

04.06.2018

Asia

Hankintojen valvonta: Riihimäen kaupungin kotihoidon palvelut (Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös 20.6.2017 § 106 ”Määräaikaisen kehittämisprojektin käynnistäminen kotihoidon palvelutuotannon monipuolistamiseksi”, dno SOTELA/1197/2017)

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavaksi omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 14.7.2017 aloittanut asiassa selvitystoimenpiteet pyytämällä selvitystä Riihimäen kaupungilta. Selvitysten perusteella virasto laati asiassa luonnoksen esitykseksi markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi. Kuulemisen yhteydessä Riihimäen kaupunki ilmoitti kilpailuttavansa palvelut ja päättävänsä sopimuksen Mehiläinen Oy:n kanssa 15.5.2018 mennessä.

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.

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.

04.06.2018

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

Asiaselostus

Hankintamenettely ja asian tausta

Riihimäen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta käynnisti 20.6.2017 päätöksellään § 106 kotihoidon tuotantotapojen vertailuhankkeen Mehiläinen Oy:n kanssa. Lautakunta hyväksyi päätöksellään Mehiläinen Oy:n tarjoukset kotihoidon palvelujen ja kotisairaanhoidon tuottamisesta sekä päätti aloittaa yt-neuvottelut kotihoidon henkilöstön kanssa.

Mehiläinen Oy oli käynyt esittelemässä toimintaansa sosiaali- ja terveyslautakunnan kokouksessa 30.5.2017. Lautakunta käynnisti tuolloin päätöksellään § 74 selvitystyön määräaikaisen kehittämisprojektin toteuttamiseksi kotihoidossa. Tältä pohjalta Riihimäen kaupungin kotihoidossa neuvoteltiin Mehiläinen Oy:n kanssa määräaikaisen tuotantotapojen vertailuhankkeen aloittamisesta. Lautakunnan 20.6.2017 tekemän päätöksen mukaan hanke suunniteltiin siten, että Peltosaaren alueen asiakkuudet (noin 60 asiakasta) siirtyivät Mehiläinen Oy:n tuottamien kotihoidon palvelujen piiriin.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan 20.6.2017 tekemän päätöksen mukaan kotihoidon henkilöstön poissaolojen määrä oli ollut korkealla jo pitkään. Toimenpiteitä poissaolojen vähentämiseksi oli tehty jo usean vuoden ajan. Henkilöstön poissaoloissa ei kuitenkaan ollut tapahtunut muutosta useista kehittämistoimenpiteistä huolimatta. Kevään ja kesän 2017 aikana hoitohenkilöstön saatavuus oli edelleen vaikeutunut. Kotihoidon runsaiden sairauspoissaolojen sekä työ- ja vuosilomien vuoksi henkilöstötilanne oli hyvin haastava, eikä sijaisia saatu riittävästi. Asiakasturvallisuuden ja asiakkaiden palvelujen saatavuuden varmistamiseksi yhteistyö Mehiläisen kanssa katsottiin tarpeelliseksi käynnistää välittömästi.

Sopimuksesta ei julkaistu hankintalain 58 §:n mukaista tai muuta ilmoitusta HILMA-palveluun (www.hankintailmoitukset.fi).

Riihimäen kaupungin KKV:lle antama selvitys

Riihimäen kaupungin KKV:lle antaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen pohjalta allekirjoitettiin sopimus kaupungin puolesta 17.7.2017 ja Mehiläinen Oy:n puolesta 24.7.2017. Sopimus koski kotihoidon palveluja asiakkaan kotona. Selvityksen mukaan Mehiläinen Oy valikoitui sopimuskumppaniksi, koska yritys pystyi osoittamaan lisänneensä kotihoidon tuottavuutta ja henkilöstön työhyvinvointia merkittävästi toimintamallinsa avulla.

