

Asia

Hankintojen valvonta: Helsingin Asumisoikeus Oy:n isännöintihankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Helsingin Asumisoikeus Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen toimenpitepyynnön johdosta.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 18.2.2022 pyytänyt asiassa selvitystä Helsingin Asumisoikeus Oy:ltä, joka on vastannut selvityspyyntöön 18.3.2022.

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

22.6.2022

Asiaselostus

KKV:n saaman toimenpidepyynnön mukaan Helsingin Asumisoikeus Oy (myöhemmin myös "hankintayksikkö" ja "HASO") on hankkinut isännöintipalveluja ilman kilpailuttamista.

KKV on pyytänyt HASO:lta selvitystä isännöintihankinnoista.

Helsingin Asumisoikeus Oy:n selvitys

Helsingin Asumisoikeus Oy:n antaman selvityksen mukaan hankintayksikkö on tehnyt isännöintisopimuksen Laajasalo KHT-isännöinti Oy:n (myöhemmin Laajasalon Isännöinti Oy) kanssa ennen ensimmäisen hankintalain (1505/1992) voimaantuloa vuonna 1993. Sopimus on tehty toistaiseksi voimassa olevana tuolloin voimassa olleiden säännöksiä, ohjeiden ja suosituksen mukaan. HASO:n mukaan sopimus on ollut edullinen, eikä sopimuksen irtisanomiseen ole ollut tarvetta.

HASO ei ole löytänyt arkistosta vuonna 1993 tehtyä sopimusta, mutta on toimittanut virastolle Laajasalon KHT-isännöinti Oy:n tekemän, 30.9.1993 päivätyn tarjouksen sekä tarjousten avauspöytäkirjan. Lisäksi hankintayksikkö on toimittanut virastolle nykyisen, 22.4.2020 päivätyn isännöintisopimuksen. HASO:n selvityksen liitteenä olleen yhteistoimintakokouksen pöytäkirjan mukaan Helsingin Asumisoikeus Oy ja Laajasalon Isännöinti Oy ovat 22.4.2020 päättäneet päivittää isännöintitehtävien hoitamisesta tehtyä sopimusta. Uusi sopimus on korvannut aiemman, 15.3.2013 allekirjoitetun sopimusversion. Siten alkuperäistä vuoden 1993 sopimusta on päivitetty kirjallisesti myös ennen vuotta 2020, ainakin vuonna 2013.

Laajasalon Isännöinti Oy ja Kiinteistö-Tahkola Helsinki Oy ovat 27.5.2020 tehneet sopimuksen liiketoiminnan siirrosta, jonka mukaisesti Laajasalon Isännöinti Oy:n isännöintitehtävät ovat siirtyneet Kiinteistö-Tahkola Helsinki Oy:n hoidettavaksi 1.5.2020 alkaen. HASO on ilmoittanut, että liiketoiminnan siirron johdosta Helsingin Asumisoikeus Oy:n ja Laajasalon Isännöinti Oy:n välinen vuonna 1993 solmittu isännöintisopimus on siirtynyt Kiinteistö-Tahkola Oy:lle, eikä siirto ole aiheuttanut muutoksia voimassa olevaan isännöintisopimukseen.

HASO:n selvityksen mukaan yhtiöllä ei ole ennen vuoden 2018 syksyä ollut varsinaista omaa organisaatiota, vaan ainoastaan hallitus ja hallituksen työvaliokunta. Siihen saakka Laajasalon Isännöinti Oy on vastannut HASO:n koko taloushallinnosta, kuten laskutuksista, kirjanpidosta ja sopimusten laadinnasta. Myös HASO:n toimitusjohtaja on tullut Laajasalon Isännöinti Oy:n kautta. Vasta vuoden 2018 syksyllä HASO:n hallintomallia on muutettu siten, että yhtiön omaan organisaatioon on nimitetty toimitusjohtaja. Oma henkilökuntaa on kasvatettu vaiheittain muun muassa rekrytoimalla yhtiöön tekeminen päällikkö, ylläpitopäällikkö sekä kehittämisspääällikkö.

