

22.10.2021

Asia

Hankintojen valvonta: Muuramen kunnan maa-aineshankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Muuramen kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 12.4.2021 ja 22.6.2021 pyytänyt asiassa selvitystä Muuramen kunnalta, joka on vastannut selvityspyyntöihin 27.4.2021 ja 20.7.2021. Kunta on lisäksi 15.6.2021 ja 13.10.2021 toimittanut virastolle lisätietoa aiempaan selvitykseensä.

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.

22.10.2021

Asiaselostus

Muuramen kunnan vuotta 2020 koskevan tilintarkastuspöytäkirjan mukaan kunnassa on vuonna 2020 (12 kk) tehty maa-aineshankintoja 866 433 eurolla ilman hankintalain mukaista kilpailutusta NCC Industry Oy:ltä sekä Keski-Suomen Kuljetus Oy:ltä (KSK Oy/K-S Kuljetus Oy). Keski-Suomen Kuljetus Oy:ltä hankintoja on tehty 561 342 eurolla (142 erillistä ostolaskua) ja NCC Industry Oy:ltä 305 091 eurolla (89 erillistä ostolaskua).

Pöytäkirjan mukaan maa-ainestarjoukset uusille rakennettaville kohteille on pyydetty edellä mainituilta toimittajilta sähköpostitse. Myös maa-ainesten toimittaminen on sovittu sähköpostitse. Maa-ainesten hankinnoista ei ole tehty päätöksiä tai kirjallisia sopimuksia.

Hankintatavan valintaan ovat kunnan mukaan vaikuttaneet tunnetut paikalliset toimijat, tietämys heidän toimintatavoistansa, monipuolinen maa-ainevalikoima, toimitusvarmuus sovituissa ajassa sekä mahdollisuus kuljettaa kunnan rakennuskohteista tulevat maa-ainekset joko kunnan osoittamaan loppusijoituspaikkaan tai maa-ainestoimittajan loppusijoituspaikkaan.

Muuramen kunta on ennen Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityspyynnön lähettämistä ryhtynyt valmistelemaan maa-aineshankintojen kilpailutusta. Muuramen kunta on julkaissut maa-aineshankintoja koskevan hankintailmoituksen 31.3.2021.

Muuramen kunnan selvitys

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan maa-aineksia tarvitaan kunnassa muun muassa uusien alueiden rakennuskohteissa, katujen kunnossapidossa, vesihuoltovuotojen korjauksissa ja erillisten jälkitonttiliittymien rakentamisessa. Uusien alueiden rakennuskohteissa rakennetaan hankkeesta riippuen katua, vesihuoltoa ja hulevesiviemärointiä. Lisäksi maa-aineksia tarvitaan esimerkiksi uimarannoilla, leikkikentillä, laduilla, luontopoluilla, kiinteistöjen leikkikentillä sekä pihojen kunnostamisessa.

Maa-aineksen toimittaminen on sisältänyt maa-ainemateriaalin toimittamisen sovituissa kuljetusvälineessä kohteeseen sovittuna ajankohtana. Lisäksi kohteista on kuljetettu pois maa-aineksia joko kunnan osoittamaan tai maa-ainestoimittajan loppusijoituspaikkaan. Maa-ainestoimittaja on veloittanut vastaanottohinnan loppusijoituspaikalleen sijoitetuista maa-aineksista.

Hankintayksikön mukaan vuonna 2020 Muuramen kunnan maarakennusurakoihin ja rakennuskohteisiin on pyydetty hintatiedusteluna maa-ainestarjoukset uusille rakennettaville kohteille kohteittain NCC Industry Oy:ltä sekä Keski-Suomen Kuljetus Oy:ltä sähköpostitse. Saatujen tarjoushintojen perusteella myös maa-ainesten toimittaminen ja ehdot on sovittu kohteittain sähköpostitse. Maa-ainestilauksia on tehty kohteeseen tarpeen mukaan puhelimitse. Maa-aineksia on tilannut työmaakohteen vastaava mestari, työmaahenkilö tai työntekijä. Tarkemmat kiviainestoitustilaukset kohteeseen on siten sovittu puhelimitse, esimerkiksi kun on tarvittu hiekkaa.

22.10.2021

Kunnan selvityksen mukaan hankintoja ei ole vuonna 2020 kilpailutettu hankintalain mukaisesti, koska hankinnan kilpailutus on katsottu niin monimutkaiseksi ja kompleksiseksi kokonaisuudeksi. Tähän ovat vaikuttaneet hankintamäärät, kohteiden määrät, poiskuljetettava maa-aines, toimialan sen hetkinen työnjako sekä henkilöresurssit. Tarjouskilpailua ei edellä mainituista syistä ole katsottu mahdolliseksi järjestää tasapuolisesti, sillä eri maa-ainesten määrät, kohteet, kohteissa tarvittavien maa-ainesten määrät ja pois kuljetettavan maa-aineksen määrä sekä tilaajan tarjoamien läjityspaikkojen tilavuus ja soveltuvuus kullekin pois ajettavalle maa-ainekselle olisi perustunut vain hyvin karkeaan arvioon.

