

25.1.2018

Asia

Hankintojen valvonta: Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sisätautipoliklinikan saneerauksen urakoitsijoiden valinta (kuntayhtymän hallituksen päätös § 61, 3.5.2017)

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 28.7.2017 pyytänyt asiassa selvitystä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on vastannut viraston selvityspyyntöön 18.8.2017. Virasto on esittänyt asiassa lisäkysymyksiä 22.8.2017, joihin on saatu vastaus 29.8.2017.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jatkossa myös ”hankintalaki”) 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

KKV:n valvontatoimivalta koskee hankintamenettelyjä, jotka on aloitettu hankintalain voimaantulon eli 1.1.2017 jälkeen.

25.1.2018

Asiaselostus

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän vuosille 2017–2019 hyväksytyssä toiminta- ja taloussuunnitelmassa on vuodelle 2017 kirjattu investointihanke sisätautipoliklinikan saneeraamisesta. Hankkeeseen on varattu 400 000 euroa määrärahaa (kustannukset ilman arvonlisäveroa).¹

Hankintamenettelyn kulku

Hankintayksikkö on lähettänyt valitsemilleen tarjoajille 18.4.2017 päivätyn tarjouspyynnön Länsi-Pohjan keskussairaalan sisätautipoliklinikan saneerauksen rakennusteknillisten töiden, LVI-töiden sekä sähkötöiden urakkaan sisältyvistä töistä.

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallituksen 3.5.2017 tekemässä päätöksessä § 61 on todettu, että sisätautipoliklinikan saneeraus-hanke on ollut tarkoitus aloittaa kesäkuun 2017 alussa, joten kiireellisyys vuoksi rakentamisesta on pyydetty tarjoukset seitsemältä alueella toimivalta, riittävät resurssit ja taidot omaavalta rakennusliikkeeltä. Sähkötöiden sekä LVI-töiden osalta tarjoukset on pyydetty viideltä yritykseltä. Tarjousten on tullut olla perillä 2.5.2017 kello 13.00 mennessä. Tarjouksen on määräaikaan mennessä jättänyt rakennusteknisistä töistä neljä yritystä ja LVI-töistä sekä sähkötöistä kolme yritystä.

Hankintayksikkö on päätöksellään § 61 valinnut rakennusteknisten töiden osalta Rakennusmega Oy:n tarjouksen, LVI-töiden osalta LVI-Vanhatalo Oy:n tarjouksen ja sähkötöiden osalta Sähköpooli Oy:n tarjouksen. Halvimpien tarjousten yhteishinta on ollut 356 549 euroa. Päätöksen mukaan työt on ollut tarkoitus aloittaa 1.6.2017 ja töiden valmistumisaika on ollut 15.8.2017.

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän selvitys

KKV on tiedustellut Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä hankinnan julkaisemisesta HILMA-ilmoituskanavassa. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän vastauksen mukaan hankinnasta ei ole ilmoitettu HILMA-ilmoituskanavassa hankinnan kiireellisyydestä johtuen.

Päätös sisätautipoliklinikan saneerauksesta on tehty vuoden 2016 lopussa. Saneerauksen hankesuunnittelu on aloitettu tammikuussa 2017 ja toteutussuunnittelu on voitu aloittaa suunnittelijoiden valinnan jälkeen. Suunnitelmien valmistuttua tarjouspyynnöt on voitu lähettää vasta 18.4.2017. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus tekee sairaanhoitopiirissä yli 100 000 euron ylittävät hankintapäätökset, joten tarjoukset on tullut saada 3.5.2017

¹ Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuuston päätös § 19, 30.11.2016 sekä hallituksen päätös § 61, 3.5.2017.

25.1.2018

pidettyyn hallituksen kokoukseen, jotta rakentaminen on voitu aloittaa kesäkuussa. Käyttäjien vaatimuksesta toteutusta on aikaistettu vielä kahdella viikolla kesäkuun alkuun. Suunnitelman mukaan saneeraus tehdään kesän hiljaisena aikana, jolloin sisätautipoliklinikan toimintaa voidaan pyörittää sairaalan sisällä olevissa väistötiloissa.