Riihimäen kaupungin antaman selvityksen mukaan palveluntuottajan valinta ei perustunut hankintalain mukaiseen kilpailuttamismenettelyyn, koska

04.06.2018

kyseessä oli kiireellinen hankintalain kynnysarvon alittava hankinta, jota hankintalaki ei koskenut. Selvityksessä viitattiin Riihimäen kaupungin keväällä 2017 voimassa olleisiin hankintaohjeisiin, joiden mukaan hankinnan voi tehdä ilman kilpailuttamista, jos sopimuksen tekeminen suoraan yrityksen kanssa on välttämätöntä hankintayksiköstä riippumattomasta ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi, joksi sijaistilanteen kärjistyminen kevään ja alkukesän aikana oli katsottu.

Selvityksen mukaan sijaistilanteen heikentyminen johtui useista samaan aikaan vaikuttaneista tekijöistä, kuten vuoden 2017 aikana paikkakunnalle valmistuneista asumisyksiköistä, joihin oli rekrytoitu henkilöstöä. Kotihoidon sairauspoissaolojen sekä perhe- ja opintovapaiden määrä ja siten myös sijaistarve oli kevään ja kesän aikana kasvanut. Myös kotihoidon toiminnan ohjausjärjestelmän käyttöönoton edellyttämien muutosten aiheuttamat reaktiot henkilöstössä olivat lisänneet poissaoloja.

Riihimäen kaupunki kertoi selvityksessään, että arvio sopimuksen puitteisissa hankittavien palvelujen arvonlisäverottomasta arvosta on noin 31 000 euroa kuukaudessa. Selvityksen mukaan sopimuksen enimmäisarvoa ja irtisanomista koskevilla ehdoilla sekä sopimuksen kuukausittaisella seurannalla kuitenkin pyrittiin varmistamaan, ettei sopimus ylitä hankintalain 400 000 euron kynnysarvoa.

KKV:n arvio menettelyn lainmukaisuudesta

Hankinnan ennakoitun arvon laskeminen

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 400 000 euroa mainitun lain liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja koskevissa hankinnoissa. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta hankintasopimuksiin tai käyttöoikeussopimuksiin, joiden ennakoitu arvo alittaa kansalliset kynnysarvot.

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 vaihtoehdot toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidentymisehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 30 §:n 3 momentin mukaan sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoitun arvon laskennassa perusteena on käytettävä toistaiseksi tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

04.06.2018

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin mainitun lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Riihimäen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan asiaa koskevan päätöksen otsikon mukaan kyseessä on "[m]ääräaikaisen kehittämisprojektin käynnistäminen kotihoidon palvelutuotannon monipuolistamiseksi". Allekirjoitetun sopimuksen mukaan sopimuksen kesto oli määritelty seuraavasti:

"Sopimus on voimassa ajalla 1.8.2017-31.7.2018, jonka jälkeen se jatkuu toistaiseksi voimassaolevana, mikäli kumpikaan osapuoli ei irtisano sopimusta. Sopimuksen irtisanomisaika on kolme (3) kuukautta.

Sopimuksen arvo hankinta-aikana on enintään 400.000 euroa."

Sopimuksen pidennysehto olisi tullut huomioida hankinnan ennakoitua arvoa määrittäessä. Hankintalain näkökulmasta vuoden määräaikainen palveluhankintasopimus, joka jatkuu ilman irtisanomista toistaiseksi, ja joka voidaan irtisanoa kolmen kuukauden irtisanomisajalla, vastaa toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta, jonka ennakoitun arvon laskentaan olisi tullut soveltaa hankintalain 30 §:n 3 momenttia.

Sopimuksella hankittavan palvelun arvonlisäveroton kuukausiarvo on Riihimäen kaupungin selvityksen mukaan arviolta noin 31 000 euroa. Kotihoidon palvelut luokitellaan hankintalain liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitetuiksi sosiaali- ja terveyspalveluiksi, joten palvelua koskeva 400 000 euron kynnysarvo ylittyy, kun palvelun kuukausiarvo kerrotaan luvulla 48 (31 000 x 48 = 1 488 000).

