

7.10.2020

## Asia

Hankintojen valvonta: Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän asumispalvelujen hankinnat Savitaipaleen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten myynnin yhteydessä

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Savitaipaleen kunnan ja Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalojen huomiota hankintalain sekamuotoista sopimusta ja sitä koskevaa kilpailuttamisvelvollisuutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevaa erityistilanteissa tehtävää suora-hankintaa koskeviin oikeusohjeisiin.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 26.11.2019 pyytänyt asiassa ensimmäisen kerran selvitystä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymältä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt asiassa useita lisäselvityksiä, ja selvitystä on pyydetty myös Savitaipaleen kunnalta, Savitaipaleen Vanhaintuki ry:ltä sekä Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokrataloilta. Lisäksi Savitaipaleen kunta on täydentänyt antamaansa selvitystä omasta aloitteestaan.

Selvitysten perusteella virasto valmisteli asiassa esitystä markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen määrittämiseksi. Sopimusjärjestelyn osapuolia kuultiin esitysluonnoksesta. Kuulemisen yhteydessä osapuolet ilmoittivat oma-aloitteisesti ja yhteisesti sopineensa selvityksen kohteena olevan sopimuskokonaisuuden raukeamisesta.

## Ratkaisun perustelut

### Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

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

7.10.2020

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.

## Asiaselostus

### Hankintamenettelyn kulku

Savitaipaleen kunta (jäljempänä myös "Savitaipale" ja "kunta") ja Savitaipaleen Vanhaintuki ry päättivät yhteistyössä myydä omistamansa sosiaali- ja terveystalujen käytössä olleet rakennukset. Savitaipaleen kunnanhallituksen 18.6.2018 tekemän päätöksen § 73 mukaan järjestelyn tarkoituksena oli turvata sote-palvelujen tuotanto paikallisesti sekä kiinteistöjen uudistamisedellytykset. Päätöksen mukaan lähitavoitteena oli, että jatkossakin kiinteistöissä tuotetaan terveydenhuollon ja asumisen palveluja. Rakennusten myynti päätettiin toteuttaa lähettämällä ostotarjouspyyntö sosiaali- ja terveystaluja tuottaville yrityksille.

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymällä (jäljempänä myös "Eksote" ja "kuntayhtymä"), on järjestämisvastuu Savitaipaleen kunnan sosiaali- ja terveystalujen rakennuksista. Savitaipaleen kunnanhallituksen 18.6.2018 tekemän päätöksen mukaan kunta ei myynnillä puutu Eksoten järjestämisvastuun piiriin kuuluviin asioihin. Päätöksessä todetaan, että kiinteistöjen tulevan omistajan tulee perustaa mahdollinen palvelutuotantonsa alueella Eksoten ja tulevaisuudessa maakunnan kanssa sovittaviin järjestelyihin.

Kunta pyysi ostotarjouksia seuraavia rakennuksia koskien: Hyvinvointiasema, Koivukoti, Peiponpesä, Haapatien rivitalot, Valkama I ja II sekä Toimintakeskus Suvanto. Rakennusten ostotarjoukset tuli jättää 22.8.2018 mennessä. Kunta sai määräaikaan mennessä kolme tarjousta, joista yhden jätti Mehiläinen Hoivapalvelut Oy. Savitaipaleen kunnanhallitus päätti 24.9.2018 käynnistää sopimusneuvottelut Mehiläisen kanssa kunnan sosiaali- ja terveystalujen rakennusten myynnistä. Myös Eksote osallistui neuvotteluihin.

Neuvottelujen pohjalta Savitaipaleen kunta, Mehiläinen Oy, Savitaipaleen Vanhaintuki ry ja Eksote laativat aiesopimuksen, jossa sovittiin yleisellä tasolla kiinteistökaupan järjestelyistä. Aiesopimuksessa oli kir-

7.10.2020

jaukset myytävistä kiinteistöistä, uuden hyvinvointiaseman rakentamisesta sekä Eksoten ja Mehiläisen välisen yhteistyön järjestelyistä. Savitaipaleen kunnanhallitus hyväksyi aiesopimuksen 17.12.2018 ja Eksoten hallitus hyväksyi sen 19.12.2018. Aiesopimus on allekirjoitettu 18.12.2018.

Eksoten hallitus hyväksyi aiesopimuksen pohjalta tehdyn järjestelyn ja sitä koskevan pääsopimuksen sekä henkilöstön siirtoa koskevan siirtosopimuksen 29.5.2019. Asiaa koskevan hallituksen päätöksen (§ 119) mukaan pääsopimus koskee Savitaipaleen keskustan taajama-alueella sijaitsevia rakennuksia, joita ovat hyvinvointiasema (pois lukien keskuskeittiö), Koivukoti, Peiponpesä, Haapatien rivitalot sekä Valkama I ja II.

Pääsopimuksen mukaan Eksote ja Mehiläinen allekirjoittavat osana järjestelyä palvelusopimukset koskien Koivukotia, Peiponpesää, Haapatien rivitaloja ja rakennettavaa uutta palveluasumisyksikköä.

Eksoten hallitus on päätöksessään todennut Eksoten kilpailuttaneen iäkkäiden asiakkaiden tehostetun palveluasumisen puitekilpailutuksena. Mehiläinen Hoivapalvelut Oy on yksi puitesopimukseen valituista palveluntuottajista, joten nämä palvelut Eksote on katsonut voivansa hankkia puitesopimuksen perusteella. Eksoten päätöksen mukaan muista palveluista Eksote ja Mehiläinen Hoivapalvelut Oy solmivat erilliset palvelusopimukset. Päätöksen mukaan Eksote ei sitoudu ostamaan minkään palvelun osalta mitään vähimmäismäärää eivätkä sopimukset anna miltään osin Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:lle yksinoikeutta palvelujen tuottamiseen.

Pääsopimuksen mukaan kaupan kohteena olevissa rakennuksissa (Peiponpesä, Koivukoti, Valkama I) työskentelevä Eksoten henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksen periaattein Mehiläisen palvelukseen siten kuin Mehiläisen ja Eksoten välisissä liikkeenluovutusta ja henkilöstön siirtoa koskevissa sopimuksissa tarkemmin määrätään.

Eksoten päätöksen liitteenä ollut siirtosopimusluonnos koskee liikkeenluovutuksen ehtoja ja Eksoten henkilöstön siirtymistä Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n palvelukseen. Siirtosopimuksen asukkaita koskevan kohdan 7 mukaan:

*”Kaiken siirtyvän toiminnan osalta solmitaan erillinen palvelusopimus ja/tai puitesopimus, jonka nojalla Kuntayhtymä ostaa hoivapalvelut asukkaille Luovutuksensaajalta.*

*Sopimuksen allekirjoitushetkellä Koivukodissa kaikki 18 asukasta ja Valkama I kaikki 20 asukasta kuuluvat tehostetun palveluasumisen piiriin, jossa henkilökuntaa on paikalla ympäri vuorokauden. Peiponpe-*

7.10.2020

sän 20 asukasta kuuluvat ryhmäkotimaisen tukiasumisen piiriin, jossa henkilökuntaa on paikalla päiväsaikaan.

Lisäksi sovitaan että Valkama II 2 asukasta siirtyy luovutuksensaajan uuteen palvelukotiin sen valmistuttua. Näiden osalta henkilökunta ei siirry Luovutuksensaajalle. Kuntayhtymä siirtää kaikki edellä mainitut asiakkaat Luovuttajan ja Luovutuksensaajan välisten sopimusten (suorahankintasopimus tai puitesopimus) piiriin.”

Savitaipaleen kunnanvaltuusto hyväksyi rakennusten kauppaa koskevan kokonaisuuden 3.6.2019 (§ 22). Päätösesityksen mukaan:

”Esityksen mukaan kunta myy hyvinvointiaseman Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:lle. Kauppahinta on 2.695.000 euroa. Hyvinvointiaseman yhteydessä oleva keskuskeittiö säilyy kuitenkin kunnan omistuksessa, ja kunta jatkaa keskuskeittiössä palvelutuotantoa.

Lisäksi Savitaipaleen kunta myy ARA-rahoitteiset (kehitysvamma palveluja tarjoava) Koivukodin kiinteistön sekä (mielenterveys- ja päihde palveluja sisältävän) Peiponpesän kiinteistön Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n Kiinteistökuppanille. Osapuolet sopivat kyseisten kiinteistöjen ARA-lainojen, yhteismäärältään 1.915.886 euroa per 30.4.2019, siirrosta pois kunnan vastuulta. Lainojen suuruus on yksilöity tarkemmin liitteenä olevissa kauppakirjoissa.

Lisäksi Kiinteistö Oy Savitaipaleen vuokratulo myy vuokra-asumiseen tarkoitettua (mielenterveys- ja päihdekuntoutujille suunnattua 12 asuntoa) Haapatien rivitalokokonaisuuden Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:lle. Myyntihinta on 85.000 euroa. Kyseisten kiinteistöjen maapohjat säilyvät kunnan omistuksessa. Niiden maa-alueiden osalta, joissa Mehiläinen Hoivapalvelut Oy jatkaa hoivapalvelujen tuotantoa, tehdään erilliset maanvuokrasopimukset.