Selvityspyyntöön annetussa vastauksessa on todettu, että HILMA-ilmoituskanavan käyttö olisi vaatinut kaksivaiheisen kilpailutuksen. Ensimmäisessä vaiheessa yrityksiä olisi pyydetty esittämään sairaalarakentamiseen referenssit, liikevaihto-, laajuus- ja osaamis- sekä koulutustiedot tilaajavastuu.fi-tietojen lisäksi. Sen jälkeen hankintayksikkö olisi valinnut urakoitsijat, joille lähetetään tarjouspyyntöasiakirjat. Tämä puolestaan olisi pidentänyt urakoitsijoiden valintaan kuluva aikaa siinä määrin, että saneerausta ei olisi voitu aloittaa suunnitellussa aikataulussa, vaan se olisi alkanut vasta myöhemmin kesällä tai jopa seuraavana vuonna. Näin ollen kesän hiljaisempaa ajankohtaa ei olisi voitu hyödyntää remontissa, mikä olisi näkynyt hoitotakuun toteutumisessa ja potilasturvallisuudessa. Tästä syystä tarjouspyynnöt on päädytty lähettämään riittävät resurssit ja taidot omaaville yrityksille, joiden on tiedetty toteuttaneen vastaavia hankkeita onnistuneesti. Valitut yritykset ovat tehneet keskussairaalaan vastaavia töitä ja osoittaneet, että niillä on resursseja ja taitoja suoritua toiminnassa olevassa sairaalassa suoritettavasta saneerauksesta.

Hankintayksikkö on todennut käyttävänsä HILMA-ilmoituskanavaa sairaalan hankinnoissa ja noudattavansa hankintalain määräyksiä. Kyseessä olevan hankinnan on kuitenkin poikkeuksellisesti katsottu olevan erityisen kiireellinen, koska hanke haluttiin saada käyntiin vuoden 2017 kesän alussa. Ilmoituksen julkaisu HILMAssa olisi siirtänyt urakan aloitusta mahdollisesti jopa seuraavaan vuoteen. Hankintayksikön mukaan sisätautipoliklinikka on odottanut remonttia vuosia ja osastolla on ollut vaurioita, jotka on tullut korjata pikaisesti.

Hankintayksikön näkemyksen mukaan se on toteuttanut urakoiden kilpailuttamisen ja saanut jokaisesta urakasta vähintään kolme tarjousta. Lisäksi vastauksessa on todettu, että rakentamisessa on menossa noususuhdanne ja suurilla paikkakunnilla on töitä riittävästi, joten työmaan perustamiseen pitkän matkan päähän ei ole kiinnostusta, varsinkin kun urakka on pieni ja kohde on vaativa sairaala. Tämän hankintayksikkö on todennut aikaisemmissa hankkeissaan. Hankintayksikkö on katsonut saaneensa kohteeseen kiireellisyydestä huolimatta edullisimmat urakoitsijat.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Kilpailuttamisvelvollisuus

Asiassa saadun selvityksen mukaan hankintayksikkö on toimittanut 18.4.2017 päivätyn tarjouspyynnön valitsemilleen tarjoajille. Hankintayksik-

25.1.2018

kö ei sen sijaan ole julkaissut hankinnasta hankintailmoitusta. Hankintayksikkö on esittänyt, että hankinnasta ei ole julkaistu hankintailmoitusta, koska hankinta on jouduttu kilpailuttamaan kiireellisenä aikataulusyistä johtuen.

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintalain 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 100 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on noudatettava kansallisen hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Pykälän 2 momentin mukaan suorahankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Pykälän 2 momentissa luetellaan ne tilanteet, joissa hankintayksikkö voi valita suorahankinnan.

KKV katsoo, että hankintailmoituksen julkaisematta jättämällä hankintayksikkö on tosiasiallisesti suorittanut suorahankinnan. Vaikka hankintayksikkö ei KKV:n selvityspyyntöön antamissaan vastauksissa ole vedonnut hankintalaissa yksilöityihin suorahankintaperusteisiin, KKV on arvioinut, soveltuuko hankintaan jokin hankintalain 40 §:n 2 momentissa yksilöidyistä suorahankintaperusteista ja olisiko Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä siten voinut toteuttaa rakennusurakan hankintailmoitusta julkaisematta.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Edellä mainittua lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp) on todettu, että kiireen tulisi ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei hankintadirektiivin 32 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukai-

25.1.2018

sesti voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voitaisi katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle olisi lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännöksen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.²

Hankinnan kohteena on ollut sisätautipoliklinikan saneerausurakka. Kilpailuttaminen on hankintayksikön mukaan pitänyt toteuttaa kiireellisenä, jotta urakka saadaan suoritettua kesän aikana. Hankintayksikön mukaan aikatauluun on vaikuttanut myös sairaanhoitopiirin hallituksen päätöksenteko. Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä lisäksi tuonut esiin, että sisätautipoliklinikka on odottanut remonttia vuosia.

