

Asia

Hankintojen valvonta: Utsjoen kunnan rakennustöiden valvontapalveluiden hankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 8.7.2021, 1.9.2021 ja 28.9.2021 pyytänyt asiassa selvitystä Utsjoen kunnalta, joka on vastannut selvityspyyntöihin 12.8.2021, 24.9.2021 ja 5.10.2021.

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 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.

9.2.2022

AsiaselostusHankintamenettelyn kulku

Utsjoen kunta (myöhemmin myös "hankintayksikkö") on hankkinut koulujen ja monitoimitalojen rakennustöiden valvontapalveluita suorahankintana Insinööri-toimisto Matti Salonen Ky:ltä. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoitusta tai tehty kirjallisia hankintapäätöksiä.

Utsjoen kunta ja Matti Salonen Ky ovat allekirjoittaneet kaksi talonrakennustyön valvontasopimusta. Ensimmäisen 13.9.2019 päivätyn sopimuksen mukaan valvontakohteisiin ovat sisältyneet Utsjokisuun monitoimitalo, Utsjokisuun lukion asuntola sekä Karigasniemen koulu. Kyseiseen sopimukseen on tarkennettu, että Nuorgamin koulun valvonnasta sovitaan erikseen. Toisen 2.7.2020 päivätyn sopimuksen mukaan valvontakohteina ovat olleet Utsjokisuun vanhan koulun korjaustyöt, Karigasniemen koulun vanhan osan korjaustyöt sekä Nuorgamin koulu.

Utsjoen kunnan selvitys

Utsjoen kunnan antaman selvityksen mukaan rakennusurakoiden valvontahankintojen arvonlisäveroton arvo on vuonna 2019 ollut 109.352,00 euroa, vuonna 2020 114.126,00 euroa ja vuonna 2021 58.970,00 euroa. Hankintayksikön mukaan kyseiset summat sisältävät myös Matti Salonen Ky:ltä hankittuja suunnittelu- ja rakennuttamispalveluita, joita ei ole kirjanpidossa eritelty rakennusvalvontapalveluista. Hankintayksikkö on lisäselvityksessään tarkentanut, että pelkästään 2.7.2020 tehtyyn sopimukseen perustuvien valvontahankintojen arvo on ollut yhteensä 97.383,62 euroa, mistä määrästä Nuorgamin koulun osuus on puolestaan ollut 78.256,17 euroa.

Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä todennut, että rakennusurakoiden valvontojen arvoja ei ole laskettu yhteen hankintahetkillä, vaan niiden on arvioitu alittavan kansalliset kynnyсарvot. Valvontojen arvoa ei ole myöskään arvioitu erikseen euromääräisesti, vaan ainoastaan osana rakennushankkeiden kokonaiskustannuksia. Lisäksi hankintayksikön mukaan valvontojen arvot ovat muodostuneet yllättävän suuriksi muun muassa Nuorgamin urakoitsijan konkurssista aiheutuneen lisätyön vuoksi. Konkurssin lisäkustannusvaikutus on ollut 8.742,50 € (alv. 0 %).

Utsjoen kunta on todennut, että aiemmissa hankkeissa se on toteuttanut tarvittavan rakennusvalvonnan palkkaamalla rakennusvalvonnan toteuttaneen insinöörin osa-aikaiseksi työntekijäksi. Palvelun hankinnalle ei ole siten aiemmin ollut tarvetta, koska se on tehty täysin omana työnä. Utsjoen kunta on selvityksessään ilmoittanut, että tarvittavat kansallisen kynnyсарvon ylittävät rakennusurakoiden valvontapalvelu-, rakennuttamispalvelu- ja suunnittelupalveluhankinnat tullaan jatkossa kilpailuttamaan.

9.2.2022

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.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonnlisäveroa laskettuna on 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3—4 kohdassa toisin säädetä.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonnlisäveroa. 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 2 §:n 3 momentin 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.¹

Utsjoen kunta on tehnyt kaksi erillistä rakennustöiden valvontaa koskevaa hankintasopimusta, joista molemmat ovat sisältäneet useampia valvontakohteita. Koska rakennustöiden valvontapalvelut eivät ole olleet osa varsinaisia rakennusurakkahankintoja, olisi niitä tullut ennakoitua arvoa laskettaessa arvioida urakoista erillisinä palveluhankintoina. KKV katsoo, että ainakin 2.7.2020 sopimukseen sisältyvät valvontapalvelut ovat kuuluneet samaan luontevaan hankintakokonaisuuteen.

Hankintayksikön 2.7.2020 tekemään sopimukseen perustuvien valvontahankintojen toteutunut arvo on ollut yhteensä 97.383,62 euroa. KKV toteaa, että vaikka hankinnan arvo on ollut 8.742,50 euroa ennakoitua suurempi

¹ HE 108/2016 vp, s. 121.

9.2.2022

urakoitsijan konkurssista aiheutuneen ennakoimattoman lisätyön vuoksi, on arvo silti selvästi ylittänyt palveluhankinnoille asetetun kansallisen kynnyksiarvon 60.000 euroa. KKV toteaa lisäksi, että vuonna 2019 tehdyn sopimuksen perusteella hankintayksikön on täytynyt olla tietoinen rakennustöiden valvontapalveluiden kustannustasosta. Siten hankintayksikkö ei ole hankinnan laatu ja laajuus huomioiden voinut perustellusti ainakaan enää kesällä 2020 uutta hankintasopimusta tehdessään arvioida, että hankinnan ennakoitu arvo alittaisi kansallisen kynnyksiarvon. Hankintayksikön olisi tullut kiinnittää huomiota ennakoitun arvon huolelliseen ja objektiiviseen laskemiseen sekä hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuteen.

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 valitsemaltaan toimittajalta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Utsjoen kunnan tekemät rakennustöiden valvontapalveluostot 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.

Johtopäätös

Utsjoen kunta on rakennustöiden valvontahankintoja tehdessään laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Kunta on 2.7.2020 allekirjoitetun sopimuksen nojalla tehnyt suorahankintoja ilman hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että Utsjoen kunnan olisi tullut kilpailuttaa rakennustöiden valvontapalvelut julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

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

Sovelletut säännökset

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

9.2.2022

Lisätietoja asiasta antaa erityisasiantuntija Elisa Aalto, puhelin 029 505 3683, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Erityisasiantuntija Elisa Aalto

Jakelu Utsjoen kunta