Sote-kiinteistökauppojen osa-alueena Vanhaintuki ry myy Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:lle tehostettua palveluasumista ja vuokra-asumista tarjoavat Valkama I ja II kiinteistöt. Kauppahinta on 1.000.000 euroa. Vanhaintuki ry on kaupassa itsenäinen juridinen toimija, ja näin ollen se tekee omissa hallintoelimissään kiinteistönsä myynnistä erillisen päätöksen.

Kauppahinta vastaa Mehiläisen 22.8.2018 päättyneessä tarjouspyyntömenettelyssä antamaa kokonaistarjousta. ARA-kohteiden osalta hinta on määräytynyt ARA:n menettelyn mukaisesti.

Kiinteistöjärjestelyssä nykyinen hyvinvointiasema (lukuun ottamatta keskuskeittiötä) sekä Valkama I ja II puretaan. Mehiläinen Hoivapalvelut Oy vastaa purkamisesta aiheutuvista kustannuksista. Kunta vastaa purkutöiden johtamisesta ja toteuttamisesta.

7.10.2020

*Järjestelyyn liittyy myös muutoksia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa, joista toimivaltaiset osapuolet sopivat erikseen osana kiinteistökauppojen kokonaisuutta. Nämä järjestelyt tehdään Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n ja Eksoten välille sekä Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n ja Savitaipaleen Vanhaintuki ry:n välille liikkeenluovutussopimuksin. Kyseiset sopimukset käsitellään sopijaosapuolten hallintoelimissä tämän kiinteistökaupan yhteydessä. Palvelutaso ja hinnat määritellään jatkossakin järjestämisvastuullisen Eksoten ja Mehiläisen välisissä palvelusopimuksissa tai Eksoten päätöksin.*

*Järjestelyn osa-alueena Mehiläinen Hoivapalvelut Oy sitoutuu rakentamaan valitsemansa kiinteistökomppanin kanssa Savitaipaleelle uuden asumispalveluyksikön kunnan hyväksymälle tontille.*

*Mehiläinen Hoivapalvelut Oy sitoutuu käynnistämään siinä uuden asumispalvelutuotannon, johon tulee asumispalvelun ja tehostetun palveluasumisen paikkoja yhteensä 60 kappaletta.”*

Järjestelyä koskeva pääsopimus sekä Eksoten ja Mehiläisen välinen siirtosopimus on allekirjoitettu 26.9.2019. Tällöin allekirjoitettiin myös Eksoten ja Mehiläisen väliset kokonaisuuteen liittyvät palvelusopimukset myydyissä rakennuksissa tuotettavista palveluista. Sopimukset koskivat palveluasumista ikääntyneille, tehostettua palveluasumista ikääntyneille, vammaisten henkilöiden asumispalveluita ja päivätoimintaa sekä tuettua asumista mielenterveys- ja päihdekuntoutujille.

Eksote on kilpailuttanut ikääntyneiden palveluasumista ja tehostettua palveluasumista koskevat puitejärjestelyt ja julkaissut niitä koskevat hankintailmoitukset 12.10.2018. Eksoten ja Mehiläisen 26.9.2019 tekemät ikääntyneiden asumispalveluja koskevat hankintasopimukset on tehty puitejärjestelyn ilmoitetun keston mukaisesti 31.12.2020 saakka. Sopimukseen sisältyy optiot vuosille 2021 ja 2022.

Vammaisten henkilöiden asumispalveluita ja päivätoimintaa tai tuettua asumista mielenterveys- ja päihdekuntoutujille ei ole kilpailutettu, eikä palveluista myöskään ole julkaistu hankintailmoitusta.

Vammaisten henkilöiden asumispalveluita ja päivätoimintaa koskevassa sopimuksessa on todettu, että sopimuksen tarkoituksena on toteuttaa Eksoten järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain tai erityishuoltolain mukaista asumispalvelua ja päivätoimintaa. Sopimuksen otsikon mukaan kyse on suorahankintasopimuksesta.

Vammaisten henkilöiden asumispalvelua ja päivätoimintaa koskevan sopimuksen mukaan ”[s]uorahankinta on hankintalain 110 § mukaan mahdollista yksittäistapauksissa, joissa tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen on asi-

7.10.2020

akkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista. Suorahankinnan käyttöedellytykset on arvioitu jokaisen asiakkaan osalta erikseen. Hankintalain perusteluissa tällainen peruste voi olla esimerkiksi vammaisen henkilön asumispalvelun jatkuminen ennallaan.” Vastaava ehto sisältyy myös mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tuettua asumista koskevaan sopimukseen. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluja koskevan sopimuksen mukaan Eksote ostaa sopimuksen perusteella palveluja Eksoten mielenterveys- ja päihdekuntoutujille.

Molempien suorahankintasopimusten mukaan niiden ehtoja sovelletaan lisäksi tilanteissa, joissa tilaaja sopimuskaudella sijoittaa yksiköön uusia asiakkaita hankintalain 110 §:n perusteella.

Vammaisten henkilöiden sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien palveluita koskevat sopimukset ovat voimassa määräaikaisesti 30.6.2022 asti, jonka jälkeen ne jatkuvat toistaiseksi niiden piirissä olevien asiakkaiden osalta.

#### Eksoten selvitys

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt Eksotelta selvitystä siitä, miten Eksote on arvioinut tehtyjä palvelusopimuksia suhteessa hankintalainsäädäntöön siltä osin, kun niistä ei ole julkaistu hankintailmoitusta, ja kysynyt syytä sille, miksi hankintailmoituksia ei ole julkaistu. Eksote on selvityksessään todennut, että ikääntyneiden asumispalveluja koskevista sopimuksista on julkaistu hankintailmoitukset, mutta vammaisten henkilöiden asumispalveluista ja päivätoiminnasta sekä tuetusta asumisesta mielenterveys- ja päihdekuntoutujille ei ole julkaistu hankintailmoituksia, sillä molemmat sopimukset ovat suorahankintasopimuksia, jotka perustuvat hankintalain 110 §:ään.

Eksoten selvityksen mukaan sopimuksilla pyritään turvaamaan yksiköissä jo asuvien asiakkaiden pitkäaikaisten asiakassuhteiden jatkuvuus tilanteissa, joissa asumisen jatkuminen katsotaan olevan asiakkaan edun mukaista (sosiaalihuoltolaki 2014/1301, § 4) ja muuttaminen toiseen yksikköön kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista.

Eksote on selvityksessään todennut, että asiakkaiden palveluntarve arvioidaan yksilökohtaisesti. Lähtökohtana on, että asiakkaita ei siirretä vastentahtoisesti heidän kodeistaan muihin yksiköihin.

Eksoten antaman selvityksen mukaan vammaisten henkilöiden tehostettua palveluasumista ja päivätoimintaa koskevan sopimuksen arvonlisäveroton ennakoitu arvo on 4 485 600 euroa. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tuettua asumista koskevan hankintasopimuksen



7.10.2020

ennakoitu arvo on Eksoten selvityksen mukaan 817 600 euroa (alv 0 %). Arviointien perusteena on ollut palvelujen kuukausiarvo alkuvuoden 2020 asiakasmäärillä arvioituna ja kerrottuna luvulla 48. Ikääntyneiden palveluasumista koskevan sopimuksen ennakoitu arvo on noin 184 000 euroa (alv 0 %) ja ikääntyneiden tehostettua palveluasumista koskevan sopimuksen ennakoitu arvo noin 2 731 000 euroa (alv 0 %). Arvioinnit perustuvat palvelujen arvioituihin ostoihin ajalle 1.3.2020–31.12.2022 alkuvuoden 2020 asiakasmäärillä.

Eksoten 10.12.2019 selvityksen mukaan suoramankinnoista oli suunniteltu tehtävän yksittäisiä asukkaita koskevat hankintapäätökset helmikuussa 2020, eli lopullisen siirtyvän asiakasmäärän varmistuessa. Ajankohtaan vaikutti Eksoten selvityksen mukaan myös Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n palveluja koskevien viranomaislupien käsittely. Tehdyistä sopimuksista oli ollut tarkoitus julkaista jälki-ilmoitukset tämän jälkeen. Eksoten 5.2.2020 antaman selvityksen mukaan liiketoiminnan siirtoa ei vielä siihen mennessä ollut toteutettu.

Eksoten näkemyksen mukaan asiakkaiden siirtäminen vastentahtoisesti on sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön ja Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten vastaista.

Eksoten selvityksen mukaan hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa huomioitava palveluja koskeva substanssilainsäädäntö mukaan lukien käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen. Sosiaalihuoltolaki velvoittaa asiakkaan edun ja hänen tarpeidensa huomioiden palveluja järjestettäessä. Asiakkaan etua arvioitaessa on huomioitava myös asiakassuhteen luottamuksellisuuden sekä läheisten ja jatkuvien ihmissuhteiden jatkuvuus. Suomen ratifioimassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 19 artiklan mukaan vammaisen henkilön on voitava itse valita, missä, miten ja kenen kanssa hän haluaa asua.

Eksoten selvityksen mukaan se on osallistunut aiesopimuksen valmisteluun 24.9.2018 jälkeen Savitaipaleen kunnan aloitteesta, eli sen jälkeen, kun kunta oli valinnut kiinteistökumppanin myymilleen sote-kiinteistöille. Keskusteluihin osallistuivat Savitaipaleen kunnan, Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n, Savitaipaleen Vanhaintuki ry:n ja Eksoten edustajat.

