

20.12.2021

Asia

Hankintojen valvonta: Seinäjoen kaupungin pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Seinäjoen kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt 9.8.2021 asiassa selvitystä Seinäjoen kaupungilta, joka on vastannut selvityspyyntöön 23.8.2021. Virasto on esittänyt asiassa lisäkysymyksiä 15.9.2021. Kaupunki on toimittanut vastaukset lisäselvityspyyntöön 30.9.2021.

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 suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen 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 suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

20.12.2021

AsiaselostusHankintamenettelyn kulku

Seinäjoen kaupunki on kilpailuttanut keväällä 2015 pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankinnat sopimuskaudelle 1.6.2015 – 31.5.2017, vuoden mittaisella optiokaudella ajalle 1.6.2017 – 31.5.2018. Hankinnasta on julkaistu hankintailmoitus 19.3.2015. Hankinnan ennakoiduksi arvoksi on hankintailmoituksessa ilmoitettu 530 000 euroa (alv 0 %).

Pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankintoja koskevia sopimuksia on jatkettu sopimuskauden päättymisen jälkeen kirjallisesti alkuperäisten sopimusten mukaisin ehdoin ajalle 1.6.2018 – 31.10.2018 sekä 1.11.2018 – 31.12.2018. Hankintoja on tämän jälkeen jatkettu ilman kirjallisten sopimusten allekirjoittamista.

Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin hankintarenkas on kilpailuttanut pesu- ja desinfektioaineita sopimuskaudelle 1.4.2019 – 31.3.2021, kahden vuoden optiolla. Seinäjoen sosiaali- ja terveyskeskus sekä Y-talo ovat olleet osallistujajärjestäjinä kilpailutuksessa. Sopimuksen optiokausi on otettu käyttöön.

Osa Seinäjoen kaupungin alkuperäisten sopimusten mukaisista tavaroista on 1.4.2019 alkaen hankittu hankintarenkaan kilpailuttaman sopimuksen perusteella. Y-talon desinfiointiaineiden, käsidesien ja nestesaippuoiden hankintoja on tehty sopimukseen perustuen 1.4.2019 alkaen. Alkuvuodesta 2020 lähtien kyseiseen sopimukseen perustuen on tehty myös kaikki Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ostot desinfiointiaineiden, käsidesien ja nestesaippuoiden osalta.

Seinäjoen kaupunki on kuitenkin vielä vuosien 2019–2021 aikana hankkinut kilpailuttamatta pesu- ja puhdistusaineita sekä siivoustarvikkeita.

Hankintayksikön antama selvitys

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan ilman kilpailutettua sopimusta tehtyjen hankintojen arvonlisäveroton arvo vuonna 2019 on ollut 199 815,68 euroa, vuonna 2020 146 724,56 euroa ja vuoden 2021 tammi-elokuun aikana 89 623,33 euroa.¹

Seinäjoen kaupunki on antamassaan selvityksessä todennut, että kilpailutuksen valmistelu on aloitettu useita kertoja alkuperäisen sopimuskauden päättymisen jälkeen, mutta valmistelu on keskeytynyt eri syistä. Kaupungin mukaan sen hankintatoimessa, joka lähtökohtaisesti vastaa kilpailutuksista yhdessä palvelualueen kanssa, on vuosien 2018–2020 aikana ollut pitkään kestänyt henkilökuntavajaus. Syksyllä 2020 henkilökuntavaje on saatu paikatua, mutta siinä vaiheessa kyseessä olevaa hankintaa on jouduttu siirtämään muiden hankintayksiköissä kiireellisimmiksi ja tärkeämmiksi katsottujen hankintojen

¹ Luvut eivät sisällä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin hankintarenkaan pesu- ja desinfektioaineiden hankintasopimuksen mukaisia ostoja.

20.12.2021

vuoksi. Vuoden 2019 aikana Seinäjoen kaupungin koko keskusvarasto on siirtynyt uusiin tiloihin, ja tästä on hankintayksikön mukaan aiheutunut hankinta- ja varastopalveluihin paljon ennakoimatonta työtä. Vuonna 2020 pandemia-tilanne ja siihen liittyvät kriittiset hankinta- ja sopimustarpeiden muutokset johtivat ennennäkemättömään työkuormaan. Pandemian aiheuttamaa työkuormaa puretaan edelleen sekä hankinta- että varastopalveluissa. Hankintayksikkö on selvitysten aikana ilmoittanut hankinnan kilpailuttamisen olevan valmistelussa.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden² mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, vanha hankintalaki) 76 §:ssä säädettyä. Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.³

