottuihin hintoihin on lisätty 0,01 euroa, joka on nollahinnan ja pienimmän mahdollisen jakokelpoisen hinnan välinen ero.

Lineaarisen menetelmän käyttäminen edellä kerrotulla tavalla ei ole johtanut tarjousten keskinäisen etusijajärjestyksen muuttumiseen. Näin ollen hankintayksikkö on kohdellut hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja toteuttanut tarjousten vertailun hankintalain edellyttämällä tavalla.

4.2 Kokonaistaloudellinen edullisuus

Hakijan mukaan hankintayksikön käyttämä pisteytysmalli ei kuvasta tarjouksen kokonaistaloudellista edullisuutta. Hintavertailun tulee aidosti mitata tarjousten hintaeroja ja johtaa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaan. Tarjouspyynnön kaavan soveltaminen johtaa suureen piste-eroon, joka ei heijasta hyvinvointialueelle tulevia todellisia kustannuksia.

Hakijan perusteluista hyvinvointialue toteaa, että hintavertailu on laskennallinen malli, jossa eri osa-alueiden pisteiden painotuksella on kuvattu sitä jakaumaa, jolla kustannukset hankittavasta palvelusta syntyvät hyvinvointialueelle. Kokonaistaloudellinen edullisuus kostuu hinta- ja laatu pisteiden summasta. Hakija on oikaisuvaatimuksessaan ottanut esille vain osan hintapisteistä, mikä ei kuvaa vertailua kokonaisuudessaan eikä siten anna oikeaa kuvaa kokonaistaloudellisesti edullisimmasta tarjouksesta.

5 Yhteenveto

Hakija on katsonut, että hankintamenettely on ollut virheellinen. Hyvinvointialue on muuttanut oma-aloitteisesti ja yksipuolisesti tarjousten hintoja ja sen vuoksi tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu on vaarantunut. Pisteytysmalli ei ole kuvastanut kokonaistaloudellista edullisuutta.

Hyvinvointialueen käsityksen mukaan se on edellä kerrotuilla perusteilla kohdellut tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hyvinvointialue on suhteuttanut tarjoukset toisiinsa tarjouspyynnössä ilmoitetulla tavalla ja saattanut tarjoukset vertailukelpoiseksi. Tarjousten vertailu on toteutettu pisteytysmallilla, joka on johtanut kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaan.

Oikaisuvaatimus tulee hylätä edellä kuvatuilla perusteilla.