HASO on todennut, että yhtiön tavoitteiden mukaisen hankinnan sisällön määrittely ja kilpailutuksen läpivienti hankintalain mukaisesti on ollut tarkoituksenmukaista tehdä yhtiön nyt muodostetun oman organisaation avulla.

22.6.2022

Isännöintipalvelujen laadukkaan kilpailutuksen järjestäminen ilman yhtiön omaa operatiivista osallistumista olisi ollut hyvin vaikeaa. Tehtävää ei olisi voitu käytännössä antaa kilpailuun osallistuvan isännöitsijätoimiston tehtäväksi.

HASO:n selvityksen mukaan isännöintipalveluiden arvonlisäveroton kokonaisarvo on ollut vuonna 2020 yhteensä 992 575,69 euroa ja vuonna 2021 yhteensä 1 106 325,45 euroa.

HASO:n hallitus on 27.1.2022 päättänyt isännöinti-, talous- ja palkkahallinnon kilpailuttamisesta neuvottelumenettelyllä. Hankintailmoitus on alun perin lähetetty julkaistavaksi HILMA:ssa 15.3.2022, mutta HASO on jälki-ilmoituksella keskeyttänyt kyseisen hankinnan. Uusi hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi 13.4.2022.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain soveltuminen ja kilpailuttamisvelvollisuus

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

Hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen EU-kynnysarvo muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisten palveluhankinnoissa on vuonna 2020 ollut 214 000 euroa.¹

Hankintalain 58 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi hankintailmoitus EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta.

Hankintalain 173 §:n mukaan hankintalaki (1397/2016) on tullut voimaan 1.1.2017. Hankintalain 174 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti ennen lain voimaantuloa aloitettuihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hankintamenettelyihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain esitöiden mukaan hankintamenettely katsotaan aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisemisen hetkellä. Hankinnoissa, joissa ei edellytetä hankintailmoituksen julkaisemista, hankinta katsotaan aloitetuksi hetkellä, jona tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu lähetetään taikka neuvottelut toimittajien kanssa aloitetaan.²

Markkinaoikeus on ratkaisukäytännössään todennut, että hankintalain voimaantulosäännös ei sisällä erillistä säännöstä hankinnoista, jotka olisi tullut kilpailuttaa julkaisemalla hankintailmoitus, mutta joista ei ole julkaistu tällaista ilmoitusta. Markkinaoikeus on kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimen

¹ Komission delegoitu asetus (EU) 2019/1828.

² Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskeväksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 248.

22.6.2022

(EUT) oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että sovellettavat säännökset ovat lähtökohtaisesti ne, jotka ovat voimassa sillä hetkellä, jolloin hankintaviranomainen valitsee noudatettavan menettelytyypin ja päättää lopullisesti siitä, onko se velvollinen järjestämään kilpailun ennen julkisen hankintasopimuksen antamista.³ EUT:n oikeuskäytännön mukaan sillä seikalla, että alkuperäinen sopimus olisi tehty ennen kuin unioni oli antanut kyseistä asiaa koskevia oikeussääntöjä, ei olisi tämän kannalta merkitystä.⁴

Helsingin Asumisoikeus Oy on hankintalain 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, jonka on kilpailutettava hankintansa hankintalaissa säädetyllä tavalla. HASO on todennut, että isännöintipalveluita koskeva hankintasopimus on tehty toistaiseksi voimassa olevana ennen ensimmäisen hankintalain voimaantuloa. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintailmoitusta ennen kuin 15.3.2022. HASO:n mukaan vuonna 1993 tehty sopimus on siirtynyt Kiinteistö-Tahkola Oy:lle vuonna 2020. HASO on kuitenkin ennen liiketoimintakaupan tekemistä päivittänyt sopimusta ainakin 15.3.2013 ja 22.4.2020. Vuoden 2020 sopimus on korvannut aiemman, vuoden 2013 sopimuksen.