KKV:n arvion mukaan hankintayksikön vastauksessaan esiin tuomat aikatauluihin liittyvät seikat eivät ole hankintayksiköstä riippumattomia syitä. Hankintayksikön sisäisen päätöksenteon aikatauluilla ei ole asian arvioinnissa merkitystä.³ Sisätautipoliklinikan remontin tarve on myös ollut hankintayksikön tiedossa, joten peruste ei myöskään ole ollut äkillinen eikä sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Myös oikeuskäytännössä on katsottu, että urakan aikatauluihin liittyviä seikkoja ei voida pitää hankintayksiköstä riippumattomina syinä. Rakennusurakan aikataulussa tapahtuvia muutoksia ei myöskään voida pitää sillä tavoin poikkeuksellisina, että tilanne olisi hankintayksikön kannalta ennalta arvaamaton ja sellainen, ettei siihen voisi varautua.⁴ Sairaanhoitopiirin menettelyssä voidaan siten katsoa olevan kyse lähinnä lain esitöissä tarkoitetusta viivytelystä hankinnan toteuttamisessa.

Hankintailmoituksen julkaiseminen

Hankintalain 25 §:n 2 kohdan mukaan rakennusurakoiden kansallinen kynnyisarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 150 000 euroa.

Hankintalain 101 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on toimitettava 11 luvun mukaisesta kansallisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta.

² Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 135.

³ Ks. esim. MAO 666/17, Hankinta-asiat (koulukuljetukset), 6.11.2017, dnro 2016/718.

⁴ Ks. esim. asia C-24/91 komissio v. Espanja sekä MAO 159/13, Hankinta-asiat (AV-urakka), 16.4.2013, dnro 140/12/JH.

25.1.2018

Sairaanhoitopiirin mukaan koko saneeraushankkeen ennakoitu arvo on ollut 400 000 euroa, sisältäen rakennus-, LVI- ja sähköurakat sekä rakennusaikaiset rakennuttamis- ja suunnittelukustannukset. Hankinnassa on ollut kysymys rakennusurakasta, jonka ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on ylittänyt rakennusurakoiden kansallisen kynnyсарvon 150 000 euroa. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on siten ollut velvollinen julkaisemaan hankinnasta hankintailmoituksen.⁵

Yhteenveto

Hankintayksikkö on esittänyt, että hankinnasta ei ole julkaistu hankintailmoitusta hankinnan kiireellisyydestä johtuen. Koska hankinnasta ei ole julkaistu etukäteen hankintailmoitusta, katsotaan menettely suorahankinnaksi, vaikka hankintayksikkö on toimittanut tarjouspyynnön useammalle sopivaksi katsomalleen tarjoajalle. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että asiassa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella hankintayksikkö olisi hankinnan välttämättömyyden ja kiireen vuoksi voinut tehdä hankinnan hankintailmoitusta julkaisematta suorahankintana. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo huomioon ottaen hankintayksikön olisi hankintalain mukaisesti tullut toimittaa hankinnan osalta julkaistavaksi hankintailmoitus.

Johtopäätös

KKV:n arvion mukaan suorahankinnalle ja hankintailmoituksen julkaisematta jättämiselle ei ole ollut hankintalain mukaisia edellytyksiä. Hankinnan tekemiselle ei ole ollut hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua hankintayksiköstä riippumatonta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutunutta äärimmäistä kiirettä. Suorahankinnan tekemiselle säädetyt edellytykset eivät näin ollen ole täyttyneet.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän olisi tullut kilpailuttaa urakoitsijoiden valinta hankintasäännösten edellyttämällä tavalla.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 3 §, 25 §, 40 §, 100 §, 101 § ja 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

⁵ Ks. esim. MAO 666/15, Hankinta-asiat (peruskorjausurakka), 30.9.2015, dnro 2015/323.

25.1.2018

Lisätietoja asiasta antaa erikoistutkija Emmi Silvo, puhelin 029 505 3878, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.



Pääjohtaja

Juhani Jokinen



Erikoistutkija

Emmi Silvo

Jakelu

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä