

# Markkinaoikeus

## Hankinta-asiat

Etusivu » Ratkaisut » Hankinta-asiat » [MAO:165/14](#)

## MAO:165/14

Verohallinto - verotuksen valmisohjelmisto

julkinen hankinta - poikkeuksellisen alhainen tarjoushinta

**Diaarinumero:** 202/13/JH

**Antopäivä:** 17.3.2014

### ASIAN TAUSTA

Verohallinto (jäljempänä myös hankintayksikkö) on ilmoittanut 3.5.2012 julkaistulla EU-hankintailmoituksella neuvottelumenettelyllä puitejärjestelynä toteutettavasta verotuksen valmisohjelmiston toimituksen ja sovellushallinnan hankinnasta.

Verohallinto on 26.4.2013 tekemällään hankintapäätöksellä (diaarinumero A 15/02 10 03/2012) hylännyt Oy IBM Finland Ab:n tarjouksen ja valinnut FAST Enterprises LLC:n, Nortal Oy:n ja Nortal AS:n muodostaman ryhmittymän (jäljempänä myös voittanut ryhmittymä) tarjouksen.

Hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo on hankintayksikön ilmoituksen mukaan voittaneen tarjoajan tarjouksen perusteella noin 225.000.000 euroa.

Markkinaoikeus on 10.6.2013 antamallaan päätöksellä hylännyt Verohallinnon vaatimuksen hankintapäätöksen täytäntöönpanon sallimisesta.

### ASIAN KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA

#### Valitus

#### Vaatimukset

Oy IBM Finland Ab on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa muutoksenhaun kohteena olevan hankintapäätöksen ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä.

Valittaja on lisäksi vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikköä esittämään valittajan tarjoaman järjestelmän käytettävyyssarviointiin osallistuneiden arvioijien täyttämät arviointilomakkeet tai niiden jäljennökset markkinaoikeudelle ja valittajalle. Valittaja on myös vaatinut saada tiedon siitä, mikä on voittaneen ryhmittymän tarjouksessa oleva työmääräarvio.

Valittaja on vielä vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 44.190 eurolla viivästyskorkeineen.

#### Perusteet

Valittajan tarjous ei ole ollut hinnaltaan poikkeuksellinen alhainen. Ohjelmistotoimitusprojekteissa ei ole poikkeuksellista, että halvin tarjous on useita kymmeniä prosentteja edullisempi kuin seuraavaksi tullut tarjous. Tarjouskilpailussa annetun kahden tarjouksen perusteella ei voida päätellä, onko toinen tarjouksista edullinen vai toinen niistä ylihintainen. Voittaneen ryhmittymän tarjous on ollut valittajan tehokkaaseen toimitustapaan perustuvaan tarjoukseen nähden ylihintainen. Lisäksi voittaneen ryhmittymän tarjous on poikkeuksellisen korkea suhteessa tiedossa olevaan ryhmittymän jäsenyrityksen aiempaan vastaavaan toimitukseen.

Hankintayksikkö on pyytänyt valittajalta selvitystä sen tarjouksen hinnasta. Valittaja on selvityksessään esittänyt perustelut sille, kuinka se pystyy toimittamaan hankinnan tarjouspyynnön mukaisesti tarjoamallaan hinnalla ja vaarantamatta verotuksen oikea-aikaisuutta ja oikeellisuutta.

Hankintayksikön suorittama Benchmark-vertailu toisiin SAP TRM hankkeisiin on lähes mahdotonta. Hankkeiden laajuus, luonne ja sopimusehdot ovat erilaisia. Lisäksi ohjelmiston tuotekehitys on tuonut ja tuo uusia toiminnallisuuksia. Tämä parantaa valmisohjelmiston sopivuutta hankintayksikön tarpeisiin ja pienentää toimitusprojektin työmääriä ja kustannuksia.

Hankintayksikkö on virheellisesti tulkinnut, että valittaja olisi laskenut hankintayksikön toimittajan käyttöön osoittamien henkilöresurssien vähentävän valittajan työmäärää. Valittaja ei myöskään ole pitänyt näitä resursseja omia asiantuntijaresurssejaan vastaavina tai katsonut niiden olevan täysin tuottavia koko hankkeen ajan. Hankintayksikön asiantuntijat tehostavat projektin päätöksentekoa ja toimintaa. Näillä asiantuntijoilla on omakohtaista kokemusta hankintayksikön nykyjärjestelmistä ja niiden toiminnallisuuksista. Hankintayksikön omalle puolelleen kiinnittämät henkilöresurssit eivät myöskään kasvata toimituksen monimutkaisuutta ja siten toimittajan työmäärää. Lopputulos on, että hankintayksikön projektiin osoittamat resurssit kokonaistarkastelussa pienentävät työmääräarviota.

Hankintayksikkö on myös virheellisesti väittänyt, että valittajan tarjouksessa räätälöintien määrä olisi arvioitu väärin. Hankintayksikön väite ei perustu hankintayksikön omaan tietoon, vaan valittajan esittämien näkökohtien väärinymmärrykseen. Valittajan tarjouksessaan esittämä keskimääräinen räätälöintiaste on koskenut jo toteutettuja hankkeita. Uusissa hankkeissa räätälöintien tarve on lähtökohtaisesti pienempi, koska ohjelmiston standarditoiminnallisuus on parantunut. Lisäksi räätälöintiä tehdään eri hankkeissa erilaisista syistä. Verotuksen monimutkaistuminen ei poista valmisohjelmiston standarditoiminnallisuuden kehittymisestä saatavaa hyötyä.