Hankintojen arvo on vuonna 2020 ollut yhteensä 698 736,52 euroa (alv 0 %).¹ Muuramen kunnan selvityksen mukaan Keski-Suomen Kuljetus Oy:ltä on vuonna 2021 tehty heinäkuun loppuun mennessä ostoja yhteensä noin 309 830 eurolla (alv 0 %). Maa-aineshankintoja ei ole kunnan selvityksen mukaan kilpailutettu hankintalain mukaisesti myöskään aiempina vuosina, vaan maa-aineksista on tehty hintatiedustelu joko sähköpostitse tai puhelimitse samoilta toimittajilta kuin vuonna 2020. Vuonna 2018 ostoja on tehty NCC Industry Oy:ltä sekä Keski-Suomen Kuljetus Oy:ltä yhteensä 438 352,01 eurolla (alv 0 %) ja vuonna 2019 yhteensä 921 714,44 eurolla (alv 0 %).

Muuramen kunnan maa-aineshankinnoista on 31.3.2021 julkaistu tavarahankintoja koskeva EU-hankintailmoitus HILMA-palvelussa (www.hankintailmoitukset.fi) ja TED-ilmoitus 2.4.2021. Hankintakaudeksi on ilmoitettu 1.7.2021-30.6.2023. Lisäksi hankintaan on sisällynyt kaksi yhden vuoden optiokautta. Muuramen kunta on tehnyt hankintapäätöksen § 169 kiviainesten ja maanajon hankinnasta 24.5.2021. Muuramen kunta on kesäkuussa 2021 ilmoittanut KKV:lle, että kiviainesten ja maanajon hankintaa koskevasta hankintapäätöksestä on valittu markkinaoikeuteen. Tämän seurauksena Muuramen kunta on päätenyt tekemään 21.6.2021 hankintaoikaisun, jolla hankinta on keskeytetty ja hankintapäätös kumottu. Hankinnasta on julkaistu uusi hankintailmoitus 2.8.2021 ja hankintapäätös kilpailutuksesta on tehty 4.10.2021.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

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

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 vastikefta vastaan.

¹ Kunnan antaman selvityksen mukaan tilintarkastuspöytäkirjassa esitettyyn arvoon 866 433 euroa on sisällynyt alv 22 %.

22.10.2021

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 oikeustapauksessa MAO:450/2020.⁴ 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 suorahankintoja 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.

Virasto toteaa, että Muuramen kunta ei ole tehnyt maa-ainesten hankinnoista hankintapäätöksiä tai kirjallisia hankintasopimuksia toimittajien kanssa, vaan hankinnan ehdoista on sovittu sähköpostitse ja tilaukset on tehty puhelimitse. Hankintayksikkö on kuitenkin tosiasiallisesti ryhtynyt hankinnan toteuttamiseen tekemällä maa-ainesostoja kahdelta toimittajalta.

Virasto toteaa, että asiassa annettu selvitys osoittaa, että vasta yksittäisten sähköpostitse tehtyjen hintatiedustelujen ja niihin saatujen vastausten perusteella on tehty tosiasiallinen päätös siitä, keneltä maa-ainesostoja tehdään. KKV katsoo, että jokainen Muuramen kunnan sähköpostitse tekemä hintatiedustelu, siihen saatu vastaus ja puhelimitse tehty tilaus ovat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja toimittajan välille.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

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.

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.

⁴ MAO:450/20, diaarinumero: 2019/376, antopäivä: 12.10.2020.

22.10.2021

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

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 hankintaeräitä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.⁶

KKV katsoo, että jokainen sähköpostitse tehty hintatiedustelu, yhdessä siihen saadun vastauksen ja puhelimitse tehdyn tilauksen kanssa muodostaa oman sopimuksensa. Nämä sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia. Vuonna 2021 ostoja on tehty heinäkuun loppuun mennessä yhteensä noin 309 830 eurolla (alv 0 %). Hankintojen arvo on vuonna 2020 ollut 698 736,52 euroa (alv 0 %), vuonna 2019 921 714,44 euroa (alv 0 %) ja vuonna 2018 438 352,01 euroa (alv 0 %).

Hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan EU-kynnysarvo on ilman arvonlisäveroa laskettuna 214 000 euroa muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa 1.1.2020 alkaen.

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 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.

22.10.2021

Nyt arvioitavana olevassa tapauksessa hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt edellä mainitun EU-kynnysarvon ja hankinta olisi siten tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja valitsemiltaan toimittajilta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Muuramen kunnan tekemät maa-ainesostot hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja. Hankintayksikkö ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n suorahankintaperusteista.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin laissa mainittu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täyttyvän.

Johtopäätös

Muuramen kunta on vuonna 2020 ja 2021 maa-aineshankintoja tehdessään laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Kunta on tehnyt suorahankintoja ilman hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että Muuramen kunnan olisi tullut kilpailuttaa maa-aineshankintansa julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Muuramen kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 26 §, 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 erityisasiantuntija Emmi Silvo, puhelin 029 505 3878, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

22.10.2021

Ylijohtaja

Timo Mattila

Erityisasiantuntija

Emmi Silvo

Jakelu

Muuramen kunta