#### Savitaipaleen kunnan selvitys

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt Savitaipaleen kunnalta selvitystä muun muassa siitä, miten rakennusten myyntiin liittyvän asiakokouisuuden valmistelu eteni. Savitaipaleen kunta on selvityksessään todennut, että Savitaipaleen sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennusten kauppojen keskeisenä lähtökohtana oli uusien tilojen tarve, sillä kun-

7.10.2020

nan ja Savitaipaleen Vanhaintuki ry:n omistamat sote-tilat olivat tulossa elinkaarensa päähän ja niissä oli todettu sisäilmaongelmia.

Savitaipaleen kunnan selvityksen mukaan se ei itse ole enää sosiaali- ja terveystalvveluista järjestämistävastuussa, eikä se myöskään itse tuota kyseisiä palveluja. Järjestämistävastuu palveluista on Eksotella ja kunnan rooliin on kuulunut tilojen tarjoaminen palveluita varten. Palvelutuotannosta ovat vastanneet Eksote ja Savitaipaleen vanhaintuki ry.

Savitaipaleen kunnan antaman selvityksen mukaan järjestelyn suunnittelu ja toteutus tapahtui Savitaipaleen kunnan ja Vanhaintukiyhdistyksen aloitteesta ja toimesta. Eksote tuli mukaan neuvotteluihin vastaisen jälkeen, kun rakennuksille oli valittu ostaja.

Kunnan mukaan rakennusten ostotarjouspyynnöstä ei julkaistu hankintailmoitusta, sillä kyseessä ei ollut hankinta. Tarjouspyynnössä on todettu:

*”Selvyyden vuoksi todetaan, että kyseessä ei ole hankintalain mukainen menettely. Lain edellyttämällä tavalla kunta pyytää riippumattoman ulkopuolisen arvion kiinteistöjen (rakennusten) käyvästä arvosta, mitä hyödynnetään osana myyntiprosessia. Järjestelyyn ei sisälly ehtoja minkään muun sosiaali- ja terveystalvvelualan toimijan toiminnan rajoittamisesta. Järjestely ei koske palveluhankintoja, vaan järjestämistävastuullinen (Eksote tai kunta) taho kilpailuttaa tai muutoin järjestää kaikki hankintansa hankintalain edellyttämällä tavalla. Järjestely on tarkoitus toteuttaa riippumatta siitä, toteutuvatko suunniteltu soteuudistus tai sen valinnanvapautta koskevat periaatteet.”*

Savitaipaleen kunnan selvityksen mukaan menettely oli kunnan näkökulmasta selkeästi kiinteistöjärjestely. Palvelut luonnollisesti nivoutuivat kokonaisuuteen. Kunnan näkökulmasta tarve oli varmistaa, että kiinteistöistä olisivat kiinnostuneet nimenomaan sote-palveluntuottajat. Tällä haluttiin varmistaa se, että lähipalvelut säilyvät kunnassa. Kunnan rooli on jatkossakin nimenomaan tarjota asianmukaiset toimitilat sote-palveluntuottajille.

Savitaipaleen kunta on korostanut antamassaan selvityksessä sitä, että selvityksen kohteena olevien, Peiponpesän ja Koivukodin yksiköitä koskevien suorahankintasopimusten voimaantulo on osaltaan ehtona koko mainitun sote-paketin sopimuskokonaisuuden toteutukselle. Kunta ei ole ollut osapuolena tekemässä Peiponpesän ja Koivukodin palveluja koskevia sopimuksia, vaan palveluja koskevat sopimusneuvottelut on käyty täysin Eksoten ja Mehiläisen kesken. Silti koko sotejärjestely on riippuvainen myös näiden sopimusten voimaantulosta. Savitaipaleen kunnalle kyse on erittäin merkittävästä taloudellisesta ja toiminnallisesta kokonaisuudesta.



7.10.2020

Savitaipaleen kunta on tuonut selvityksessään esiin myös sen, että kunnan kannalta keskeinen osa järjestelyä on myös uuden ikäihmisille suunnatun palveluasumisyksikön rakentaminen Mehiläisen kiinteistö-kumppanin (Sikla-konserni) toimesta. Rakentamisen oli tarkoitus käynnistyä kevään 2020 aikana.

Savitaipaleen kunta on täydentävässä selvityksessään todennut, että koska kunta on siirtänyt järjestämisvastuunsa kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista Eksotelle jo vuonna 2010, ei sillä ole mitään toimivaltaa kyseisissä asioissa eikä kunta siten toimi hankintayksikkönä julkisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Näiden palvelujen osalta kunta ei katso olevansa hankintayksikön asemassa eikä ainakaan ole toiminut siinä roolissa nyt kyseessä olevassa järjestelyssä, jossa on kunnan osalta ollut kyse pelkästään rakennusten myynnistä.

Savitaipaleen kunta on katsonut, että kyseessä ei ole myöskään sekamuotoinen sopimus, jossa olisi esimerkiksi kiinteistöjärjestelyjä ja hankintaa kytketty toisiinsa samojen osapuolten sopimuksessa, vaan kyseessä on useamman erillisen sopimuksen muodostama kokonaisuus.

Kunta on korostanut 4.5.2020 antamassaan vastauksessa kunnan päätöksiin vaikuttaneen päätöksenteon aikaisen sääntely-ympäristön ja olosuhteiden, joiden osalta kunta viittaa sote-uudistuksen valmisteluun. Kunnan vastauksen mukaan Mehiläisen näkökulmasta sen ja kunnan kiinteistöjärjestely oli täysin perusteltua toteuttaa ilman palvelusopimukseen liittyviä sitoumuksia. Sote-uudistushankkeen kaatuminen johti tarpeeseen kytkeä Eksote voimakkaammin mukaan sopimuksen valmisteluun sen omien palveluhankintojen osalta. Osapuolet eivät nähneet mitään estettä sille, että eri järjestelyt (rakennusten kaupat ja hankinnat) kytkettäisiin saman sateenvarjon eli pääsopimuksen alle.

Savitaipaleen kunta on todennut, että ostotarjouspyyntöehtojen määrittely tapahtui eri aikaan kuin palvelutuotannosta sopiminen. Kiinteistökaupan ehdot on määriteltävä tarjouspyynnössä keväällä 2018 kun taas palvelusopimusneuvottelut Eksoten ja Mehiläisen välillä on aloitettu vasta 2018 syksyllä. Näin ollen Mehiläinen ja Savitaipaleen kunta ovat jo sopineet kiinteistöjärjestelyn ehdoista, kun Eksote ja Mehiläinen ovat vasta ryhtyneet neuvottelemaan palvelusopimuksesta.

#### Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratilojen selvitys

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratiloilta selvitystä sen hankintayksikköasemaa sekä asiaan liittyvää päätöksentekoa koskien.

7.10.2020

Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalojen selvityksen mukaan yhtiö on Savitaipaleen kunnan kokonaan omistama yhtiö, jonka toiminnan tarkoituksena on vuokrata kuntalaisille asuntoja. Savitaipaleen kunta käyttää yhtiössä määräys- ja valvontavaltaa, joten yhtiö katsoo olevansa hankintalaissa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, jonka hankintoihin sovelletaan hankintalakia.

Kiinteistö Oy Savitaipaleen selvityksen mukaan selvityksen kohteena olevassa järjestelyssä se ei kuitenkaan ole toiminut hankintayksikön roolissa eikä ole tekemässä hankintaa, vaan se ainoastaan myy Haapatien rivitaloiksi kutsutut rakennukset. Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalojen 7.5.2019 pidetyssä varsinaisessa yhtiökokouksessa on päätetty myydä Haapatien rivitalot ja valtuutettu hallitus tai määräämänsä edustaja myymään kohde tasearvolla tai parhaaksi katsomallaan hinnalla sekä allekirjoittamaan kauppapaperit.

## KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

### Arvioinnin lähtökohtia

Asiassa on kyse siitä, onko järjestelyn yhteydessä tehty julkisia hankintoja koskevia sopimuksia tai käyttöoikeussopimuksia niitä koskevien oikeusohjeiden vastaisesti ilman kilpailuttamismenettelyä.

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisien sekä muiden lain 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintalain 4 §:n 4 kohdan määritelmän mukaan palveluhankintasopimuksella tarkoitetaan muuta kuin julkista rakennusurakkaa koskevaa hankintasopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen.

Hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat: 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; 3) valtion liikelaitokset; 4) julkisoikeudelliset laitokset; 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitelta hankintayksiköltä.

KKV toteaa, että kyseessä olevassa järjestelyssä Eksote ja Savitaipaleen kunta ovat kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia, joiden hankintoihin sovelletaan hankintalakia. KKV:n saaman selvityksen mukaan myös Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot katsoo olevansa hankintalain 5 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö. Savitaipaleen Vanhaintukiry:n hankintoihin ei KKV:n saaman selvityksen perusteella sen sijaan lähtökohtaisesti sovelleta hankintalakia.