KKV toteaa, että HASO on 22.4.2020 tehnyt päätöksen siitä, että voimassa olevaa sopimusta Laajasalon Isännöinnin kanssa päivitetään. Näin ollen HASO on 22.4.2020 valinnut noudatettavan menettelytyypin ja lopullisesti päättänyt siitä, että se ei kilpailuta hankintaa hankintalain mukaisesti vaan toteuttaa hankinnan sopimusmuutoksena. KKV toteaa, että arvioitaessa 22.4.2020 allekirjoitetulla uudella sopimuksella ilman kilpailuttamista toteutettujen sopimusmuutosten hankintasäännösten mukaisuutta on siten sovellettava 1.1.2017 voimaan tulleita hankintalain säännöksiä.

KKV toteaa, että hankintalain säännöksiä, mukaan lukien hankintalain 136 §:n mukainen sopimusmuutossäntely, sovelletaan kyseessä olevassa tapauksessa uuteen sopimukseen riippumatta siitä, että alkuperäinen sopimus on tehty ennen kuin unioni on antanut kyseistä asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Hankintasopimuksen muuttaminen

Hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos:

1) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia;

³ Esim. MAO:65/19, 12.2.2019 ja MAO:324/19, 3.7.2019.

⁴ Asia C 526/17, Euroopan komissio v. Italian tasavalta, tuomio 18.9.2019, kohta 60.

22.6.2022

- 2) sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskuoppaanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty;
- 3) muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti;
- 4) sopimuskuoppaan, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskuoppaanilla.

Hankintadirektiivin 72 artiklan 4 kohdan mukaan hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta pidetään merkittävänä muutoksena, jos hankintasopimus tai puitejärjestely on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna. Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 107 mukaan uusi hankintamenettely vaaditaan, kun tehdään olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen, erityisesti sopimuspuolten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaan ja sisältöön, teollis- ja tekijänoikeuksien jakaminen mukaan luettuna. Tällaiset muutokset osoittavat sopimuspuolten aikovan neuvotella hankintasopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen. Näin on erityisesti silloin, kun muutetut edellytykset olisivat vaikuttaneet alkuperäisen menettelyn tulokseen.

Hankintayksikkö ei ole pystynyt toimittamaan KKV:lle vuonna 1993 tehtyä alkuperäistä hankintasopimusta. Tarjousten avauspöytäkirjan ja alkuperäisen tarjouksen mukaan kyseinen sopimus on kuitenkin koskenut isännöitsijän tehtäviä Itärinteen ja Laakavuorenrinteen kohteissa, sisältäen yhteensä 173 asuntoa. Kokonaishinta on ollut 5290 markkaa (alv. 0 %) kuukaudessa. Lisäksi uusista asumisoikeussopimuksista, markkinoinnista, kokouksista sekä toimistokuluista on sovittu laskutus erikseen.

Uuden, 20.4.2020 päivätyn isännöintitehtävien hoitamista koskevan sopimuksen mukaan isännöintitehtävien kiinteä kuukausittainen palvelumaksu on 1.3.2020 alkaen ollut yhteensä 80 092,91 euroa (sis. alv 24 %). Lisäksi viestintätehtävien osalta on sovittu kiinteä kuukausimaksu 7 068 euroa (sis. alv 24 %). Kiinteän palvelumaksun ohella palveluntuottaja on oikeutettu veloittamaan erillislaskutuksella esimerkiksi toimistokulut ja erikoiskoulutusta tai -pätevyyttä vaativat tehtävät. Kohdeluettelon mukaan uusi sopimus koskee 96 eri kohdetta ja yhteensä 4955 huoneistoa. Sopimuksen liitteenä on pöytäkirjan ote 6.2.2017 pidetystä hallituksen kokouksesta, jossa on päätetty viestintäpalveluiden lisäämisestä isännöintipalkkioon. Pöytäkirjaotteen mukaan arvonlisäverollinen isännöintipalkkio on 1.1.2016 alkaen ollut 53 095,61 euroa kuukaudessa lisättynä viestintäpalveluiden hinnalla 7 068 euroa/kk (sis. alv 24 %).

