

## HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSEN RATKAISU

**ASIA** Vertikal Oy:n hankintaoikaisuvaatimuksen käsittely koskien Tampereen kaupunkiseudun 24.10.2024 tekemää hankintapäätöstä ”64 § Tampereen kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen palveluseteliselvitys, konsultin valinta”.

## HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSEN TEKIJÄ

Vertikal Oy (jäljempänä ”Vertikal”)  
Simo Pokki  
Toimitusjohtaja  
sähköpostiosoite

## HANKINTAYKSIKKÖ

Tampereen kaupunkiseutu (jäljempänä ”Hankintayksikkö”)  
Päivi Nurminen  
Seutujohtaja  
paivi.nurminen@tampereenseutu.fi

### 1. VERTIKAL OY:N OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYN EDELLYTYKSET

Vertikal sai oikaisuvaatimuksensa kohteena olevan päätöksen tiedoksi sähköpostitse 24.10.2024. Päätös toimitettiin samaan aikaan tiedoksi sähköisesti kaikille asianosaisille, tarjouskilpailuun asetetussa määräajassa tarjouksensa jättäneille.

Vertikal lähetti hankintaoikaisuvaatimuksen Hankintayksikölle sähköpostitse 7.11.2024, jolloin hankintaoikaisuvaatimus on saapunut Hankintayksikölle muutoksenhakuajan puitteissa.

Kun Vertikalin hankintaoikaisuvaatimus on saapunut oikaisuohjeessa annettuun määräaikaan mennessä, se otetaan käsiteltäväksi.

## 2. ASIAN TAUSTAA

Tampereen kaupunkiseutu (jäljempänä ”Hankintayksikkö”) järjesti tarjouskilpailun palveluseteliselvityksestä ”Tampereen kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen palveluseteliselvitys” aikavälillä 7.10.2024 – 31.1.2025 siten, että loppuraportin tulee valmistua 15.12.2024 mennessä.

Hankinnan kohteena oli tarjouspyynnössä ja sen liitteissä esitettyjen ehtojen mukaisesti palveluseteliselvitys, jolta kaupunkiseudun kunnat odottivat strategisen tason tietoa tukemaan keskustelua vahaiskasvatuksen palvelujen järjestämisestä ja yksityisen palvelutuotannon edellytyksistä.

Selvitykseltä odotettiin tietoa muun muassa seuraavista asioista:

### **Taloudellisuus ja kannattavuus**

- Kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon hinnan ja kustannusrakenteen vertailu Tampereen kaupunkiseudulla
- Yksityisen palvelutuotannon kannattavuus palvelusetelin hinnoittelun näkökulmasta Tampereen kaupunkiseudulla huomioiden myös erityisen tuen tarve
- Palvelusetelillä tuotetun yksityisen varhaiskasvatuksen vertailu Tampereen kaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien/kaupunkiseutujen välillä (noin 6 verrokkia)

### **Palvelun laatu ja asiakkaat**

- Erityistä tukea tarvitsevien lasten määrän kehitys vuosina 2019–2024 Tampereen kaupunkiseudulla
- Henkilöstön kelpoisuuden toteutuminen kunnallisessa ja yksityisessä palvelutuotannossa Tampereen kaupunkiseudulla
- Kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon johtaminen (sis. pedagoginen johtaminen)

### **Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset**

- Sisältäen mm. johtopäätökset/analyysin kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon strategisesta suhteesta esim. palvelujen pysyvyyden turvaamiseksi

Hankinnan kokonaisarvoksi määriteltiin 20 000 euroa (alv 0 %). Tästä Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016; jäljempänä ”hankintalaki”) mukaisesta pienhankinnasta jätettiin julkaistavaksi hankintailmoitus ja tarjouspyyntö Kuntayhtymän internetsivuilla osoitteessa [www.tampereenseutu.fi](http://www.tampereenseutu.fi) ja Hilma-palvelussa ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)) 17.9.2024. Tarjouspyynnön mukaisesti Hankintayksikkö pyysi tarjouksia noudattaen avointa menettelyä. Tarjousten jättöaika päättyi 30.9.2024 klo:15.00, johon mennessä Hankintayksikkö pyysi tarjoukset lähetettäväksi sähköpostitse osoitteisiin [kirjaamo@tampereenseutu.fi](mailto:kirjaamo@tampereenseutu.fi) ja [merja.nordling@tampereenseutu.fi](mailto:merja.nordling@tampereenseutu.fi).

Määräaikaan mennessä tarjouksen jättivät kolme tarjoajaa: FCG Finnish Consulting (jäljempänä ”FCG”), Ramboll Finland Oy (jäljempänä ”Ramboll”) ja Vertikal Oy.

Kaupunkiseudun varhaiskasvatustyöryhmän nimeämä pienryhmä arvioi tarjoukset. Nimetty arviointiryhmä esitti kokouksessaan 8.10.2024 Tampereen kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen palveluseteliselvityksen konsultiksi FCG:tä. Valinta perustui tarjouspyynnön mukaisesti toteutettuun pisteytykseen. Seutujohtaja päätti, että Tampereen kaupunkiseudun varhaiskasvatuksen palveluseteliselvityksen konsulttityö hankitaan FCG:ltä tarjottuun 20 000 € (ALV 0 %) kokonaishintaan.

### **3. HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSESSA ESITETYT VAATIMUKSET JA PERUSTEET**

#### **3.1. Vertikalin vaatimukset**

Vertikal on hankintaoikaisuvaatimuksessaan vaatinut, että kaikki tarjoukset tulee hylätä ja tarjouskilpailu tulee uusiksi tai Vertikal Oy tulee valita palveluntuottajaksi. Vertikal vaatii, että tarjouskilpailu mitätöidään ja järjestetään uudelleen.

#### **3.2. Referenssit**

Vertikal on esittänyt väitteen, jonka mukaan *Tampereen kaupunkiseutu on valinnut palvelun tuottajaksi organisaation, jolla ei ole referenssien perusteella lainkaan kokemusta varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Valituksi tulleen organisaatio asiantuntijan Mikko Svartsjön referenssit ovat täysin toisesta organisaatiosta, mikä mitätöi tarjouksen ehdot täyttävän referenssin vaatimukset.* Vertikal huomauttaa, että *Vertikal Oy on Suomen ainoa varhaiskasvatuksen toimintaan ja talouteen erikoistunut yritys, ja sen asiantuntijuus varhaiskasvatuksessa on erittäin laaja ja syvälinen. Tällä perusteella valittu tarjous tulee hylätä.* Lisäksi Vertikal on todennut, että *tarjouspyynnössä kohdassa "referenssit" ei edellytetä referenssien avaamista, johon päätöksessä viitataan ja että tarjouspyynnön perusteella tähän ei päätöksessä voi viitata.*

#### **3.3. Esteellisyys**

Vertikal on todennut oikaisuopyynnössään, että *valittu tarjous on organisaatiolta, jonka omistaa Kuntaliitto eli kunnat itse. Lopputuloksena kuntien omistaman organisaation edustajat arvioivat omistajiensa toimintaa.* Vertikal on esittänyt väitteen, jonka mukaan *arviointiryhmän jäsenen Minna Sillanpään osallistuminen on perusteellisesti vaarantanut arviointiprosessin puolueettomuuden ja oikeudenmukaisuuden.* Vertikal on lausunut seuraavaa: *Minna Sillanpään ja Vertikal Oy:n välillä on ollut tunnettuja ja pitkäaikaisia näkemyseroja (jäävyytenä "vihamies"), mikä vaarantaa hänen puolueettomuutensa ja kyvyn arvioida tarjouksia objektiivisesti. Esitämme, että jäävyys on vaikuttanut arviointiprosessiin, ja objektiivisesti paras tarjous on jätetty hyväksymättä.*

#### **3.4. Työsuunnitelma**

Vertikal on todennut seuraavaa: *Lisäksi hankintapäätöksessä on maininta, että Vertikalin työsuunnitelma jäi osin epäselväksi. Väitettä ei mitenkään perustella. Edellytämme, että vastauksessa oikaisuvaatimukseen perustellaan yksilöidysti, mitä epäselvyyttä tarkoitetaan.*