7.10.2020

Eksote on osana järjestelyä tehnyt Mehiläinen Oy:n kanssa 26.9.2019 kaksi sopimusta, jotka on nimetty suorahankintasopimuksiksi. Sopimusten kohteena ovat vammaisten henkilöiden asumispalvelut ja päivätoiminta sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tuettu asuminen. Sopimukset on tehty ilman hankintalain mukaista kilpailuttamismenettelyä.

Kyseessä olevilla suorahankintasopimuksilla on sovittu muun muassa palvelusta perittävistä hinnoista ja hankittavan palvelun sisällöstä. Suorahankintasopimukset ovat voimassa määräaikaisesti 30.6.2022 asti, jonka jälkeen ne jatkuvat toistaiseksi voimassaolevana sopimuksena niiden piirissä olevien asiakkaiden osalta. Sopimusten mukaan suorahankinnan käyttöedellytykset on arvioitu jokaisen asiakkaan osalta erikseen, mutta Eksoten antaman selvityksen mukaan päätöksiä asiakkaiden sijoittamisesta 110 §:n perusteella ei vielä ole tehty, eikä Mehiläinen ylipäätään aloittanut palveluntuotantoa kyseessä olevissa yksiköissä.

Hankintayksikkö ei ole yksilöinyt sopimusten perusteella hankittavien palvelujen määrää, vaan se on jättänyt hankittavien palvelujen määrän ja palvelun piiriin tulevat asiakkaat määrittämättä. Koska sopimusten tarkoituksena on vahvistaa sopimusten voimassaoloaikana tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja muut ehdot, KKV katsoo, että sopimukset vastaavat puitejärjestelyä, ja kuuluvat hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin.

Eksote ja Mehiläinen Oy ovat 26.9.2019 tehneet sopimukset myös ikääntyneiden palveluasumisesta ja tehostetusta palveluasumisesta. Eksoten selvityksen mukaan sopimukset perustuvat puitejärjestelynä kilpailutettuihin hankintamenettelyihin, joista on julkaistu hankintailmoitukset 12.10.2018. Ikääntyneiden asumispalveluja koskevat sopimukset ovat voimassa 31.12.2020 saakka ja lisäksi sopimukseen sisältyy kaksi yhden vuoden optiota.

Edellä todetut, Eksoten tekemät hankintasopimukset ovat 26.9.2019 allekirjoitetun pääsopimuksen liitteenä osana sopimuskokonaisuutta. Pääsopimuksen allekirjoittaneita järjestelyn osapuolia ovat Savitaipaleen kunta, Savitaipaleen Vanhaintuki ry, Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Mehiläinen Hoivapalvelut Oy. Lisäksi osapuolena on Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n kiinteistökuppani MVH-Asunnot Oy, sillä Savitaipaleen kunta myy pääsopimuksen mukaan rakennuksia suoraan MVH-Asunnot Oy:lle ja tekee rakennusten maapohjia koskevia vuokrasopimuksia sen kanssa.

Palveluja koskevien hankintasopimusten lisäksi järjestelyn yhteydessä on sovittu myös useista muista, lähtökohtaisesti hankintalain soveltamisalaan kuulumattomista oikeustoimista osapuolten välillä. Savitaipa-

7.10.2020

leen kunta, Savitaipaleen Vanhaintuki ry sekä Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot myyvät omistamansa rakennukset. Kunta myy ARA-rahoitteiset Koivukodin sekä Peiponpesän kiinteistöt MVH-Asunnot Oy:lle, joka maksaa rakennukset ottamalla vastattavakseen rakennuksiin kohdistuvat ARA-lainat eli lainat siirretään pois kunnan vastuulta. Hyvinvointiaseman kunta myy Mehiläiselle. Savitaipaleen Vanhaintuki ry myy Mehiläiselle Valkama I ja II kiinteistöt ja Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot Haapatien rivitalokokonaisuuden.

Rakennusten (Koivukoti, Peiponpesä, Haapatien rivitalot) maapohjat jäävät Savitaipaleen kunnan omistukseen ja rakennusten ostajien kanssa tehdään maa-alueista maanvuokrasopimukset. Kunta vuokraa maapohjat vähintään 50 vuoden vuokrasopimuksella ja lunastaa rakennukset takaisin sopimuksen päätyttyä.

Rakennuksia koskevassa järjestelyssä Hyvinvointiasema sekä Valkama I ja II puretaan. Mehiläinen vastaa purkukustannuksista ja kunta purkutöiden johtamisesta sekä toteuttamisesta.

Eräissä järjestelyn kohteena olevissa rakennuksissa (Peiponpesä, Koivukoti, Valkama I) työskentelevä Eksoten henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksella Mehiläisen palvelukseen.

Mehiläinen solmii Haapatien rivitaloasuntojen mielenterveys- ja päihdekuntoutujien kanssa uudet vuokrasopimukset, ellei toisin sovita.

Järjestelyn osana Mehiläinen sitoutuu rakentamaan myöhemmin valitsemansa kumppanin kanssa Savitaipaleelle uuden ikäihmisille suunnatun palveluasumisyksikön kunnan hyväksymälle tontille. Palveluasumisyksikön omistajaksi tulee valittu kumppani. KKV:n saamien tietojen mukaan kumppaniksi on valittu Sikla-konserni.

#### Sekamuotoinen sopimus

Koska kaikista järjestelyn puitteissa tehdyistä sopimuksista on sovittu samaan aikaan yhdellä, kaikkien osapuolten allekirjoittamalla pääsopimuksella, KKV:n näkemyksen mukaan asiaa on perusteltua tarkastella kokonaisuutena.

Hankintalain 7 §:n 2 momentin mukaan lain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja ja lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintoja koskevaan sopimukseen sovelletaan hankintalakia, jos sopimuksen pääasiallisena kohteena ovat hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat ja jos sopimuksen osia ei voida objektiivisesti erottaa toisistaan. Jos sopimuksen osat erotetaan lain soveltamisalaan kuuluviin ja sen ulkopuolelle jääviin osiin erillisiksi sopimuksiksi, hankintalakia sovelletaan lain soveltamisalaan kuuluvaan hankintasopimukseen. Jos sopimuksen osat voidaan objektiivisesti erottaa toisistaan mutta sopimusta

7.10.2020

ei jaeta erillisiksi osiksi, sovelletaan sopimukseen hankintalakia riippumatta sopimuksen pääasiallisesta kohteesta.

Hankintalain esitöiden mukaan edellä mainittua kohtaa sovelletaan tilanteessa, jossa samaan sopimukseen kuuluu sekä hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintasopimuksia että soveltamisalan ulkopuolelle jääviä järjestelyjä.<sup>1</sup>

Savitaipaleen kunta ja Mehiläinen ovat antamissaan vastauksissa todenneet, ettei järjestelyssä ole niiden käsityksen mukaan kyse sekamuotoisesta sopimuksesta tai sopimusjärjestelystä. Sen sijaan kunta ja Mehiläinen katsovat, että kyse on useasta erillisestä sopimuksesta, joista ovat päättäneet toisistaan erilliset ja itsenäiset osapuolet. Savitaipaleen kunnan mukaan eri sopimukset toisiinsa kytkevän pääsopimuksen tehtävä oli varmistaa, että järjestelyt tulevat ajallisesti ja muuten synkronoidusti voimaan.

Savitaipaleen kunta on myös korostanut, että pääsopimuksen osapuolet pitivät tarkkaan huolta siitä, että ne toimivat toimivaltansa rajoissa; Savitaipaleen kunta järjesteli yhdessä Savitaipaleen Vanhaintuki ry:n kanssa myyntiä ja Eksote puolestaan neuvotteli palvelusopimukset, eikä kunta osallistunut palvelusopimusneuvotteluihin. Rakennusten myyntiä koskevien ehtojen määrittely on lisäksi tapahtunut eri aikaan kuin palvelusopimusneuvottelut, sillä neuvottelut palveluista on aloitettu vasta sen jälkeen, kun kiinteistöjärjestelyn ehdoista on jo sovittu.

KKV toteaa, että hankintalain 7 §:n 2 momentin sääntöjen soveltamista ei ole rajattu koskemaan pelkästään sellaisia tilanteita, joissa järjestelyyn sisältyy vain yksi sopimus. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti tulkittu sekamuotoiseksi sopimukseksi myös sellaiset järjestelyt, jotka edellyttävät useiden sopimusten tekemistä.<sup>2</sup>

Hankintalain 7 §:n soveltamista ei ole myöskään lain sanamuodon mukaan rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa sopimuksen tekee yksi hankintayksikkö. Sekamuotoisen sopimuksen arviointia koskevia oikeusohjeita on sovellettu tilanteissa, joissa järjestelyssä on ollut mukana useita osapuolia ja myös muita tahoja kuin hankintayksikköjä.<sup>3</sup>

KKV toteaa myös, että vaikka pääsopimuksen osapuolet ovat tehneet järjestelyyn liittyviä sopimuksia toisistaan erillään ja itsenäisesti, kaikki järjestelyyn liittyvät sopimukset on kytketty toisiinsa osapuolten yhdes-

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 88.

<sup>2</sup> Esim. KHO 23.5.2011, taltio 1349 (KHO:2011:47) sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-145/08 ja C-149/08, Club Hotel Loutraki AE ynnä muut vastaan Ethnico Symvoulío Radiotileorasis ja Ypourgos Epikrateias ja Aktor Anonymi Techniki Etaireia (Aktor ATE) vastaan Ethnico Symvoulío Radiotileorasis (*Club Hotel Loutraki*), tuomio 6.5.2010, ECLI:EU:C:2010:247.