Valittajan työmääräarvio ei ole hyväksyttävä hylkäysperuste. Työmääräarvioissa on myös kaikilta osin otettu huomioon tarjouspyynnössä ja neuvotteluissa esitetyt riskinäkökulmat. Hankintayksikkö ei ole edes väittänyt, että valittajan tarjous olisi puutteellinen tai tarjouspyynnön vastainen. Valittaja on tarjouksessa sitoutunut toteuttamaan tarjouspyynnön mukaisen toimitusprojektin kiinteällä hinnalla työmäärästä riippumatta.

Valittaja on yksi maailman tunnetuimmista, suurimmista ja arvostetuimmista ohjelmistotoimittajista ja sen omavaraisuus ja maksuvalmius ovat erittäin hyvät. Vaikka hypoteettisesti ajatellen hankintayksikön väittämät tarjouksen riskit toteutuisivat, se ei vaarantaisi valittajan toiminnan jatkuvuutta tai kykyä viedä toimitus tarjouspyynnön mukaisesti päätökseen. Lisäksi hankinnan sopimusehtojen mukaan toimitus toteutetaan kiinteään hintaan. Kiinteähintaisessa toimituksessa hintariski on toimittajalla, eikä hankintayksiköllä.

Tarjouksen toimitusmalli on sellainen, josta valittajalla on merkittävä kokemus lukuisista kansainvälisistä saman kokoluokan tai suuremmista hankkeista. Valittajalla on aikaisempaa kokemusta myös SAP TRM valmisohjelmiston toimituksista veroviranomaisille eri maissa. Tämän kokemuksen perusteella se osaa luotettavasti arvioida toimituksen työmäärää ja hintaa.

Tarjouspyynnössä ei ole myöskään vaadittu tiettyä toimitusmallia tai suljettu pois minkään toimitusmallin käyttämistä. Tarjouspyyntö on siten mahdollistanut valittajan käyttämän globaalin toimitusmallin. Globaalia toimitusmallia ei näin ollen voida käyttää perusteena tarjouksen hylkäämiselle. Hankintayksikkö on kaiken lisäksi tarjouspyynnön kielivaatimuksia muuttamalla mahdollistanut globaalin toimitusmallin laajemman käyttämisen. Tällaisen toimitusmallin leimaaminen riskialttiiksi ei perustu objektiivisiin perusteisiin.

Kustannussäästöjä on toteutettu hankintayksikön neuvottelumenettelyssä esittämien vaatimusten vuoksi. Se, että hankintayksikön vaatimuksesta toteutettujen kustannussäästöjen toteuttaminen on johtanut valittajan tarjouksen pitämiseen poikkeuksellisen alhaisena, on vastoin tarjoajien syrjimätöntä ja tasapuolista kohtelua.

Valittajan hinnoittelun taustalla on lisäksi ollut tavoite saada hyvä referenssi tulevia ohjelmistohankintoja varten. Suomi on teknologisesti edistynyt maa ja sen julkinen sektori tehokas. Siten valinta Suomen verohallinnon ohjelmistotoimittajaksi olisi erityisen merkittävä referenssi toimittajalle.

Hankintayksikkö ei ole myöskään missään neuvottelumenettelyn vaiheessa kyseenalaistanut valittajan mahdollisuuksia toteuttaa hankinta. Neuvottelumenettelyssä esillä olleiden näkökohtien katsominen lopullisten tarjousten jättämisen jälkeen tarjouksen riskiä lisääviksi seikoiksi on vastoin tarjoajien syrjimätöntä ja tasapuolista kohtelua.

Hankintayksikön menettely on myös rikkonut hankintasäännösten mukaista menettelyn kaksivaiheisuuden periaatetta. Tarjoajien referenssit ovat olleet tarkastelun kohteena osallistumishakemusten käsittelyn yhteydessä, eikä samoja perusteita voida käyttää enää tarjousten vertailussa.

Tiedon antamista asiakirjasta koskevassa vaatimuksessa on pyydetty toimitettavaksi lomakkeita, joissa arvioidaan valittajan järjestelmää. Niissä ei siten lähtökohtaisesti ole muiden kuin valittajan liikesalaisuuksia. Käytettävyyssarviointi liittyy tarjousten vertailu-

rusteisiin. Valittajalla on oikeudellinen intressi selvittää, olisiko sen tarjous tullut valituksi, jos tarjousten vertailu olisi tehty. Arvioijien lomakkeiden perusteella on mahdollista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten valittajan tarjous olisi menestynyt tarjousten vertailussa.

Hankintapäätöksessä tai sen perusteluissa ei ole ilmoitettu, mikä on ollut voittaneen ryhmittymän työmääräarvio ja poikkeako se valittajan työmääräarviosta. Koska hankintayksikkö on vedonnut siihen, että valittajan tarjouksen työmääräarvio on ollut alimitoitettu, on syytä verrata valittajan tarjouksen työmääräarviota voittaneen tarjoajan työmääräarvioon.

Hankintayksikön oikeudenkäyntikuluvaatimus on poikkeuksellisen suuri. Asia ei ole oikeudellisesti sillä tavalla monimutkainen, että sillä voisi perustella hankintayksikön 3,5-kertaista työmäärää verrattuna valittajan toimenpiteisiin.

Vastine

Vaatimukset

Verohallinto on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen. Lisäksi hankintayksikkö on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonlisäverolliset oikeudenkäyntikulut 87.830,75 eurolla viivästyskorkoineen.