KKV katsoo, että hankintasopimukseen kirjatulla lisäehdolla, jonka mukaan sopimuksen arvo on enintään palvelun hankintaan sovellettavan hankintalain mukaisen kynnysarvon suuruinen, ei tule olla merkitystä ennakoitun arvon laskennassa. Tällaisen ehdon soveltaminen ennakoitun arvon laskentamenetelmiin voi olla tulkittavissa hankintalain 31 §:ssä tarkoitetuksi hankinnan arvon laskemiseksi poikkeuksellisin menetelmin lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Lisäksi mainittu ehto sallii sopimuksen puitteissa tapahtuvat ostot tasan 400 000 euron enimmäisrajaan saakka, jolloin kynnysarvo joka tapauksessa olisi ehdon mukaan saavutettavissa. Näin ollen sopimuksen ennakoitu arvo ei jää alle kansallisen kynnysarvon ja hankintaan olisi tullut soveltaa hankintalakia.

Riihimäen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalla oli ollut tiedossa hankintapäätöstä tehdessään palvelun tuntihinnat, mutta palvelusopimuksen pituus oli jätetty sekä hankintapäätöksessä että sosiaali- ja terveyslautakunnan hyväksymissä tarjouksissa avoimeksi. Päätöksen otsikon mukaan kyseessä olisi kuitenkin ollut määräaikainen kehittämisprojekti. Asian käsit-

04.06.2018

telyn yhteydessä lautakunnassa oli tehty päätösesitykseen muutosehdotus, jossa sopimuksen pituudeksi oli esitetty kuusi kuukautta. Muutosehdotus oli kuitenkin rauennut kannattamattomana ja sopimuksen pituus oli jäänyt päätöksessä määrittelemättä. Määrittämätön sopimuskausi vastaa sopimusoidellisesti toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta, joten huolellisesti toimiva hankintayksikkö olisi ennen hankintapäätöksen tekemistä pystynyt toteamaan, että hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankittavalle palvelulle asetetun kynnsarvon.

Suorahankintaperusteet

Hankintalain 109 §:n 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen sekä muiden erityisten palvelujen suorahankintoihin sovelletaan, mitä lain 40 ja 41 §:ssä säädetään suorahankinnoista palveluhankinnoissa.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehtoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta.

Hankintalain 40 §:n 2 momentissa on lueteltu ne tilanteet, joissa hankintayksikkö voi valita suorahankinnan. Mainitun 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. Kyseistä pykälää koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännökseen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.

Edelleen hallituksen esityksen perustelujen mukaan kiireen tulisi ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei hankintadirektiivin 32 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle olisi lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä.¹ Lainkohdassa tarkoitettu äärimmäinen ennakoimaton kiiretilanne voi syntyä esimerkiksi onnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttamia akuutteja terveystal- ja turvallisuusriskejä torjuessa.²

Koska hankinnasta ei julkaistu etukäteen hankintailmoitusta, vastasi Riihimäen kaupungin menettely suorahankintamenettelyä. Kaupungin KKV:lle antamassa selvityksessä mainitaan, että kynnsarvojen alittumisen lisäksi sopimuksen tekeminen suoraan yhden yrityksen kanssa oli välttämätöntä

¹ HE 108/2016 vp s. 135.

² HE 50/2006 vp s. 78.

04.06.2018

hankintayksiköstä riippumattomasta ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi, joksi sijaistilanteen kärjistyminen kevään ja alkukesän aikana oli katsottu.

Riihimäen kaupungin ongelmallinen sijaistilanne oli jatkunut sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen ja KKV:n saaman selvityksen mukaan jo pidemmän aikaa. Riihimäen kaupunki oli pyrkinyt aktiivisesti kohentamaan sijaisten saatavuutta, mutta yrityksistä huolimatta tilanne ei ollut olennaisesti parantunut, päinvastoin. Tilanteen kehittymistä on siten seurattu aktiivisesti. Koska sijaistilanne oli ollut huono jopa vuosien ajan, olisi Riihimäen kaupungilla ollut mahdollisuus varautua mahdolliseen kilpailutukseen jo aikaisemmin, eikä odottaa siihen asti, kunnes tilanne kärjistyy äärimmilleen. Lisäksi ainakin osa henkilöstön poissaoloihin ja siten sijaistilanteen kiristymiseen vaikuttaneista tekijöistä, kuten lautakunnan 20.6.2017 tekemässä päätöksessä mainitut vuosilomat, olisivat olleet ennakoitavissa. KKV:n arvion mukaan kiireen ei siten voisi katsoa aiheutuneen hankintayksiköstä riippumattomasta tai ennakoimattomasta syystä.