<sup>3</sup> Esim. MAO:3/18.

7.10.2020

sä allekirjoittamalla pääsopimuksella. Pääsopimuksen mukaan sen velvoitteiden voimaantulo edellyttää kaikkien sopijapuolten hyväksymien sopimusten tekemistä ja yhdenkin pääsopimukseen liittyvän sopimuksen puuttuminen kokonaisuudesta on perusteltu syy purkaa järjestely. Vaikka pääsopimukseen kuuluvien erillisten sopimusten sisällöistä olisi sovittu itsenäisesti eri osapuolten välillä, ovat kaikki osapuolet olleet tietoisia eri sopimuksista ja niiden vaikutuksesta koko järjestelyn toteutumiselle hyväksyessään ja allekirjoittaessaan pääsopimuksen. Tällöin järjestelyssä mukana olevien hankintayksiköiden on ollut mahdollista arvioida, mitä sopimukset tarkoittavat koko järjestelyn näkökulmasta ja onko järjestelyyn tarpeen soveltaa hankintalakia.

Hankintayksiköt ovat erikseen tehneet järjestelyyn liittyviä myynti- ja hankintasopimuksia, mutta kaikki järjestelyyn liittyvät hankintayksiköt ovat olleet yhdessä sopimassa pääsopimuksesta. Erilliset sopimukset ovat olleet kiinteä osa pääsopimusta. KKV katsoo, että kyseessä on järjestely, joka on käytännössä tehty yhdellä sopimuksella eli sopimukset ovat olleet osa samaa kokonaisuutta. KKV:n käsityksen mukaan hankintalain 7 §:n 2 momentin sekamuotoista sopimusta koskevat säännökset soveltuvat järjestelyyn.

#### Osien objektiivinen erotettavuus

Hankintalain 7 §:ää koskevien lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sekamuotoista sopimusta ja lain soveltamisalaa koskevassa arvioinnissa tulisi ensiksi selvittää, voidaanko hankintalain piiriin ja sen ulkopuolelle jäädä osat objektiivisesti erottaa toisistaan. Jos osia ei voitaisi objektiivisesti erottaa toisistaan ja tämän lisäksi hankinnan pääasiallisena kohteena olisi muu järjestely kuin lain soveltamisalaan kuuluva hankintasopimus, sopimukseen ei sovellettaisi hankintalakia.<sup>4</sup>

Nyt arvioitavana olevaan järjestelyyn liittyy useiden eri oikeushenkilöiden oikeustoimia, joista ainakaan rakennusten myynti, lainojen siirto, maanvuokrasopimusten tekeminen tai henkilöstön siirto eivät lähtökohteisesti kuulu hankintalain soveltamisalaan. Osana järjestelyä on kuitenkin sovittu myös palvelujen tuottamisesta ja hankinnasta. Palvelujen hankinnat puolestaan kuuluvat hankintalain soveltamisalaan.

Koska kyse on sopimuskokonaisuudesta, johon kuuluu sekä hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintasopimuksia että soveltamisalan ulkopuolelle jääviä järjestelyjä, tulee asiassa arvioida, ovatko sopimuskokonaisuuden eri osat objektiivisesti erotettavissa toisistaan.

---

<sup>4</sup> HE 108/2016 vp, s. 87.



7.10.2020

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään<sup>5</sup> katsonut, että jakamatoman hankintakokonaisuuden arvioinnissa huomiota tulee kiinnittää muun muassa siihen, onko tarvetta sopimuksen tekemiseen yhden ainoan sopimuskumppanin kanssa.

Nyt käsillä olevaan pääsopimukseen sisältyvät sopimukset, kuten kauppakirjat ja palvelusopimukset, on tehty eri sopimuskumppaneiden kanssa. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden asumispalveluista ja päivätoiminnan palveluista on tehty sopimus Eksoten ja Mehiläinen Hoivapalvelut Oy:n välillä, kun taas rakennuksen, jossa kyseiset palvelut tuotetaan (Koivukoti), kaupoissa osapuolina ovat Savitaipaleen kunta ja MVH-Asunnot Oy. Tämän seikan voi katsoa puoltavan osien erillisyyttä, sillä eri osapuolten on mahdollista toteuttaa sopimuksen eri osia itsenäisesti.

Savitaipaleen kunnan mukaan asiassa oli kyse kiinteistöjärjestelystä, eikä hankinnasta. Kiinteistöjen myyntiä koskevassa alkuperäisessä tarjouspyynnössä on todettu, että järjestely ei koskisi palveluhankintoja, vaan järjestämisvastuullinen taho kilpailuttaa tai muutoin järjestää kaikki hankintansa hankintalain edellyttämällä tavalla. KKV katsoo, että edellä mainittu toteamus tukee näkemystä siitä, että hankintasopimukset ja kiinteistöjärjestelyt olisivat olleet erotettavissa toisistaan, vaikka järjestely lopulta päädyttiinkin toteuttamaan siten, että palvelusopimukset sisältyvät kokonaisuuteen.

Oikeuskäytännön mukaan se, että hankintaviranomainen on ilmaissut aikomuksensa kilpailuttaa palvelujen hankkimisen siirtymäkauden jälkeen, on myös seikka, joka tukee sitä, että tämä osa kyseessä olevasta sekamuotoisesta sopimuksesta on erotettavissa sopimuksen muista osista.<sup>6</sup> Käsillä olevassa tapauksessa ikääntyneiden asumispalveluja koskevat sopimukset ovat määräaikaaisia, mikä voi viitata siihen, että palvelut tulevat myöhemmin erikseen kilpailutettavaksi hankintalain mukaisesti.

Edellä todetut seikat puoltavat näkemystä siitä, että hankintasopimukset olisivat olleet erotettavissa oleva osa muun muassa rakennusten myynnistä ja maa-alueiden vuokraamisesta sekä henkilöstön siirrosta, ja hankintalain soveltamisalaan kuuluvat palvelusopimukset olisi voitu toteuttaa erikseen noudattamalla hankintalakia.

Toisaalta kyseessä olevassa tapauksessa osien erottamattomuutta puoltaa se seikka, että eri sopijakumppaneista huolimatta sopimusta koskevat neuvottelut on käyty vain Mehiläisen kanssa eli vain yhden

<sup>5</sup> Esim. yhdistetyt asiat C-145/08 ja C-149/08, *Club Hotel Loutraki*, kohta 53 ja asia C-215/09, *Mehiläinen Oy ja Terveystalo Healthcare Oy vastaan Oulun kaupunki (Mehiläinen)*, tuomio 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:807, 45 kohta.

<sup>6</sup> Asia C-215/09, *Mehiläinen*, kohta 43.

7.10.2020

tahon kanssa, jolla on mahdollisuus sekä ostaa rakennukset että tuottaa niissä tarvittavat palvelut. Mehiläinen on osoittanut järjestelyyn kiinteistöyhtiöksi MVH-Asunnot Oy:n muun muassa ARA-kohteisiin liittyvien ehtojen vuoksi. Sopimuskokonaisuuden jakamattomuutta puoltaa myös se, että vammaisten henkilöiden sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluita koskevat sopimukset ovat voimassa toistaiseksi palvelun piirissä olevien asiakkaiden osalta.

Sopimusjärjestelyjen, joissa hankintojen toteuttamisella, sellaisina kuin niitä on suunniteltu, ei ole perustaa itsenäisesti ilman sopimuksen muita osia, on katsottu oikeuskäytännössä muodostavan sopimuskokonaisuuden, jonka osat eivät ole objektiivisesti erotettavissa toisistaan.<sup>7</sup> Nyt kyseessä olevaan sopimusjärjestelyyn kuuluvat osat liittyvät toisiinsa, eivätkä esimerkiksi rakennuksia koskevat kaupat pääsopimuksen mukaan toteudu ennen kuin järjestelyyn liittyvät hankinnat ja muut osat toteutuvat. Tämä seikka tukee näkemystä, jonka mukaan sopimusjärjestely muodostaa jakamattoman kokonaisuuden.

Mikäli sekamuotoisen sopimuksen osat olisi voitu objektiivisesti tarkastellen erottaa toisistaan, mutta niin ei ole tehty, olisi järjestelyyn tullut hankintalain 7 §:n 2 momentin mukaisesti soveltaa hankintalain riippumatta sen pääasiallisesta kohteesta. Kuten edellä on todettu, asiaan liittyy sekä järjestelyn osien erottamattomuutta että järjestelyn jakamattomuutta puoltavia seikkoja, joten virasto on huomionnut sen mahdollisuuden, että järjestelyssä on kyse yhdestä jakamattomasta sopimuskokonaisuudesta ja arvioinut asiassa myös sopimusjärjestelyn pääasiallista kohdetta.