Markkinaoikeus on arvioinut hankintasopimuksen syntymistä olosuhteiden perusteella tapauksessa MAO:450/2020. Asiassa oli kyse DNA-analyysipalveluiden hankinnoista, joista ei ollut tehty kirjallisia hankintasopimuksia. Palveluja tilattiin toistuvasti lukuisilta eri toimittajilta käyttämällä lähetteitä. Päätös siitä, miltä palveluntuottajalta analyysipalvelu tilattiin, tehtiin vasta lähetteen kirjoittamisen yhteydessä lääkärin toimesta. Hankintayksikkö oli käynyt sähköpostikeskusteluja ja sopinut hinnoista vain yhden palveluntuottajan kanssa. Markkinaoikeuden arvio oli, että koska hankintayksikkö oli tehnyt toistuvasti useita suoraankintoja eri palveluntuottajilta ilman kirjallisia hankintasopimuksia, on hankintayksikkö vasta yksittäisen tilauksen yhteydessä tehnyt tosiasiallisen päätöksen siitä, keneltä ja millä ehdoilla palvelu ostetaan. Näin ollen jokainen hankintayksikön tekemä tilaus ja sen perusteella palveluntuottajan toimittama analyysi ovat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille.

Seinäjoen kaupunki on jatkanut sopimuskauden päättymisen jälkeen sopimuksia toimittajien kanssa kirjallisesti ajalle 1.6.2018 – 31.10.2018 sekä 1.11.2018 – 31.12.2018. Tämän jälkeen hankinnoista ei ole solmittu

² Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

20.12.2021

hankintasopimuksia tavarantoimittajien kanssa, vaan hankintayksikkö on 1.1.2019 alkaen jatkanut hankintoja suullisten sopimusten perusteella. Hankintayksikön mukaan tilaamista on jatkettu aiempien ehtojen mukaisesti, mutta ehtoja ei ole erikseen vahvistettu kirjallisesti. Tilaukset on tehty sähköpostitse excel-lomakkeella⁴.

Virasto katsoo, että toimintamallissa, jossa hankintayksikkö ei ole tehnyt hankintapäätöksiä tai kirjallisia sopimuksia toimittajien kanssa, eikä ole nimenomaisesti erikseen sopinut hankinnan ehdoista, ovat hankintayksikön tekemät tilaukset muodostaneet kukin oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja toimittajan välille.

Hankinnan arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tavarahankintojen, palveluhankintojen ja suunnittelukilpailuiden kansallinen kynnysarvo on ilman arvonlisäveroa 60 000 euroa.

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 27 §:n 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

Hankintalain 30 §:n 2 momentin mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen; taikka 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana, taikka jos kysymys on yli 12 kuukautta voimassa olevasta sopimuksesta, sitä seuraavan talousarviokauden aikana.⁵

⁴ Lomakkeella muun muassa viitataan sopimusnumeroon, yksilöidään tilattavien tuotteiden tuotenumerot, tilattavat kappalemäärät sekä hinnat.

⁵ Lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta (499/2021) hankintalain 30 §:n 2 momentin 2 kohdan sanamuoto on täsmennetty vastaamaan hankintadirektiiviä (2014/24/EU). Kohdan mukaan "Säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään

20.12.2021

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.⁶

Virasto katsoo, että vaikka käsillä olevassa tapauksessa Seinäjoen kaupungin tekemät tilaukset ovat edellä kuvatusti muodostaneet kukin oman sopimuksensa, ovat ne luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavia samantyyppisiä hankintoja, joiden on katsottava kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Hankinnat on myös aiemmin kilpailutettu yhtenä kokonaisuutena.

Seinäjoen kaupungin kilpailuttamattomien pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankintojen arvo on vuonna 2019 ollut 199 815, 68 euroa (alv 0 %), vuonna 2020 146 724,56 euroa (alv 0 %) ja vuoden 2021 tammielokuun aikana 89 623,33 euroa (alv 0 %). Virasto toteaa, että hankintojen hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen ennakoitu arvo on ylittänyt kansallisen kynnysarvon ja hankinta olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