Vaikka hankintayksiköstä riippumaton ja ennakoimaton, äärimmäinen kiire olisi ollut käsillä Riihimäen kaupungissa, on oikeuskäytännössä katsottu, ettei perusteen käyttöä kuitenkaan saa jatkaa pidemmälle tai laajemmin kuin mitä kiireperuste ajallisesti edellyttää.³ Siten ainakaan suorahankintasopimuksen pidennysehdolle – jonka mukaan sopimus jatkuu vuoden määräaikaisuuden jälkeen toistaiseksi, ellei sopimusta nimenomaisesti irtisanoita – ei olisi ollut perustetta.

Hankintalain 40 §:ää koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että laissa esitetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentyviä. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.⁴

Asiassa ei tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jonkin hankintalaissa mainitun suorahankintaperusteen voisi katsoa soveltuvan tapaukseen. Näin ollen sopimuksen tekemiselle suorahankintamenettelyä käyttäen ei KKV:n arvion mukaan ole ollut hankintalain mukaisia perusteita.

Johtopäätökset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että Riihimäen kaupungin ja Mehiläinen Oy:n allekirjoittaman sopimukseen olisi tullut soveltaa hankintalakia, sillä sopimus kuuluu hankintalain soveltamisalaan ja sen ennakoitu arvo ylitti hankintalaissa palvelulle määritellyn kynnyсарvon. Toistaiseksi voimassa olevaan hankintasopimukseen kirjatuilla lisäehdoilla hankintasopimuksen enimmäisarvosta ei tule olla merkitystä ennakoitun arvon laskemista koskevien hankintalain säännösten soveltamiseen. Jos tällaisella sopimuseh-

³ Esim. KHO 29.6.2011 taltio 1792.

⁴ HE 108/2016 vp, s. 133.

04.06.2018

dolla katsottaisiin olevan merkitystä ennakoidun arvon laskemiseen, saataisi tulkinta johtaa tilanteisiin, joissa ehtoja kirjataan sopimukseen hankintalain säännösten kiertämiseksi. Asiassa esitetyt seikat huomioon ottaen KKV katsoo, ettei hankintayksikkö olisi hankinnan välttämättömyyden ja kiiireen vuoksi voinut tehdä hankintaa suorahankintana sopimuksen mukaisessa laajuudessa hankintailmoitusta julkaisematta.

Riihimäen kaupunki ilmoitti virastolle 17.1.2018 antamassaan vastauksessa, että kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 12.12.2017 kilpailuttaa kyseessä olevan Peltosaaren alueen kotihoidon palvelut. Riihimäen kaupunki ilmoitti, että palvelut tuotetaan 1.5.2018 alkaen kilpailutuksen voitaneen palveluntuottajan toimesta. KKV on arvioinut asiaa kokonaisuutena ja katsoo, että markkinaoikeusesityksen tekeminen asiassa ei ole välttämättöntä. Riihimäen kaupunki julkaisi hankinnasta hankintailmoituksen 21.2.2018 (HILMA 2018-004210) ja teki hankintaa koskevan päätöksen 29.3.2018 (sosiaali- ja terveysjohtajan päätös nro 54/2018).

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa huomautuksen Riihimäen kaupungille hankintalain noudattamatta jättämisestä. Riihimäen kaupungin olisi tullut hankkia kotihoidon palvelut hankintalainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 25 §, 27 §, 30 §, 31 §, 40 §, 58 §, 109 §, 111 § 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 erikoistutkija Niina Ruuskanen, puhelin 029 505 3871, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

pääjohtajan sijainen, johtaja

Kirsi Leivo

erikoistutkija

Niina Ruuskanen



Päätös
Dnro KKV/733/14.00.60/2017

8 (8)

04.06.2018