KKV toteaa, että alkuperäistä, vuonna 1993 tehtyä toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta on muutettu sopimuskauden aikana olennaisesti. Sopimuksen soveltamisalaa on laajennettu huomattavasti lisäämällä isännöintisopimukseen vuosien varrella yhteensä 94 kohdetta ja yli 4500 asuntoa. Samalla sopimuksen arvo on kasvanut alkuperäiseen vuoden 1993 hankintasopimukseen nähden merkittävästi. Uuden, 20.4.2020 päivätyn sopimuksen arvo on muuttunut lähes 45 prosenttia suuremmaksi myös vuoden 2016 isännöintipalkkioon verrattuna. Hankintasopimuksen voidaan katsoa tulleen

22.6.2022

muutosten myötä sopimuskumppanille taloudellisesti edullisemmaksi. Sopimuksen laajuuden ja arvon muuttamisen lisäksi hankintasopimukseen on tehty olennainen muutos toukokuussa 2020, kun hankintayksikön alkuperäinen sopimuskumppani Laajasalon Isännöinti Oy on korvattu Kiinteistö-Tahkola Helsinki Oy:llä.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos muutokseen soveltuu jokin momentissa luetelluista oikeuttamisperusteista. Asiassa on näin ollen arvioitava oikeuttamisperusteiden soveltuvuus.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos alkuperäinen sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla 1 kohdan mukaisella yksiselitteisellä sopimuksen muuttamista koskevalla ehdolla tai alkuperäisen sopimuskumppanin asema siirtyy yhtiön rakennejärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden seurauksena kokonaan tai osittain toiselle toimittajalle, joka täyttää alun perin vahvistetut laadulliset soveltuvuusvaatimukset. Lisäksi edellytetään, ettei tästä aiheudu muita olennaisia muutoksia sopimukseen eikä tällä pyritä kiertämään hankintalain soveltamista.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä myös silloin, kun kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskeissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnyсарvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnyсарvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen. Muutoksen arvo tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen tai palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen arvosta.

KKV toteaa, että Helsingin Asumisoikeus Oy:n isännöintipalveluiden hankintaa ei ole koskaan kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Sopimusta on muutettu olennaisesti myös muulla tavoin, kuin pelkästään siirtämällä sopimus liiketoimintakaupassa uudelle toimittajalle. Tehtyjä sopimusmuutoksia ei voi siten perustella edellä mainitulla hankintalain 136 §:n 2 momentin 4 kohdan oikeuttamisperusteella. Kyse ei ole myöskään vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, koska muutoksen arvo on yli 10 prosenttia alkuperäisestä palveluhankintasopimuksen arvosta. Asiassa ei ole tullut ilmi muita seikkoja, joiden perusteella jokin muu sopimusmuutoksen oikeuttamisperuste soveltuisi tapaukseen.

Hankintalain mukainen suora hankintaperuste

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

22.6.2022

KKV katsoo, että tekemällä olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen hankintayksikkö on tosiasiallisesti tehnyt suorahankinnan. Hankintayksikkö ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n suorahankintaperusteista.

Se, että hankintayksikön mukaan hankinnan kilpailuttaminen olisi ollut vaikeaa ennen yhtiön hallintomallin muuttamista, ei ole hankintalaissa tarkoitettu peruste tehdä suorahankinta. Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin laissa mainittu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen.

Johtopäätös

Helsingin Asumisoikeus Oy on toiminut isännöintipalveluiden hankinnassaan hankintalainsäädännön vastaisesti, kun se on vuonna 2020 muuttanut hankintasopimusta olennaisesti järjestämättä uutta tarjouskilpailua. Hankintayksiköllä ei ole ollut tehdyille muutoksille hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaista poikkeusperustetta. Hankintayksiköllä ei ole ollut hankinnalle myöskään hankintalain 40 §:ssä tarkoitettua suorahankintaperustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa isännöintipalvelut julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Helsingin Asumisoikeus Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 5 §, 26 §, 40 §, 58 §, 136 §, 139 §, 173 § ja 174 § 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 Elisa Aalto, puhelin 029 505 3683, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Erityisasiantuntija Elisa Aalto

Jakelu

Helsingin Asumisoikeus Oy