Suorahankintaperusteiden soveltuminen

Seinäjoen kaupunki ei ole virastolle toimittamissaan selvityksissä viitannut hankintalain 40 §:ssä lueteltuihin suorahankintaperusteisiin hankintojen kilpailuttamatta jättämisen perusteena. Toimittamissaan selvityksissä hankintayksikkö on todennut, että hankintojen tekemistä on jatkettu samoilta sopimustoimittajilta alkuperäisin ehdoin, koska hankinnan kilpailutus on viivästynyt. Hankintayksikkö on muun muassa perustellut viivästymistä henkilöstövajauksella, muiden hankintojen kilpailuttamisella, keskusvaraston siirrolla ja koronapandemialla. Vaikka hankintayksikkö ei ole viitannut hankintalain mukaisten suorahankintaperusteiden olemassaoloon, virasto on kuitenkin arvioinut erityisesti hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisen äärimmäisen kiireen edellytysten soveltumista käsillä olevassa tapauksessa.

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. Kaikkien äärimmäisen kiireen edellytysten on suorahankintaperusteiden soveltamiseksi täyttyttävä samanaikaisesti.

Edellä mainittua lainkohtaa koskeissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että kiireen tulisi ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei hankintadirektiivin

ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana taikka sitä seuraavan talousarviokauden aikana, jos tämä on pitempi kuin 12 kuukautta." Laki tuli voimaan 1.7.2021.

⁶ HE 108/2016 vp, s. 121.

20.12.2021

32 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti voi olla peruste suora hankinnan 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 suora hankinnan tekemiselle on lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännökseen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.⁷

Oikeuskäytännössä on katsottu, että koska suora hankinta on poikkeus hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudesta, on hankinta tehtävä sen voimassaoloajan ja kohteen osalta vain siinä laajuudessa kuin sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Suora hankinnan tarkoittaessa sopimuksen tekemistä suora hankinnan perusteen on lisäksi oltava edelleen olemassa sillä hetkellä, kun suora hankintaa koskeva sopimus tehdään.⁸

Euroopan unionin komission 1.4.2020 julkaiseman tiedonannon mukaisesti joissain tilanteissa koronapandemia voi oikeuttaa suora hankintojen tekemiseen kiireperusteella.⁹ Virasto toteaa kuitenkin, että nyt arvioitavassa tapauksessa hankintayksikkö on tehnyt pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden suora hankintoja kilpailutetun sopimuskauden päättymisestä lähtien eli 1.6.2018 alkaen. Koska suora hankinnat ovat alkaneet jo merkittävästi ennen koronapandemian vaikutusten konkretisoitumista Suomessa, ei ole syytä ottaa erikseen huomioon pandemian vaikutuksia suora hankinnan lainmukaisuuden arvioinnissa, vaan pandemiatilanteen aiheuttama viivästymisen kilpailuttamisessa on ollut osa jatkumoa, joka on alkanut jo alkuperäisen sopimuskauden päättyttyä.

Virasto huomauttaa, että Seinäjoen kaupunki on tehnyt pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankintoja kilpailuttamatta yli kolmen vuoden ajan. Kyse ei, tilanteen jatkuttua vuosien ajan, ole voinut olla hankintayksikölle ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneesta äärimmäisestä kiireestä, jota hankintayksikkö ei olisi kohtuudella voinut ennakoida. Virasto toteaa myös, että Seinäjoen kaupungin kilpailutuksen viivästymiseen johtaneet syyt eivät ole olleet hankintalain tarkoittamalla tavalla hankintayksiköstä itsestään riippumattomia.

Virasto katsoo, että asiassa saadun selvityksen perusteella suora hankinnat eivät ole perustuneet hankintalain tarkoittamaan äärimmäiseen kiireeseen. Asiassa ei ole myöskään tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin muu hankintalaissa mainittu suora hankintaperuste soveltuisi tapaukseen.

Johtopäätös

Seinäjoen kaupunki on vuosina 2020 ja 2021 pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankintoja tehdessään laiminlyönyt hankintalain 1 §:n

⁷ HE 108/2016 vp, s. 135.

⁸ Ks. esim. KHO 29.6.2011, taltio 1792 (KHO:2011:59).

⁹ Komission tiedonanto 2020/C/108 I/01.

20.12.2021

mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Kaupunki on tehnyt suoraankintoja ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Seinäjoen kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä pesu- ja puhdistusaineiden sekä siivoustarvikkeiden hankinnoissa.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 40 §, 128 § 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.

Lisätietoja asiasta antaa johtava asiantuntija Anni Vanonen, puhelin 029 505 3875, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Anni Vanonen

Jakelu

Seinäjoen kaupunki