Perusteet

Valittajan tarjous on ollut hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen. Toimitusprojektin osalta valittajan hinta on ollut 37.729.974 euroa ja voittaneen ryhmittymän hinta 62.140.300 euroa. Valmisohjelmien hinnan ero on siten ollut noin 24.000.000 euroa. Kauttaaltaan valittajan tarjous on ollut noin 40 prosenttia voittaneen ryhmittymän tarjousta halvempi.

Hankintayksikön intressissä ei ole hylätä hyvää tarjousta. Hankintayksikkö on arvioinut huolellisesti valittajan tarjouksen hinnan, valittajan koko tarjouksen ja selvityspyyntöön saamansa vastauksen. Hankintayksikön omien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemien johtopäätösten perusteella hankintayksikkö on päätenyt siihen lopputulokseen, että tarjouksen hinnalla tai muilla ehdoilla ei ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Hankintayksikkö ei ole syrjinyt tai kohdellut valittajaa epätasa-arvoisesti vaan perustanut päätöksensä tutkittuun tietoon.

Hankintayksikkö on tutkinut valmisohjelmistomarkkinoita ja niiden hintatasoa itse ja asiantuntijoiden avulla lähes kymmenen vuoden ajan. Tarjousten jättämisen jälkeen on tehty uusi analyysi markkinahintatasosta. Hintoja koskeneet analyysit ovat vahvistaneet käsitystä siitä, että valittajan tarjous on ollut alihintainen. Hankintayksikön omien markkinakartoitusten perusteella oikea hinta valittajan SAP TRM -valmisohjelmiston toimitusprojektille on noin 70 miljoonaa euroa. Hankintayksikön asiantuntijoiden ja kilpailutustiimin laatiman analyysin perusteella valittajan tarjoama hinta on ollut 44 prosenttia alhaisempi kuin keskimäärin vastaavissa SAP TRM hankkeissa. Lisäksi valittajan tarjoama työmäärä on ollut 48 prosenttia alhaisempi kuin keskimäärin vastaavissa hankkeissa.

Tarjouksen kiinteä hinta ei poista hankintayksikön riskiä. Vaikka tarjouspyynnössä onkin vaadittu kiinteähintaista toimitusprojektia toimittajalta, toimitusprojektin mahdollisilla toimittajan aikataulu- tai kustannuslylyyksillä tai toimitusvaikeuksilla on merkittävä vaikutus hankintayksikön kokonaiskustannuksiin. Toimituksen mahdollisen myöhästymisen tai toimittajan alimitoitettujen resurssien seurauksena esimerkiksi tilaajan oma henkilöstö ei voisi irrottautua toimitusprojektista suunnitellusti, vanhoja järjestelmiä olisi ylläpidettävä suunniteltua pitempään sekä suunnitellut hyödyt ja säästöt viivästyisivät. Mahdollisella vahingonkorvauksella ei voida näitä kustannusvaikutuksia kattaa. Mikäli toimitusprojekti jouduttaisiin keskeyttämään toimittajan toimitusvaikeuksien takia, olisivat yllä olevat lisäkustannukset vielä selvästi merkittävämmät. Hankintayksikkö ei ole myöskään hankintasäännösten mukaan voinut huomioida valittajan rahoitusasemaa.

Valittajan tarjouksen uusi globaali toteutustapa lisää kustannusriskiä. Toimitustapaa ei ole sinänsä kuitenkaan kielletty tarjouspyynnössä. Kysymys on siitä, mitä globaalin toteutustavan ja SAP TRM veroratkaisun yhdistäminen tosiasiasa maksaa ja mitkä sen riskit ovat hankkeen toteutumisen kannalta. Valittaja ei ole koskaan aiemmin toteuttanut nyt tarjoamaansa SAP TRM -veroratkaisua globaalilla toteutustavalla. Kysymyksessä olisi siis ensikokeilu. Globaalin mallin käyttämisen osalta on myös huomattava, että hankintayksikkö on koko hankintaprosessin läpi korostanut ehdotonta vaatimusta siitä, että tarjottu ratkaisu ei saa vaarantaa verotuksen toimintavarmuutta, oikeellisuutta tai oikea-aikaisuutta, eikä nykyinen automaatioaste saa heikentyä.

Valittaja ei ole myöskään uskottavasti perustellut räätälöintitavoitteen saavuttamista. Tarvittavien räätälöintien määrän ratkaisee valittajan kyky sopeuttaa SAP TRM -ohjelmisto Suomen verolainsäädännön asettamiin vaatimuksiin ja olemassa oleviin automaatiovaatimuksiin. Tarjouspyynnössä asetettu räätälöintitavoite on perustunut todelliseen tarpeeseen löytää ratkaisuja, jotka ovat mahdol-

lisimmän valmiita ilman suuria räätälöintejä. Tavoite ei kuitenkaan ole tarkoittanut sitä, että olisi mahdollista tehdä kompromisseja ratkaisun laadussa luopumalla toiminnallisista vaatimuksista ja niihin liittyvistä työmääristä. Koska valittajan tarjouksesta ja selvityksestä ilmenevä keskimääräinen räätälöintiaste on ollut korkeampi kuin tarjouspyynnössä asetettu taso, olisi ollut viime kädessä valittajan asia osoittaa, miten välttämätön tavoite saavutetaan. Tätä valittaja ei ole kuitenkaan tehnyt. Valittaja on selvityksensä perusteella myös vähentänyt räätälöinnin työmäärää, vaikka tehtävä on tavanomaista vaativampi asetetun tavoitteen vuoksi. Valittajan tarjouksen tavanomaisesta poikkeavaa räätälöintimäärää ja siihen liittyvää hinnoittelua ei ole uskottavasti perusteltu tarjouksessa eikä selvityksessä.