### 3.5. Tietolähteet

Vertikal on todennut seuraavaa: *Päätöksessä viitataan kansallisen tason tietolähteisiin. Viittaus osoittaa valmistelijoiden täydellisen tietämättömyyden julkisesta tiedosta, tietolähteistä ja tietojen saatavuudesta. Kaikki toimijat, jos osaavat, käyttävät samoja julkisen tiedon lähteitä eli yleensä Valtiokonttoria, Tilastokeskusta, Vipusta, Kelastoa, Sotkanettiä ja Koskea. Kuntaliitto on tältä osin tiedon käyttäjä, ei tuottaja. Vertikal Oy:llä on lisäksi valmiina koottuna varhaiskasvatuksesta kaikkien kuntien kaikki tieto edellä luetelluista tilastoista. Vertikal Oy ylläpitää tietokantoja tältä osin ja myy tätä tietoa mm. kunnille eli on merkittävä tiedontuottaja. Vertikal hallussa oleva data on kattavampaa kuin Kuntaliiton ja OKM:n. Kuntaliitto osti aiemmin Vertikalilta dataa. Ainoat tarjoukseen liittyvät tiedot joita ei valmiina ole, ovat tiedot tuen piirissä olevista lapsista. Tältä osin päätös ei pidä miltään osin paikkaansa ja päätös tulee purkaa.*

*Edellä esitetyn lisäksi päätöksessä on viitattu osaamisreferenssien puutteeseen. Osaamisreferenssejä ei ole tarjouspyynnössä pyydetty, joten niihin viittaaminen ei ole päätöksessä aiheellisesta. Myös tämän johdosta päätös tulee purkaa.*

### 3.6. Laatu

Vertikal on todennut seuraavaa: *Päätöksessä viitataan laadulliseen osioon. Tässäkin yhteydessä jää melko epäselväksi, mihin itse asiassa viitataan. Pyydämme, että vastauksessa oikaisuvaatimuksessa perusteellisesti selvitetään, mitä tällä tarkoitetaan.*

### 3.7. Hinta

Vertikal on lausunut seuraavasti: *Tarjouksen hintaan viittaaminen on täysin turhaa, sillä tarjouksella on kattohinta. Tarjouspyynnön epämääräisyys ja kuntien määrä antaa aiheen olettaa, että mahdollisuus virheelliseen tietoon on melko suuri. Koska Vertikal Oy aina käyttää oikeellisia tietoja ja validoi sille toimitetun datan, katsoimme maininnan väärän tiedon aiheuttamasta lisätyöstä perustelluksi.*

## 4. HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELY

Hankintayksikkö huomauttaa, että kyseessä on kansalliset kynnsarvot alittava pienhankinta. Näin ollen hankintalakia ei sovelleta tässä tapauksessa. Pienhankinnan kilpailutus on siten mahdollista toteuttaa kevyemmällä menettelyllä.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (jäljempänä "hankintalaki", 1397/2016) 2 §:ssä todetaan, että laissa tarkoitetut kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

Laissa mainitut avoimuus-, tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteet on otettu huomioon tämän pienhankinnan kilpailutuksessa muun muassa ilmoittamalla avoimesti hankinnasta ja kohtelemalla tarjoajia tasapuolisesti. Lisäksi hankinta on kilpailutettu hankintayksikön omien hankintaohjeiden, toimintasääntöjen ja määräysten mukaisesti.

### *Referenssit*

Tarjoajalta voidaan pyytää selvitystä aiemmasta kokemuksesta eli selvitystä sellaisista referensseistä, joilla tarjoaja todentaa, että sillä on kokemusta kyseiseen hankintaan liittyvästä osaamisesta.

Tarjouspyynnössä on ilmoitettu, että tarjouksen pitää sisältää henkilöreferenssit (maks. 5kpl/hlö/rooli) roolia vastaavista aikaisemmista työtehtävistä. Lisäksi tarjouspyynnössä on ilmoitettu, että tarjouksia arvioidaan valintaryhmässä muun muassa seuraavan kriteerin avulla: Enintään 5 kpl referenssejä vastaavista toteutuksista. Referensseinä arvostetaan erityisesti teemaan (varhaiskasvatuksen palvelujen järjestäminen, palveluseteli) liittyviä selvitys- ja arviointitöitä (1–5 p.) 50 %.

Vertikal ei kuitenkaan ole tarjouksessaan ilmoittanut henkilöreferenssejä pyydetyllä tavalla eikä hankintayksikkö ole näin ollen voinut arvioida edellytettyä osaamista Vertikalin osalta. Vertikal on ilmoittanut osittain vaaditut 5 kpl/hlö, mutta ei ole ilmoittanut pyydetysti rooleja näissä aikaisemmissa työtehtävissä. Osittain Vertikal on ilmoittanut henkilöreferenssien osalta kokemusvuodet, mutta ei aikaisempia työtehtäviä.