#### Sopimusjärjestelyn pääasiallinen kohde

Oikeuskäytännön mukaan, kun kyse on sellaisesta sekamuotoisesta sopimuksesta, jonka eri osat liittyvät erottamattomalla tavalla toisiinsa ja muodostavat näin jakamattoman kokonaisuuden, kyseistä sopimusta on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena sen luonnehtimiseksi oikeudellisesti. Sopimusta on arvioitava sen pääasiallisena kohteena olevaan osaan tai sopimuksen hallitsevaan osatekijään sovellettavien sääntöjen perusteella.<sup>8</sup>

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään myös todennut, että on varmistettava, ettei pääomatasetapahtuman taakse todellisuudessa kätkeydy julkisia hankintoja koskeviksi sopimuksiksi tai konsessioiksi luokiteltavien sopimusten myöntäminen yksityiselle kumppanille.<sup>9</sup> KKV katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa on kyse nimenomaan tällaisesta tilanteesta, sillä rakennusten myyntiin, maanvuokraukseen ja

<sup>7</sup> Esim. KHO:2011:47.

<sup>8</sup> Yhdistetyt asiat C-145/08 ja C-149/08, *Club Hotel Loutraki*, kohdat 48 ja 49.

<sup>9</sup> Esim. asia C-215/09, *Mehiläinen*, kohta 34.

7.10.2020

liikkeenluovutukseen on yhdistetty useita rakennuksissa tuotettaviin palveluihin liittyviä hankintalain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia.

Nyt kyseessä olevassa järjestelyssä on mukana useita tahoja, joiden järjestelyyn liittyvät tavoitteet eroavat toisistaan. Savitaipaleen kunnan osalta järjestelyn keskeisimmät tavoitteet liittyvät huonokuntoisten rakennusten uudistamistarpeisiin sekä palvelujen turvaamiseen kunnan alueella. Eksoten osalta järjestelyn tavoitteet liittyvät palvelujen ulkoistamiseen ja hankintaan. Päävastuullisena sopijapuolena kaikissa sopimuksissa on Mehiläinen tai sen valitsema kiinteistöyhtiö MVH-Asunnot Oy. Mehiläisellä on intressi sekä rakennuksiin että palvelujen tuottamiseen. Oikeuskäytännössä sopimuksen pääasiallisen tarkoituksen arvioinnissa on annettu merkitystä erityisesti sille, mikä on sopimuksen eri osien taloudellinen merkitys hankintayksikön sopimusosalle.<sup>10</sup>

Eksoten hallituksen 29.5.2019 tekemän päätöksen § 119 esittelyosassa todetaan:

*”Useat Eksoten jäsenkunnat ovat suunnitelleet omistamisensa, Eksotelle vuokrattujen kiinteistöjen tai rakennusten myyntiä yksityisille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajille. Jäsenkunnat ovat edellyttäneet Eksoten myötävaikuttavan näihin myynteihin. Tyypillisesti yksityinen palveluntuottaja edellyttää, että kiinteistössä tai rakennuksessa tuotettavat palvelut myös siirtyvät heille, koska he ovat ensisijaisesti kiinnostuneita kiinteistöissä ja rakennuksissa tuotettavista palveluista.”*

Maininta osoittaa, että järjestelyn ensisijainen tarkoitus Eksoten ja Mehiläisen näkökulmasta liittyy palvelujen toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten näkökulmasta merkittävä syy ryhtyä toteuttamaan sopimuksia ja ostaa purettavia rakennuksia liittyy järjestelyn myötä saataviin oikeuksiin tuottaa palveluja sekä näistä palveluista saataviin taloudellisiin hyötyihin.

Mehiläisen tai sen kiinteistöyhtiön maksama kauppasumma sopimusjärjestelyihin kuuluvista rakennuksista (Hyvinvointiasema pois lukien keskuskeittiö, Koivukoti, Peiponpesä, Haapatien rivitalot sekä Valkama I ja II) on yhteensä noin 5,7 miljoonaa euroa.

Kauppan kohteena olevista rakennuksista Hyvinvointiasema, jonka kauppahinta on 2 695 000 euroa, sekä Savitaipaleen Vanhaintuki ry:n omistamat Valkama I ja II, joiden kauppahinta on yhteensä 1 000 000 euroa, on sovittu purettavaksi ostajan kustannuksella kaupan teon jälkeen. Ostaja on Mehiläinen, joka siis maksaa noin 3,7 miljoonaa euroa purettavista rakennuksista.

<sup>10</sup> Yhdistetyt asiat C-145/08 ja C-149/08, *Club Hotel Loutraki*, kohta 57.

7.10.2020

Haapatien rivitaloista Mehiläisen maksama kaappasumma Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokrataloille on 85 000 euroa. Haapatien rivitaloissa ei KKV:n saaman selvityksen mukaan tuoteta palveluja, vaan Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot on vuokrannut asuntoja mielenterveys- ja päihdekuntoutujille.

Rakennuksista Koivukoti ja Peiponpesä myydään MVH-Asunnot Oy:lle, eikä rakennuksia ole sovittu purettavan. Pääsopimuksen mukaan Savitaipaleen kunta vuokraa rakennuksien maapohjat vähintään 50 vuoden vuokrasopimuksella ostajalle. Kunta lunastaa rakennukset takaisin vuokrasopimuksen päätyttyä. MVH-Asunnot Oy maksaa Koivukodin ja Peiponpesän rakennukset ottamalla vastattavakseen rakennuksiin kohdistuvat ARA-lainat, jotka ovat olleet yhteismäärältään 1 915 886 euroa 30.4.2019. Mehiläinen tuottaa jatkossa rakennuksissa tuotettavat palvelut, eli vammaisten henkilöiden asumispalvelut ja päivätoiminnan sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelut, joita koskien on tehty erilliset sopimukset.

Savitaipaleen kunta on selvityksessään todennut, että rakennusten hintatarjous kunnan järjestämässä kilpailutuksessa tehtiin kokonaishintana tietämättä, mikä on yksittäisten kohteiden arvo. Koska ARA määritteli ARA-kohteille niiden enimmäisluovutusarvon vasta kunnan järjestämän kilpailutuksen jälkeen, tuli loppukauppahinta kunnan mukaan kohdentaa muille osille kauppaa. Näin hyvinvointiasema ja sen purkamiskustannukset muodostuvat suhteellisen isoksi osaksi kauppahintaa. KKV:n saamien tietojen mukaan Mehiläinen on kuitenkin tarjoutunut ostamaan rakennukset ilmoittamallaan hinnalla ja siten, että tarjousinnan päälle on tullut ARA-kohteiden jäljellä oleva lainamäärä laskennallisena kauppahintana. Näin ollen Mehiläisen tarjoama kauppahinta on kohdentunut tarjouksessa jo valmiiksi muille rakennuksille kuin niille, joihin kohdistuu ARA-lainoja.

Pääsopimukseen liitettyjen palvelusopimusten ennakoitujen arvojen yhteensä noin 8,2 miljoonaa euroa, joista ikääntyneiden asumispalveluja koskeva osuus on noin 2,9 miljoonaa euroa. Ikääntyneiden asumispalveluja koskevat sopimukset perustuvat Eksoten mukaan kilpailutettuun puitejärjestelyyn.

Vaikka ikääntyneiden asumispalveluista on kilpailutettu puitejärjestelyt, on niitä koskevat sopimukset Mehiläisen osalta liitetty osaksi pääsopimuksella sovittua järjestelyä ja tehty samaan aikaan pääsopimuksen kanssa. Samassa yhteydessä pääsopimuksella ja siirtosopimuksella on sovittu myös muun muassa uuden 60-paikkaisen palveluasumisyksikön rakentamisesta, jossa ikääntyneiden palvelut jatkossa tuotetaan. Lisäksi pääsopimuksessa on sovittu ikääntyneiden asumispalveluja tuottavan henkilöstön ja asiakkaiden siirrosta ja muista ehdoista, jotka eivät ole kuuluneet vuonna 2018 kilpailutettuihin puitejärjestelyihin, vaan pelkästään nyt kyseessä olevaan, erilliseen sopimuskokonaisuuteen.

7.10.2020

teen. Ikääntyneiden asumispalvelujen hankinnat kuuluvat hankintalain soveltamisalaan, joten KKV:n käsityksen mukaan sekamuotoiseen järjestelyyn kuuluessaan ne on katsottava hankinnaksi järjestelyn luonnetta arvioitaessa.

Siitä huolimatta, että ikääntyneiden asumispalveluja koskevien sopimusten ei katsottaisi kuuluvan pääsopimuksella sovittuun järjestelyyn sen vuoksi, että ne on kilpailutettu erikseen, ja siten järjestelyyn sisältyvien palvelujen yhteenlaskettu ennakoitu arvo olisi rakennusten kauppahintaa pienempi, KKV katsoo hankintalain soveltamisalaan kuuluvien palvelujen hankinnan olevan järjestelyn olennainen osa. KKV:n saaman selvityksen perusteella viraston käsitys on, etteivät purettavien rakennusten kauppahinnat vastaa rakennusten markkina-arvoa. Purettavien rakennusten hallintaoikeudet säilyvät myyjillä. Purkamista koskevien pääsopimuksen ehtojen vuoksi purettavien rakennusten käyttö-tarkoitus rakennuksen myynnin jälkeen on ollut hyvin rajoitettu. KKV:n näkemyksen mukaan Mehiläinen ei saa purettaviin rakennuksiin kohdistuvista kaupoista hallintaansa mitään hyödynnettävissä olevaa omaisuuserää, ja omistusoikeuden siirtyminen kyseisten rakennusten osalta on lähinnä nimellinen oikeustoimi. KKV katsoo, ettei purettavista rakennuksista maksettaville kauppasummille eikä purkamisen rahoittamiselle tule antaa merkitsevää painoarvoa järjestelyn pääasiallista tarkoitusta tarkasteltaessa.

Ne rakennukset, joita ei pääsopimuksen perusteella pureta, samoin kuin järjestelyssä Mehiläisen palvelukseen siirtyvä henkilöstö, ovat järjestelyyn sisältyvien palvelujen tuottamiseen liittyviä tuotannon tekijöitä. Näin ollen vaikuttaa viraston arvion mukaan selvältä, että Mehiläisen järjestelystä saamat taloudelliset hyödyt liittyvät pääasiassa järjestelyyn kuuluvien palvelujen tuottamiseen ja tulo, jonka Mehiläinen saa palvelusopimusten perusteella, on merkittävämpi kuin muunlainen kaupan kohteena olevista rakennuksista saatava hyöty. Muuksi rakennusten ostamisesta saatavaksi hyödyksi järjestelyssä voi katsoa esimerkiksi Mehiläisen Haapatien rivitalojen asuntojen vuokraamisesta saamat vuokratulot. Kyseisten asuntojen vuokraustoiminta ei ole liitännäinen sopimukseen sisältyvien palvelujen suorittamiseen.

Maanvuokrasopimuksissa määritelty, elinkustannusindeksiin sidottu vuosivuokra on sopimuksen tekohetkellä 0,55 euroa / m<sup>2</sup>, eli maa-alueiden vuosivuokra jää vuosittain arvoltaan muutamiin tuhansiin euroihin. Maa-alueiden vuokrien määrillä ei ole järjestelyssä kokonaisuuden kannalta merkittävää roolia. Myöskään asumispalveluja koskevassa siirtosopimuksessa mainittu Koivukodin irtaimiston myynti rakennuksen ostajalle ei KKV:n arvion mukaan ole sopimuksen pääasiallinen kohde.

Edellä todettu huomioon ottaen KKV katsoo, että sopimusjärjestelyn pääasiallisena kohteena ovat hankintalain soveltamisalaan kuuluvat

7.10.2020

hankinnat, joten sopimusjärjestelyyn sovelletaan hankintalakia siinäkin tilanteessa, että järjestelyn osien katsotaan olevan jakamaton kokonaisuus.

KKV:n arvion mukaan järjestelyyn liittyy myös joitain käyttöoikeussopimukselle ominaisia piirteitä muun muassa uuden asumispalveluyksikön perustamiseen liittyen. KKV katsoo, ettei käyttöoikeussopimuksen mahdollisuutta ole kuitenkaan tässä yhteydessä tarpeen arvioida tarkemmin, sillä sopimuskokonaisuus kuuluu joka tapauksessa hankintalain soveltamisalaan, kun otetaan huomioon sen pääasiallinen tarkoitus. Asialla ei siten ole merkitystä sopimuskokonaisuuden kilpailuttamisvelvollisuutta koskevan arvioinnin kannalta.

#### Hankinnan ennakoitu arvo

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 400 000 euroa liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa hankinnoissa, ja pykälän 5 kohdan mukaan kynnysarvo on 500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 28 §:ään sisältyvät käyttöoikeussopimuksen ennakoidun arvon laskemista koskevat oikeusohjeet. Pykälän 1 momentin mukaan käyttöoikeussopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä hankintayksikön arvioimaa sopimuksensaajan sopimuksen voimassaoloaikana tuottamaa liikevaihtoa ilman arvonlisäveroa. Liikevaihto on otettava huomioon vain siltä osin kuin se on vastikkeena sopimuksen kohteena olevasta urakasta tai palvelusta taikka näihin liittyvistä tavaroista.

Vammaisten henkilöiden tehostettua palveluasumista ja päivätoimintaa koskevan sopimuksen arvonlisäveroton ennakoitu arvo Eksoten selvityksen mukaan 4 485 600 euroa. Mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tuettua asumista koskevan hankintasopimuksen arvonlisäveroton ennakoiduksi arvoksi Eksote on arvioinut 817 600 euroa. Yhteensä näiden suoramarkintasopimuksiksi nimettyjen sopimusten ennakoitu arvo on siten noin 5,3 miljoonaa euroa.



7.10.2020

Eksoten mukaan Mehiläisen kanssa tehdyn ikääntyneiden tehostettua palveluasumista koskevan sopimuksen arvioitu arvonlisäveroton enimmäisarvo on 2 731 000 euroa. Ikääntyneiden palveluasumisen arvioitu arvonlisäveroton arvo samalla ajalla arvioituna on Eksoten selvityksen mukaan 184 000 euroa. Yhteensä ikääntyneiden asiakkaiden asumispalvelujen ennakoitu arvonlisäveroton arvo on Eksoten ilmoituksen mukaan siis noin 2,9 miljoonaa euroa sopimuskaudelle 1.3.2020–31.12.2022 laskettuna.

Jos järjestelyyn katsottaisiin sisältyvän käyttöoikeussopimuksen tekeminen, on Mehiläisen käyttöoikeuden perusteella saama liikevaihto hankintalain 28 §:n mukaisia laskentaperusteita käyttäen viraston arvioidun mukaan joka tapauksessa edellä mainittuja ennakoituja arvoja suurempi.

KKV katsoo, että sopimusjärjestely kokonaisuutena ylittää hankintalain 25 §:n 4 ja 5 kohdissa mainitut kansalliset kynnsarvot.

#### Hankintalain 110 §:n mukainen suoramarkkinointi erityistilanteissa

Eksoten selvityksen mukaan vammaisten henkilöiden asumispalvelujen ja päivätoiminnan sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tuetun asumisen palvelujen suoramarkkinointisopimusten tekemisen perusteena on hankintalain 110 §.

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 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suoramarkkinoinnin yksittäisissä tapauksissa hankintalain 12 luvun mukaisissa sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hankintalain 110 § vastaa hankintalain esitöiden mukaan aiemmin voimassa olleen hankintalain (348/2007) 67 §:ssä säädettyä. Kyseisen säännöksen osalta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että suoramarkkinoinnin käyttötilanteet on tarkoitettu rajoitettavaksi erityisiin ja poikkeuksellisiin sosiaali- ja terveystalouden hankintoihin sekä koulutuspalvelujen hankintoja koskeviin tilanteisiin. Suoramarkkinointi olisi mahdollista vain yksittäistapauksissa, joten jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta menettelyn käyttöedellytys tulisi harkita ja perustella erikseen. Asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitettaisiin ensinnäkin pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut

7.10.2020

kilpailutetaan uudestaan. Tällöin olisi mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla olisi asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteessa tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan.<sup>11</sup>

Lain esitöiden mukaan suorahankinta olisi mahdollinen edellä mainitulla perusteella esimerkiksi iäkkään vanhuksen palveluasumista koskevassa palveluhankinnassa. Koska kysymyksen tulisivat vain yksittäistapaukset, tulisi tällaiset hankinnat pääsääntöisesti kilpailuttaa muita avoimempia menettelyjä, esimerkiksi puitejärjestelyä, käyttäen.<sup>12</sup>

Suorahankintaperusteen osalta lain esitöissä on todettu, että suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisveloitteesta, joten sen käyttäminen tulisi olla poikkeuksellista ja käyttöedellytyksiä koskeva tulkinta ankaraa. Koska ilmoitusveloitteet eivät koske suorahankintaa, menettely ei ole avointa ja läpinäkyvää.<sup>13</sup>

KKV toteaa, että Eksoten sopimuksessa on kyse palveluasumisesta ja päivätoiminnan palveluista eli sellaisista palveluista, joihin hankintalain 110 §:n voidaan yleisesti ottaen katsoa soveltuvan. Kyseessä ei kuitenkaan ole hallituksen esityksessä todetun kaltainen tilanne, jossa aiempi sopimuskausi olisi päättymässä ja jossa palvelut kilpailutettaisiin uudelleen. Peiponpesän ja Koivukodin yksiköiden osalta Eksoten aiemmin itse tuottama palvelu on tarkoitus ulkoistaa yksityiselle palveluntuottajalle, eli palveluntuottaja vaihtuu. KKV:n näkemyksen mukaan hankintalain 110 §:n mukaista suorahankintaperustetta ei siten voida soveltaa tilanteeseen sillä perusteella, että palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi kohtuutonta tai epätarkoituksenmukaista.

KKV katsoo, että koska koko sopimuskokonaisuus olisi ollut mahdollista kilpailuttaa rakennusten ostotarjousmenettelyn yhteydessä, ei myöskään tarjouskilpailun järjestämisellä olisi ollut vaikutusta asiakkaiden hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseen. Koska tarjouskilpailu järjestettiin vain rakennusten myynnin osalta, palveluja koskevat sopimukset päätyivät sille palveluntuottajalle, joka tarjosi rakennuksista korkeimman hinnan. Hankintailmoituksen julkaiseminen ja myös palvelujen avoin kilpailuttaminen ei olisi viraston näkemyksen mukaan tarkoittanut asiakkaiden kannalta ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista menettelyä ottaen huomioon, että palveluntuottajan oli joka tapauksessa tarkoitus vaihtua järjestelyn myötä.