Hankintayksikön projektiin osoittamien henkilöiden koulutus- ja ohjausvastuu ei valittajan väittämin tavoin vähennä, vaan lisää työmäärää.

Neuvottelumenettelyn aikana tehty tarjouspyynnön täsmentäminen on tapahtunut hankintasäännösten mukaisesti. Neuvottelumenettelyn kestäessä hankintayksikkö on pyytänyt kaikkia tarjoajia esittämään ehdotuksia, joilla tarjouspyyntöä muuttamalla voitaisiin pienentää tarjousten kokonaishintaa. Tarjoajien antamat alustavat hinnat eivät ole olleet hankintayksikön markkinatuntemuksen perusteella suhteessa oikeaan hintatasoon, minkä vuoksi neuvottelumenettelyssä on muutettu tarjouspyyntöä ja tavoiteltu tasoa, jolla lopulliset tarjoukset olisivat lähempänä markkinahintaa. Tehdyillä muutoksilla on ollut ja on saanutkin olla vaikutuksia tarjousten hintoihin. Muutosten perusteella ei ole ollut kuitenkaan mahdollisuutta jättää hinnaltaan poikkeuksellisten alhaista tarjousta.

Hankintayksikön saamien tietojen mukaan valittajan referenssihankeissa on ollut ongelmia. Näyttäisi siltä, että valittaja ei olisi luotettavasti arvioinut toimituksen työmäärää ja hintaa näissä hankkeissa.

Referenssiarviointia ei ole suoritettu virheellisesti. Hankintamenettelyn aikana on selvästi erotettu se, mitä referenssejä arvioidaan tarjoajien soveltuvuuden arvioinnissa, tarjoajien valinnassa sekä varsinaisessa tarjouksen jättäneiden tarjoajien laatuvertailussa.

Mikäli hankintayksikkö ei olisi hylännyt valittajan tarjousta, sen olisi tullut sulkea valittajan tarjous tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena. Valittajan tarjoamat avainhenkilöt eivät ole kaikilta osin täyttäneet tarjouspyynnössä hankkeen avainhenkilöille asetettuja vaatimuksia.

Valittajan vaatimilla käytettävyyssarviointilomakkeilla ei ole merkitystä asiassa. Valittaja on suljettu tarjouskilpailusta poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella. Kyseisiä lomakkeita ei ole käytetty hankintapäätöstä tehtäessä. Lomakkeissa on arvioijien henkilökohtaisia muistiinpanoja ja kommentteja ja toisaalta ne sisältävät myös tarjoajien liikesalaisuuksia. Lomakkeilla ilmenevät kunkin arvioijan henkilökohtaiset mielipyykset. Kyseessä ovat luonnosasteella olevat muistiinpanot, eivät sellaiset viranomaiset asiakirjat, jotka voisi valittajalle luovuttaa.

Voittaneen ryhmittymän työmääräarvio on ilmoitettu liikesalaisuudeksi, eikä sitä siten voida luovuttaa valittajalle. Käsiteltävänä olevassa hankinnassa työmääräarvio ei myöskään ole ollut tarjousten vertailuperuste. Myöskään oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei vaarannu, vaikka työmääräarviota valittajalle ei anneta, koska voittaneen ryhmittymän työmääräarviolla ei ole merkitystä arvioitaessa valittajan tarjoushinnan asianmukaisuutta. Tarjoajien esittämät työmääräarviot eivät ole suoraan verrannollisia toisiinsa, koska tarjotut järjestelmät poikkeavat merkittävästi toisistaan. Voittaneen ryhmittymän järjestelmä on sellaisenaan valmis, pelkästään verotukseen tarkoitettu ohjelmisto, kun taas SAP TRM on yksi monista SAP-sovelluksista, joka kootaan ja yhteen liitetään useammasta eri SAP-osaohjelmasta.

Oikeudenkäyntikuluvaatimus on perusteltu. Hankintaan liittyvä asiakirja-aineisto on poikkeuksellisen laaja, eikä hankintayksikkö tai sen asiamies ole tehnyt tarpeetonta työtä asiaan vastaamisen yhteydessä.

#### Kuultavien lausunto

Fast Enterprises LLC, Nortal Oy ja Nortal As ovat yhteisessä lausunnossaan vaatineet, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan niiden yhteiset arvonnlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 19.237,50 eurolla viivästyskorkoineen.

Valittajan hinta vaikuttaa epärealistiselta ottaen huomioon, että SAP TRM -järjestelmä näyttää vaativan merkittävästi räätälöintiä ja konfigurointia sekä olevan vaikea implementoida. Tämä näkemys saa tukea asiassa esitetystä tutkimuksesta.

Valittaja on valituksessaan ilmoittanut, että globaalia toimitusmallia ei ole aikaisemmin käytetty näin laajasti SAP TRM -ohjelmiston toimituksissa, johtuen pitkälti veroviranomaisten kielivaatimuksista. Se, että valittaja ei ole käyttänyt globaalia toimintamallia aikaisemmin laajasti SAP TRM -ohjelmiston toimituksissa, ei ole linjassa tarjouspyynnön vaatimusten kanssa. Aikomus käyttää globaalia

toimitusmallia ja off-shore-resursseja on omiaan lisäämään riskiä, jonka pitäisi näkyä tarjotussa hinnassa.

#### Vastaselitys

Valittaja on esittänyt, että hankintayksikön käyttämät tarjoushintaan liittyvät selvitykset eivät ole olleet luotettavia. Osa selvityksistä on laadittu ennen tarjouskilpailun käynnistämistä, eli ennen kuin hankinnan laajuus ja ehdot ovat olleet tiedossa. Tarjousten jättämisen jälkeen tehty selvitys on valmistunut hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Lisäksi hankintayksikön vetoaman Gartnerin selvityksen perusteella voitaneen ryhmittymän ja valittajan tarjoushintojen välinen ero mahtuu Gartnerin esittämän hinta-arvion vaihteluväliin.

Globaalilla toimitusmallilla on mahdollista toimittaa hankinta tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla, eikä hankintayksikkö ole muuta edes väittänyt. Hankintayksikkö on pyrkinyt perusteettomasti leimaamaan valittajan toimitusmallin riskialttiiksi. Vaikka globaalia toimitusmallia käytettäisiin hankinnassa ensimmäistä kertaa tässä laajuudessa TRM-projektissa, se ei tarkoita, että toimitusmalli olisi koestamaton tai epävarma. Valittajalla on vuosien kokemus erilaisilla SAP-toimialasovelluksilla tehdyistä laajoista ohjelmistotoimiuksista, joissa on menestyksellisesti käytetty globaalia toimitusmallia.

Valittajan tarjous on ollut tarjouspyynnön mukainen.

#### Muut kirjelmät

Hankintayksikkö on antanut lisävastineen ja lisäkijelmän.

Kuultava on antanut lisälausunnon.

Valittaja on antanut lisävastaselityksen.

#### MARKKINAOIKEUDEN RATKAISU

##### Asiakirjan hankkimista kokeva pyyntö

Valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikköä esittämään valittajan tarjoaman järjestelmän käytettävyyсарviointiin osallistuneiden arvioijien täyttämät arviointilomakkeet tai niiden jäljennökset markkinaoikeudelle ja valittajalle sen selvittämiseksi miten valittajan tarjous olisi menestynyt tarjousten vertailussa.

Hankintayksikkö ei ole toimittanut sanottuja asiakirjoja markkinaoikeudelle. Valittajan on siten katsottava pyytäneen sanottuja arviointilomakkeita lisäselvityksen hankkimiseksi käytettävyyсарvioinnista.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvityksiä asiassa tulee esittää. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Markkinaoikeudessa nyt arvioitavana olevassa hankintayksikön menettelyssä on kysymys siitä, että hankintayksikkö on ennen tarjousten vertailua hylännyt valittajan tarjouksen poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan vuoksi. Kun otetaan huomioon lisäselvityspyynnön hankkimista koskevat perusteet ja jäljempänä ilmenevät markkinaoikeuden ratkaisun perustelut, tarjouksen laatuarviointiin liittyvät arviointilomakkeista ilmenevät tiedot eivät ole voineet vaikuttaa valittajan asian käsittelyyn markkinaoikeudessa.

Edellä olevan perusteella valittajan pyyntö lisäselvityksen hankkimisesta on hylättävä.

##### Tiedon antamista koskeva vaatimus

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:ssä on säädetty asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei 2 tai 3 momentista muuta johdu. Pykälän 3 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi jättää antamatta muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 11 §:n 2 momentin 6 kohdassa mainitun salassa pidettäväksi säädetyn tiedon, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan tai avustajallaan ei ole oikeutta julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liike- tai ammatillisaisuutta koskeviin tietoihin. Tieto tarjousten vertailussa käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä on kuitenkin aina annettava.

Valittaja on vaatinut saada tiedon voittaneen ryhmittymän tarjouksessa ilmoitetusta työmääräarviosta voidakseen verrata oman tarjouksensa työmääräarviota voittaneen ryhmittymän arviioon.

Sekä valittaja että voittanut ryhmittymä ovat ilmoittaneet tarjouksiinsa sisältyvien työmääräarvioiden olevan liikesalaisuuksia. Markkinaoikeus katsoo, että tässä tapauksessa työmääräarviot pitävät sisällään tietoa tarjoajien hankinnan toteuttamiseen liittyvistä strategisista valinnoista sekä tarkemmasta hinnoittelusta. Näitä tietoja on näin ollen pidettävä tarjoajien elinkeinotoimintaan liittyvinä liikesalaisuuksina.

Markkinaoikeus toteaa, että kysymyksessä oleva työmääräarvio ei ole julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettu tarjousten vertailussa käytettävä tekijä. Valittajalla ei siten tämän säännöksen perusteella ole oikeutta saada puheena olevaa tietoa.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin perusteella valittajalla on oikeudenkäynnin osapuolena lähtökohtaisesti oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta.

Kun otetaan huomioon, että markkinaoikeudessa on ratkaistavana jäljempänä todetusti kysymys valittajan tarjouksen hylkäämisestä hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena ja markkinaoikeuden jäljempänä ilmenevät ratkaisun perustelut, voittaneen ryhmittymän työmääräarviota koskeva tieto ei ole voinut vaikuttaa valittajan asian käsittelyyn markkinaoikeudessa, eikä sitä koskevan tiedon antamatta jättäminen siten myöskään vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Tämän vuoksi ja kun tiedon antamatta jättäminen voittaneen ryhmittymän työmääräarviosta on välttämätöntä liikesalaisuuden suojaamiseksi, valittajalla ei ole oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta saada tietoa työmääräarviosta. Edellä olevan perusteella valittajan vaatimus on hylättävä

#### Pääasiaratkaisun perustelut

#### Sovellettavat oikeusohjeet

Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 63 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen. Hankintayksikön on kirjallisesti pyydettävä tarjoajalta kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista ennen tarjouksen hylkäämistä. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu pyyntö voi koskea erityisesti esimerkiksi palvelun suorittamisen taloudellisia ratkaisuja, poikkeuksellisen edullisia hankinnan toteuttamista koskevia ehtoja, ehdotetun ratkaisun omintakeisuutta, hankinnan toteuttamispaikan työsuojelua ja työoloja koskevien velvoitteiden noudattamista tai tarjoajan saamaa valtiontukea. Hankintayksikön on tarkistettava tarjouksen pääkohdat selvityksen perusteella.

Hankintalain esitöissä (HE 50/2006 vp s. 107–108) on edellä mainitun pykälän 1 momentin kohdalla todettu, että poikkeuksellisen alhaisten tarjousten hylkäämisellä mahdollistetaan hankintayksikölle hankinnasta aiheutuvien riskien, kuten tarjoushinnan riittämättömyydestä todennäköisesti aiheutuvien taloudellisten riskien huomioiminen. Hylkäämisen tulisi perustua nimenomaan siihen, ettei tarjoajan tarjoamalla hinnalla tai muulla ehdolla ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Tarjoushinnan poikkeuksellisen alhaisuuden syyn selvittämiseksi hankintayksikön olisi pyydettävä tarjoajalta kirjallisesti selvitystä tarjouksen perusteista. Hankintayksikön olisi annettava asianomaiselle tarjoajalle aina mahdollisuus osoittaa kykynsä hankinnan asianmukaiseen toteuttamiseen. Hankintayksikkö ei siten voisi hylätä tarjousta yksinomaan sellaisten selvitysten perusteella, jotka on esitetty tarjousta jätettäessä, vaan sen tulisi tarkastaa tarjouksen perusteet erillisessä menettelyssä tarjousten avaamisen jälkeen.

Edellä mainituissa esitöissä (s. 108) on pykälän 2 momentin kohdalla todettu, että hankintayksikön tulisi arvioida selvitysten perusteella hankinnan toteuttamismahdollisuudet sekä siihen liittyvät riskit. Syynä tarjouksen alhaiseen hintaan voi olla esimerkiksi virhe tarjoushinnan laskemisessa, jolloin hankintayksikön on arvioitava mahdollisuudet pyytää täsmennyksiä tarjoukseen. Tarjousten väliset hintaerot voivat johtua myös yritysten välisistä eroista teknisissä ratkaisuissa, tuotannon tehokkuudessa, tuotanto- ja toimituskapasiteetissa, tuotantokapasiteetin käyttöasteessa tai katevaatimuksissa. Kyseessä voi myös olla tarjoajan pyrkimys vallata uusia

markkinoita. Tällaiset syyt eivät voisi oikeuttaa tarjouksen hylkäämiseen alihintaisena, jos tarjoaja pystyy luotettavasti osoittamaan mahdollisuutensa hankinnan toteuttamiseen.

#### Hankintamenettelyn kulku

Hankintayksikkö on ilmoittanut 3.5.2012 julkaistulla EU-hankintailmoituksella neuvottelumenettelyllä puitejärjestelynä toteutettavasta verotuksen valmishjelmiston toimituksen ja sovellushallinnan hankinnasta. Hankintayksikkö on saanut seitsemän osallistumishakemusta, joista hankintayksikkö on valinnut erillisellä 20.6.2012 tehdyllä päätöksellä neuvotteluihin kolme tarjoajaa. Neuvottelujen jälkeen hankintayksikkö on lähettänyt tarjoajille tarjouspyynnön 2.1.2013. Hankintayksikkö on saanut tarjouspyyntöön kaksi tarjousta.

Hankintayksikkö on toimittanut valittajalle 2.4.2013 päivätyn selvityspyynnön, jossa se on viitannut valittajan tarjouksen toimitusprojektin hintaan ja työmäärään ja pyytänyt hankintalain 63 §:n tarkoittamaa lisäselvitystä, jonka perusteella hankintayksikkö voisi todeta, onko hankinta mahdollista toteuttaa tarjotulla hinnalla ja työmäärällä. Selvityspyynnössä on lisäksi pyydetty erityisesti perustelemaan, miten tarjouksessa on varauduttu hankinnan merkityksellisyydestä ja vaativuudesta aiheutuviin teknisiin ja taloudellisiin riskeihin.

Valittaja on toimittanut hankintayksikölle 9.4.2013 päivätyn selvityksen. Sanotussa salaiseksi ilmoitetussa selvityksessä valittaja on ilmoittanut ymmärtävänsä hankinnan kohteen merkityksen ja perustellut laajasti tarjouksensa työmäärää ja hintaa. Selvityksessä on myös vastattu siihen, miten riskienhallinta ja varautuminen poikkeustilanteihin on toteutettu.

Hankintayksikkö on tehnyt 26.4.2013 hankintapäätöksen, jossa se on hylännyt valittajan tarjouksen hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden poikkeuksellisen alhaisena ja valinnut FAST Enterprises LLC:n, Nortal Oy:n ja Nortal AS:n muodostaman ryhmittymän tarjouksen. Hankintapäätöksen mukaan valittajan tarjouksen toimitusprojektin hinta on kokonaisuudessaan ollut 37.729.974 euroa ja tarjouksen 15 vuoden kokonaiskustannukset 142.835.906 euroa. Hankintapäätöksen mukaan voittaneen tarjoajan vastaavat hinnat ovat olleet 62.140.300 ja 225.718.857 euroa. Hankintapäätöksessä on ilmoitettu, että valittajan hinnat ovat olleet noin 39 prosenttia voittaneen ryhmittymän hintoja halvempia ja 44 prosenttia halvempia kuin hankintayksikön vastaaviksi arvioimissa toteutuksissa.

#### Tarjoushinnan selvittäminen ja asian oikeudellinen arvio

Asiassa on ensisijaisesti kysymys siitä, onko hankintayksikkö mainitsemillaan perusteilla voinut hylätä valittajan tarjouksen hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena.

Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sen suhteen, arvioiko se tarjouksen toista tarjousta alhaisemman hinnan merkitsevän mahdollista perustetta tarjouksen hylkäämiselle. Hankintayksikön on kuitenkin tarjouksen hintaa arvioidessaan meneteltävä tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua koskevan vaatimuksen mukaisesti.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintamenettelyssä saatujen tarjousten hintaero ja valittajan tarjouksen hintaero suhteessa ennakoituun arvioituun hintaan on ollut niin suuri, että hankintayksiköllä on ollut perusteltu syy selvittää valittajan tarjouksen perusteita. Suuret hintaerot eivät kuitenkaan välttämättä merkitse, ettei tarjoajan ole mahdollista toteuttaa tarjoamallaan hinnalla tarjouspyynnössä edellytetyn mukaista hankintaa. Hankintalain 63 §:n edellä mainituissa esitöissä todetulla tavalla hintaerot voivat johtua myös yritysten välisistä eroista esimerkiksi teknisissä ratkaisuissa tai katevaatimuksissa ja kyseessä voi myös olla tarjoajan pyrkimys valata uusia markkinoita. Hankintayksiköllä ei ole oikeutta hylätä tarjousta, jos tarjoaja pystyy luotettavasti osoittamaan mahdollisuutensa hankinnan toteuttamiseen tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Valittaja on antamassaan selvityksessä esittänyt, että sen tarjouksessaan ilmoittaman hinnan ja työmäärän ero suhteessa aiempiin toimituksiin on perustunut muun ohella valmishjelmiston laajentuneeseen toiminnallisuuteen, verohallinnon osoittamiin resursseihin, parantuneeseen tuottavuuteen, räätälöintimäärään sekä siihen, että toimituksessa käytetään kansainvälisiä resursseja. Selvityksen mukaan globaaleja toimitusmalleja ei ole käytetty vastaavassa laajuudessa aiemmissä SAP TRM -projekteissa. Markkinaoikeudessa valittaja on myös esittänyt, että hinnoittelun taustalla on ollut niin ikään halu saada hyvä referenssi.

Hankintayksikkö on hankintapäätöksessä kiinnittänyt huomiota muun ohella siihen, että valittajan työmääräarvio on huomattavan alhainen vastaaviin SAP TRM -hankkeisiin verrattuna. Lisäksi hankintayksikkö on arvioinut valmishjelmistojen räätälöinnin olevan alhainen suhteessa muihin SAP TRM -projekteihin, eikä tätä ole hankintayksikön mukaan selitetty riittävästi. Globaalin toimitusmallin hankintayksikkö on todennut lisäävän riskiä, ottaen huomioon että sitä käytettäisiin näin laajasti ensimmäistä kertaa. Tämä on hankintayksikön mukaan omiaan lisäämään työmäärää. Kaiken kaikkiaan hankintayksikön selvityksen mukaan tarjouksen alhainen hinta ja toteutustapa minimoidulla työmäärällä ovat antaneet perustellun syyn epäillä hankinnan onnistumista tarjouspyynnössä edelly-

tetyllä tavalla.

Arvionsa valittajan tarjouksen poikkeuksellisen alhaisesta hinnasta hankintayksikkö on ilmoittanut perustaneensa voittaneeseen tarjoukseen, verohallinnon ja sen käyttämien ulkopuolisten asiantuntijoiden markkinakartoituksiin, SAP AG:n laatimaan selvitykseen (Finnish Tax–SAP TRM Roadmap Value Engineering Nordic 12.5.2011), verohallinnon SAP TRM -hankkeiden hintojen ja työmäärien arvioon 15.3.2013–22.5.2013 välisenä aikana sekä Gartnerin arvioon (FTA SAP Implementation Assessment).

Hankintayksikön omien markkinakartoitusten perusteella realistinen hinta puheena olevan hankkeen toteuttamiselle on noin 70 miljoonaa euroa. Hankintayksikön asiantuntijoiden ja verohallinnon kilpailutustiimin laatiman analyysin perusteella valittajan tarjoama hinta on ollut 44 prosenttia alhaisempi ja työmäärä 48 prosenttia alhaisempi kuin keskimäärin vastaavissa SAP TRM -hankkeissa.

Markkinaoikeus toteaa, että valittajan selvitys tarjoushinnan perusteista on ollut kattava. Valittajan alhaiseen tarjoushintaan on ainakin jossain määrin vaikuttanut valittajan valitsema hankkeen toteuttamistapa, joka on poikennut voittaneen ryhmittymän toteuttamistavasta, ja valittajan valitsema hinnoittelupolitiikka. Näitä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä syynä alhaiseen tarjoushintaan. Asiassa on kuitenkin arvioitava sitä, miten luotettavasti valittaja on osoittanut mahdollisuutensa hankinnan toteuttamiseen alhainen tarjoushinta sekä siihen liittyvät riskit huomioon ottaen.

Hankintayksikön mukaan sillä on ollut perusteet hylätä valittajan tarjous valittajan tarjoushinnan alhaisuuden vuoksi, koska sen tarjouksen valinnasta aiheutuisi verohallinnolle taloudellisia, teknisiä sekä oikeudellisia riskejä.

Hankintayksikkö on esittänyt, että kysymyksessä oleva hankinta ja sen toimivuus on huomattavan tärkeä koko hankintayksikön toiminnan ja verojen keräämisen onnistumisen kannalta. Kysymyksessä on koko verotuksen tietojärjestelmän uudistaminen. Hankinnan merkittävyttä on korostettu myös tarjouspyynnössä. Tarjouspyynnön puitesopimus-luonnoksen kohdan 4 mukaan sopijapuolten ensisijaisena strategisena tavoitteena on varmistaa verotuksen oikeellisuus, oikea-aikaisuus ja toimintavarmuus. Sanotussa tarjouspyynnön kohdassa on tarkemmin eriteltyjen keskeisten strategisten tavoitteiden lisäksi korostettu, että toimitus sisältää laajan vastuun varmistaa yhdessä tilaajan kanssa, että strategiset tavoitteet puitesopimuksen mukaisille toimituksille täyttyvät.

Markkinaoikeus toteaa, että valittajan tarjoushintaan vaikuttavat globaali toimitusmalli ja työmääräarvio ovat sinänsä tarjouspyynnön mukaisia. Niitä on kuitenkin tarkasteltava arvioitaessa, pystyykö valittaja toteuttamaan palvelun tarjouspyynnössä edellytetyn mukaisesti tarjoamallaan hinnalla.

Hankintayksikön teettämistä markkinakartoituksista ilmenee ensinnäkin, että valittajan tarjouksen työmäärä on arvioitu alhaiseksi suhteessa vertailukelpoisten SAP TRM hankkeiden työmääriin. Toiseksi valittajan alhainen tarjoushinta perustuu aiempaa laajamittaisempaan globaalin toimitusmallin hyödyntämiseen, josta valittajalla ei ole vielä kokemuksia. Nämä ovat riskitekijöitä arvioitaessa valittajan edellytyksiä täyttää toimitukselle asetetut laatuvaatimukset. Valittaja on hankintayksikölle esittämässään selvityksessä esittänyt perusteluita tarjouksen alhaiselle hinnalle. Markkinaoikeus katsoo, että valittaja ei selvityksessään ole kuitenkaan luotettavasti osoittanut kykenevänsä toteuttamaan tietojärjestelmätoimitusta tarjoamallaan hinnalla tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla ilman edellä mainittuja riskejä.

Markkinaoikeus katsoo, että tietojärjestelmätoimituksen onnistumisen kannalta laadullisesti ja määrällisesti riittävät resurssit ovat keskeisessä asemassa. Valittajan työmäärän alhainen mitoitus suhteessa vertailukelpoiisiin hankkeisiin ja globaalin toimitusmallin aiempaa laajamittaisempi hyödyntäminen voivat vaarantaa hankinnan toteutumisen tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Toimituksen kiinteä hinta ei poista hankkeen viivästymisestä tai osittaisesta epäonnistumisesta mahdollisesti aiheutuvia taloudellisia riskejä. Tästä syystä hankintayksiköllä on ollut perusteet arvioida valittajan hankkeeseen liittyviä riskejä suorittamallaan tavalla. Edellä mainituilla perusteilla markkinaoikeus katsoo että hankintayksikkö ei ole käyttänyt väärin sille kuuluvaa hankintavaltaa, kun se on hylännyt valittajan tarjouksen poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella.

#### Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla hankintayksikkö ei ole menetellyt hankinnassaan valittajan esittämin tavoin julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Valitus on näin ollen hylättävä.

Koska markkinaoikeus on edellä katsonut, että hankintayksikkö ei ole toiminut virheellisesti hylätessään valittajan tarjouksen poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan vuoksi, asiassa ei ole tarpeen lausua muista asiassa esitetyistä väitteistä.

#### Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen



Hankintalain 89 §:n 2 momentin mukaan hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on pykälän 2 momentin mukaan otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen valittaja saa pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Sen sijaan olisi kohtuutonta, jos hankintayksikkö ja kuultavat joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Valittaja on näin ollen velvoitettava korvaamaan hankintayksikön ja kuultavien tarpeellisista toimenpiteistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut markkinaoikeuden kohtuulliseksi harkitsemalla määrällä. Oikeudenkäyntikulujen kohtuullista määrää arvioidessaan markkinaoikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että hankintayksikön toimenpiteisiin käyttämä aika on kokonaisuudessaan ollut paljon suurempi kuin valittajalla, mitä ei voida perusteltuna asianosaisten oikeusasema huomioon ottaen.

#### Lopputulos

Markkinaoikeus hylkää Oy IBM Finland Ab:n asiakirjan esittämistä koskevan vaatimuksen.

Markkinaoikeus hylkää Oy IBM Finland Ab:n vaatimuksen tiedon antamisesta asiakirjasta.

Markkinaoikeus hylkää valituksen.

Markkinaoikeus velvoittaa Oy IBM Finland Ab:n korvaamaan Verohallinnon oikeudenkäyntikulut 30.000 eurolla viivästyskorkeineen sekä Fast Enterprises, LCC:n, Nortall Oy:n ja Nortall AS:n yhteiset oikeudenkäyntikulut 10.000 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän markkinaoikeuden päätöksen antamisesta.

#### MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä.

Julkisista hankinnoista annetun lain 106 §:n 1 momentin nojalla markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Anne Ekblom-Wörlund, Kristiina Harenko ja Reima Jussila.

#### HUOMAA

Päätöksen lainvoimaisuustiedot tulee tarkistaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Julkaistu 26.3.2014