Kuten hankintayksikkö on hankintapäätöksessäänkin todennut, osaamisreferenssejä ei ollut kirjattu auki, jolloin edellytettyä osaamista ei voitu todentaa tai arvioida. Hankintayksikkö on osaamisreferensseillä tarkoittanut henkilöreferenssejä. Lisäksi Vertikalin esimerkeistä puuttuivat laadulliset referenssit. Laskentaan liittyvät referenssit oli kuitenkin kuvattu ja niitä voitiin arvioida. Hankintayksikkö huomauttaa, että ilman aukikirjaamista on referenssejä mahdotonta arvioida.

Mitä tulee tarjouskilpailun voittaneen FCG:n tarjoukseen, siinä oli pyydetysti esitetty referenssit vastaavista työtehtävistä ja toteutuksista. Tarjouspyynnössä ei edellytetty, että referenssit pitää olla eksaktisti varhaiskasvatuksen palveluseteleistä vaan riittävää on ollut kokemus vastaavista aikaisemmista työtehtävistä ja toteutuksista. FCG:n tarjouksessa on ilmoitettu tarjouspyynnön mukaisesti referenssit ja osoitettu edellytetty osaaminen.

Oikeuskäytännössä markkinaoikeus on todennut (MAO:566/2024), että hankintayksikkö pyrkii tarjoajien soveltuvuusvaatimuksilla varmistumaan tarjoajan kyvystä toteuttaa hankinta. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sen suhteen, milloin se katsoo, että hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävät edellytykset täyttyvät, kunhan menettely ei ole tarjoajia kohtaan syrjivää tai epätasapuolista eikä suhteellisuusperiaatteen tai avoimuusperiaatteen vastaista. Tarjoaja on vastuussa sen osoittamisesta, että se täyttää asetetut, hankintasäännösten mukaiset soveltuvuusvaatimukset.

Hankintayksikkö katsoo, että Vertikal ei ole osoittanut täyttävänsä tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia referenssien osalta.

### *Esteellisyys*

Hankintayksikkö katsoo, että Vertikalin väite hankinnan arviointiryhmän jäsenen Minna Sillanpään esteellisyydestä on perusteeton.

Hallintolain 28 § § mom. 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Lain esitöiden (HE 72/2002)

mukaan mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syy on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Esitöiden mukaan tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät niin ikään tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihemies, samoin kuin ne tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus.

Hankintayksikkö katsoo, että Vertikalin esittämä väitä tunnetuista ja pitkäaikaisista näkemyseroista Minna Sillanpään ja Vertikalin välillä on perusteeton.

Edellä mainitun arviointiryhmän jäsenen esteellisyydelle Vertikal ei ole esittänyt sellaisia yksilöityjä perusteita, joiden pohjalta esteellisyyväitettä olisi mahdollista objektiivisesti arvioida. Arviointiryhmän jäsen on toiminut tehtävässään lain vaatimalla tavalla tasapuolisesti ja käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Arviointiryhmän jäsen on hankintamenettelyssä osallistunut yhdessä muiden arviointiryhmän jäsenten kanssa kilpailutusasiakirjojen laadintaan ja tarjousten käsittelyyn.

Markkinaoikeus on oikeuskäytännössään (MAO:532/11) todennut virkamiehen esteellisyydellä tarkoitettavan yleisesti tilannetta, jossa luottamus virkamiehen puolueettomuuteen erityisestä syystä vaarantuu. Markkinaoikeus toteaa myös, että voimakaskaan yksipuolinen tyytymättömyys virkamiehen toimintaan ei sinänsä tee virkamiehestä asianomaisen julkista vihamiestä. Täten hankintayksikkö toteaa, että näkemyserot eivät aiheuta esteellisyyttä.

Hankintayksikkö katsoo, ettei valittaja ole esittänyt sellaista erityistä syytä, joka olisi voinut perustellusti vaarantaa luottamuksen tarjoajien tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun nyt kysymyksessä olevassa hankintamenettelyssä.

#### *Tarjousten arviointi*

Arviointiryhmä on arvioinut tarjouksia tasapuolisesti ja tarjouspyynnössä esitettyihin vaatimuksiin ja kriteereihin verraten.

Tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaisesti, tarjouksen tuli sisältää ainakin muun muassa seuraava tieto:

- Työohjelma (max 2 sivua) sisältäen kuvauksen työkaluista, menetelmistä ja raportoinnista, työpanoksen jakautumisesta työvaiheittain sekä toteutusaikataulu sisältäen kokoukset ja sekä työnaikainen vuorovaikutus tilaajan kanssa.

Tarjouspyynnössä ilmoitetun mukaisesti, tarjouksia arvioitiin valintaryhmässä seuraavien kriteerien avulla.

- Työsuunnitelman sisältö suhteessa asetettuihin tavoitteisiin (1–5 p.) 50 % Lopullinen työsuunnitelma viimeistellään aloituskokouksessa
- Enintään 5 kpl referenssejä vastaavista toteutuksista. Referensseinä arvostetaan erityisesti teemaan (varhaiskasvatuksen palvelujen järjestäminen, palveluseteli) liittyviä selvitys- ja arviointitöitä (1–5 p.) 50 %

Vertikalin työohjelmasta/-suunnitelmasta ei käynyt ilmi kaikkia tarjouspyynnössä vaadittuja seikkoja. Näin ollen arviointiryhmä on katsonut, ettei tarjouksessa ole riittävästi kirjoitettu auki työsuunnitelmaa. Vertikalin tarjouksessa ilmoitettiin toteutusaikataulu, mutta muilta osin tarjouksessa pyydettyjä tietoja puuttui eikä työsuunnitelman sisältöä pystynyt vertailemaan annettuihin tavoitteisiin.

Työsuunnitelmasta puuttuivat kansallisen tason tietolähteet. Tiedonkeruu perustui tarjouksen mukaan pääasiassa kunnilta tietopyynnöin kerättävään aineistoon.

Työsuunnitelman/-ohjelman osalta arvioitiin myös sen sisältöä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Kuten hankintayksikkö on hankintapäätöksessään todennut, Vertikalin tarjouksessa laadullinen osio jäi epäselväksi tai puuttui kokonaan. Tarjous piti antaa huomioiden työn tavoitteet mukaan lukien palvelun laatu ja asiakkaat ja täten Vertikalin työohjelmaa vertailtiin tarjouspyynnössä asetettuihin tavoitteisiin.

Hankintayksikkö katsoo, että Vertikal ei ole osoittanut täyttävänsä tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia työohjelman/-suunnitelman osalta.

#### *Hinta*

Vertikal on esittänyt tarjouksensa ehdollisena, kun se on ilmoittanut hintansa perustuvansa siihen, että kunnat toimittavat aina oikean tiedon ja jos tietoja joudutaan käsittelemään virheellisistä tiedoista johtuen useammin kuin kerran, laskutetaan ylimääräinen työ hintaan 120 euroa/tunti. Tarjouspyynnössä on nimenomaisesti ilmoitettu, että työn kokonaishinta on enintään 20 000 € (+alv). Hinta sisältää kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuvat kulut. Toisin sanoen mitään muita tai ylimääräisiä kuluja ei hyväksytä.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hankintayksikkö on tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi velvollinen sulkemaan tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen tarjouskilpailussa, kun tarjouksen puutteellisuus tai tarjouspyynnön vastaisuus vaarantaa tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tarjousvertailussa. Hankintayksikkö katsoo, että se on Vertikalin tarjouksen sanamuoto huomioon ottaen voinut tulkita tarjousta siten, että Vertikal ei ole tarjouspyynnössä edellytettyllä tavalla ilmoittanut enimmäishintaa, jolla se sitoutuu toteuttamaan selvityksen. Yksin tällä perusteella olisi hankintayksiköllä ollut mahdollisuus hylätä Vertikalin tarjous.

Hankintayksikkö katsoo, että Vertikal on ilmoittanut tarjouksessaan hinnan tarjouspyynnön vastaisesti.

#### *Lopuksi*

Edelleen hankintayksikkö toteaa, että kyseessä on kansalliset kynnsarvot alittava pienhankinta. Näin ollen hankintalakia ei sovelleta tässä tapauksessa ja pienhankinnan kilpailutus on siten mahdollista toteuttaa kevyemmällä menettelyllä.

Hankintayksikkö ja arviointiryhmä ovat menetelleet avoimesti ja tasapuolisesti sekä objektiivisesti kilpailutuksessa ja tarjosten vertailussa.

## **5. HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSEN RATKAISU**

Hankintayksikkö toteaa toimineensa hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa hankintalain, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua noudattaen.

Vertikalin 7.11.2024 jättämä hankintaoikaisuvaatimus hylätään kokonaisuudessaan perusteettomana.

## **6. PÄIVÄMÄÄRÄ JA ALLEKIRJOITUS**