KKV toteaa lisäksi, että mikäli yksiköissä palveluita tuottava toimija olisi valittu kilpailuttamismenettelyllä, olisi hankinnassa pystytty myös yk-

---

<sup>11</sup> HE 50/2006 vp, s. 113.

<sup>12</sup> HE 50/2006 vp, s. 113–114.

<sup>13</sup> HE 50/2006 vp, s. 114.

7.10.2020

sityiskohtaisemmin huomioimaan ja vertailemaan hankintalain 108 §:n 2 momentissa mainitut palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Kun sopimukset annetaan palveluntuottajalle ilman kilpailuttamismenettelyä valintaperusteena pelkästään rakennuksista maksettu hinta, hankintayksikön ja palvelun käyttäjien vaikutusmahdollisuudet palvelun sisältöön voivat jäädä vähäisemmäksi kuin avointa ja tasapuolista menettelyä käyttäen.

KKV:n näkemyksen mukaan suora hankintasopimusten kohteena olevissa yksiköissä asuvien asiakkaiden mahdollisuus jatkaa asumista entisessä paikassaan ilman muuttoa olisi näin ollen voitu turvata myös sellaisessa menettelyssä, joka on hankintalainsäädännön syrjäntäkielton ja avoimuusperiaatteen mukainen.

Lisäksi KKV toteaa, että Eksote ei ole myöskään esittänyt tehneensä ennen palveluja koskevien sopimusten allekirjoittamista yksittäisiä asiakkaita koskevia arvioita siitä, millä tavoin tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi kunkin asiakkaan osalta ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista.<sup>14</sup>

Edellä todetun perusteella KKV katsoo, että hankintalain 110 §:n mukainen suora hankintaperuste ei sovellu tilanteeseen.

#### Hankintayksiköiden vastuu hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 21 §:n 1 momentin mukaan hankintayksiköt voivat sopia yksittäisen hankinnan toteuttamisesta yhdessä. Hankintaan osallistuvat hankintayksiköt vastaavat yhdessä hankintalain säännösten noudattamisesta, jos hankinta toteutetaan kokonaisuudessaan kaikkien hankintaan osallistuvien hankintayksiköiden nimissä ja niiden puolesta. Tätä yhteisvastuuta sovelletaan myös tilanteissa, joissa yksi osallistuvista hankintayksiköistä toteuttaa hankintamenettelyn omasta ja osallistuvien hankintayksiköiden puolesta.

Hankintalain 21 §:n 2 momentin mukaan, jos hankintamenettelyä ei toteuteta kaikkien osallistuvien hankintayksiköiden nimissä ja puolesta, osallistuvat hankintayksiköt vastaavat yhdessä hankintalain säännösten noudattamisesta siltä osin kuin ne ovat toteuttaneet hankintamenettelyn vaiheet yhdessä. Osallistuva hankintayksikkö on yksin vastuussa hankintalain säännösten noudattamisesta niiden vaiheiden osalta, jotka se toteuttaa omissa nimissään ja omasta puolestaan.

---

<sup>14</sup> Ks. esim. MAO:542/11.

7.10.2020

Hankintalain esitöiden mukaan mainitussa pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa hankintayksiköt tekevät yhdessä yksittäisen hankinnan. Esitöissä on viitattu hankintadirektiivin johdanto-osan 71 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kysymys on yhteishankintayksikköön verrattuna vähemmän institutionalisoituneista ja järjestelmällisistä yhteishankintojen muodoista. Direktiivin tarkoituksena on selkeyttää tällaisten yhteishankintojen piirteitä, koska ne voivat olla merkittävässä asemassa erityisesti innovatiivisten hankkeiden yhteydessä. Tällaisia yhteishankintoja voidaan toteuttaa eri muodoissa, kuten yhteisellä koordinaatiolla toteutetuilla hankinnoilla, yhteisen hankinnan kohteen kuvauksen laatimisella, useiden hankintayksiköiden identtistä hankintaa koskevilla itsenäisillä hankintamenettelyillä sekä yhden hankintayksikön valtuuttamisella hallinnoimaan hankintamenettelyä muiden hankintayksiköiden puolesta.<sup>15</sup>

Hankintalain 116 §:n viittaussäännöksen perusteella yllä mainittua lain 21 §:ää ei sovelleta käyttöoikeussopimukseen. Näin ollen voidaan yleisten oikeudellisten periaatteiden mukaisesti pitää lähtökohtana, että käyttöoikeussopimusten osalta jokainen oikeustoimikelpoinen taho vastaa itse tekemistään sopimuksista ja niiden lainmukaisuudesta. Tilanteissa, joissa kaikki järjestelyyn osallistuneet tahot yhdessä allekirjoittavat sopimuksen, jolla sovitaan hankintalain soveltamisalaan kuuluvan järjestelyn toteuttamisesta, vastaavat KKV:n näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti kaikki kyseisen sopimuksen allekirjoittaneet hankintayksiköt hankintalainsäädännön noudattamisesta.

Savitaipaleen kunta ja Savitaipaleen Vanhaintuki ry ovat yhdessä ja yhteisestä aloitteestaan aloittaneet rakennusten myyntiä koskevan järjestelyn. Kunta on omasta ja yhdistyksen puolesta organisoinut ostotarjousmenettelyn ja lähettänyt rakennusten ostotarjouspyynnön sotealan yrityksille. Ostotarjouspyynnössä on todettu, ettei järjestely koske palveluhankintoja, vaan järjestämisvastuullinen taho kilpailuttaa tai muutoin järjestää hankintansa hankintalain edellyttämällä tavalla.

Eksote on todennut KKV:lle antamassaan selvityksessä, että se on osallistunut asian valmisteluun Savitaipaleen kunnan aloitteesta vastan jälkeen, kun kunta oli jo vertaillut ostotarjouksia ja valinnut ostajan myymilleen sote-rakennuksille.

Savitaipaleen kunta on KKV:lle antamassaan selvityksessä korostanut, ettei se ole ollut osapuolena tekemässä Peiponpesän ja Koivukodin palveluja eli vammaisten henkilöiden sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluita koskevia sopimuksia, vaan sopimusneuvottelut on käyty täysin Eksoten ja Mehiläisen kesken. Eksote ja Mehi-

---

<sup>15</sup> HE 108/2016 vp, s. 109–110 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

7.10.2020

läinen ovat tehneet keskenään myös ikääntyneiden asumispalveluja koskevat sopimukset.

Eksote on neuvotellut ja allekirjoittanut järjestelyyn sisältyvät palveluja koskevat hankintasopimukset omissa nimissään ja omasta puolestaan, ja Eksote yksin suorittaa rahallisen vastikkeen hankittavista palveluista. Eksoten on hankintayksikkönä tullut arvioida menettelyyn sisältyvien hankintojen osuus ja Eksote olisi omilla toimillaan ja päätöksillään voinut vaikuttaa siihen, toteutetaanko järjestely hankintalain mukaista menettelyä noudattaen. KKV toteaa, että Eksoten vastuu menettelyn hankintalainmukaisuudesta on siten asiassa selkeä.

Vaikka Savitaipaleen kunta ja Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot ovat hankintayksiköitä, ja ne ovat allekirjoittaneet hankintalain soveltamisalaan kuuluvan pääsopimuksen, ne eivät kuitenkaan maksa vastiketta järjestelyyn sisältyvistä hankinnoista. Kuten edellä on todettu, KKV katsoo, että järjestelyä on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Järjestelyssä on kyse sekamuotoisesta sopimuskokonaisuudesta, ja koko sopimuskokonaisuuteen olisi tullut soveltaa hankintalakia. Virasto ilmaisee käsityksensä hankintalain yhteishankintoja koskevan vastuun osalta, että kun hankintayksiköt ovat yhdessä allekirjoittaneet hankintalain soveltamisalaan kuuluvaa sekamuotoista järjestelyä koskevan pääsopimuksen, niiden kaikkien on katsottava osallistuneen hankintaan ja toteuttaneen hankinnan kokonaisuudessaan kaikkien osallistuvien hankintayksiköiden nimissä ja niiden puolesta. Näin ollen kaikki hankintayksiköt myös vastaavat järjestelyn tekemisen osalta hankintalain säännösten noudattamisesta.

## Johtopäätös

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että selvityksen kohteena ollut sekamuotoinen sopimuskokonaisuus kuuluu hankintalain soveltamisalaan, ja sen kilpailuttamismenettely olisi tullut toteuttaa hankintalain säädännön edellyttämällä tavalla.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Savitaipaleen kunnan ja Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalojen huomiota hankintalain sekamuotoista sopimusta ja sitä koskevaa kilpailuttamisvelvollisuutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevaa erityislanteissa tehtävää suorahankintaa koskeviin oikeusohjeisiin.

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 3 §, 4 §, 5 §, 6 §, 7 §, 21 §, 25 §, 27 §, 28 §, 107 §, 110 §, 116 §, 139 §, 164 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

7.10.2020

## Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa erikoistutkija Niina Ruuskanen, puhelin 029 505 3871, sähköposti [etunimi.sukunimi@kkv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kkv.fi).

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Erityisasiantuntija Niina Ruuskanen

Jakelu

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä

Savitaipaleen kunta

Kiinteistö Oy Savitaipaleen Vuokratalot