

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE

SISÄLTÖ

1 Asia	3
2 Esityksen tekijä	3
3 Asianosainen	3
4 Hankintamenettely	3
5 Asian vireilletulo ja selvittäminen	3
6 Vaatimukset	4
7 Vaatimusten pääasialliset perusteet	4
8 Tapahtumakuvaus	4
8.1 Kuvaus hankintamenettelystä	4
8.2 Hankintayksikön antama selvitys	7
9 Oikeudellinen arvio	10
9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta	10
9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat	10
9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta	11
9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta	11
9.2 Suorahankinnalle esitettyjen perusteiden arviointi	13
9.2.1 Asiakas- ja hoitosuhteiden turvaaminen	13
9.2.2 Ennalta arvaamattomasta syystä johtuva äärimmäinen kiire	17
9.2.3 Palveluiden lisätilaus	20
9.2.4 Yhteenvedo suorahankinnan edellytysten olemassaolosta	20
9.3 Menettelyn arviointi sopimusmuutoksena	21
9.3.1 Sopimusmuutoksen olennaisuuden arviointi	21
9.3.2 Sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteiden arviointi	22
9.4 Yhteenvedo hankintayksikön menettelystä	28
10 Esitetyt seuraamukset	29
11 Sovelletut säännökset	31
LIITELUETTELO	32

1 Asia

1. Julkinen hankinta, esitys seuraamusmaksun määräämiseksi: Hangon kaupungin terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden hankinta 1.12.2021 alkaen.

2 Esityksen tekijä

2. Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5
00531 Helsinki
Puhelin 029 505 3000

Virastossa asiaa hoitavat asiantuntija Heikki Puttonen, heikki.puttonen@kkv.fi, p. 029 505 3051 sekä tutkimuspäällikkö Elisa Aalto, elisa.aalto@kkv.fi, p. 029 505 3683.

3 Asianosainen

3. Hangon kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö").

4 Hankintamenettely

4. Hangon kaupungin perusturvalautakunnan 9.9.2021 tekemä päätös terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden hankinnan jatkamisesta kilpailutetun sopimuskauden päättymisen jälkeen¹ sekä sen perusteella 29.10.2021 allekirjoitettu liitesopimus Hangon kaupungin ja Terveystalo Julkiset Palvelut Oy:n (jäljempänä myös "Terveystalo Oy" ja "Terveystalo") välillä².

5 Asian vireilletulo ja selvittäminen

5. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" ja "virasto") on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.
6. Virasto on 23.3.2022 toimittanut selvityspyynnön Hangon kaupungille.³ Kaupunki on vastannut viraston selvityspyyntöön 6.4.2022.⁴

¹ Liite 1 Päätös sopimuksen jatkamisesta.

² Liite 2 Liite sopimukseen terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta.

³ Liite 3 Viraston selvityspyyntö 23.3.2022.

⁴ Liite 4 Hangon kaupungin vastaus 6.4.2022.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

Virasto on 27.4.2022 esittänyt kaupungille lisäkysymyksiä⁵, joihin on saatu vastaus 12.5.2022⁶.

7. Virasto on kuullut hankintayksikköä markkinaoikeusesityksestä sekä esitettävän seuraamusmaksun määrästä. Hankintayksikkö on toimit-
tanut virastolle vastauksensa 9.8.2022 ja 31.8.2022.⁷

6 Vaatimukset

8. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää han-
kintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun.
9. Virasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 65 000 euroa.

7 Vaatimusten pääasialliset perusteet

10. Hangon kaupunki on terveyskeskuksen vastaanottopalveluita hank-
kiessaan laiminlyönyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuk-
sista annetun lain (1397/2016, jatkossa "hankintalaki") 1 §:n mukaisen
velvollisuutensa kilpailuttaa palveluiden hankinta mainitun lain mu-
kaisesti. Hankintayksikkö on tehnyt suorahankinnan ilman hankinta-
laissa säädettyä perustetta.

8 Tapahdumakuvaus

8.1 Kuvaus hankintamenettelystä

11. Hangon kaupunki on julkaissut kaupungin terveyskeskuksen vastaan-
ottopalveluiden hankinnasta hankintailmoituksen 7.6.2016.⁸
12. Hankintailmoituksen mukaan hankinnan kohteena on ollut terveys-
keskuksen vastaanottopalveluiden järjestäminen. Kilpailutuksen koh-
teena oleva varsinainen sopimuskausi on ollut kestoltaan kolme
vuotta. Lisäksi sopimukseen on sisältynyt kaksi yhden vuoden pituista
optiokautta.
13. Tarjouspyynnön mukaan vastaanotto toiminta käsittää mm. yleislää-
käreiden päivystys- ja vastaanottopalvelut, vastaanoton ja päivys-
tyksen tarvitsemat sairaanhoitajien ja muun hoitohenkilöstön ja

⁵ Liite 5 Viraston lisäselvityspyyntö 27.4.2022.

⁶ Liite 6 Hangon kaupungin vastaus 12.5.2022.

⁷ Liite 12 Hangon kaupungin vastine esitysluonnokseen 9.8.2022 ja Liite 13 Hangon kaupungin vastine
esitettävään seuraamusmaksuun 31.8.2022.

⁸ Liite 7 Hankintailmoitus terveyskeskuksen vastaanottopalveluista.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

avustavan henkilökunnan vastaanottopalvelut sekä puhelinneuvonnan, ajanvarauksen ja muut avustavat palvelut.⁹

14. Hangon kaupungin perusturvalautakunta teki hankinnasta 29.6.2016 hankintapäätöksen, jonka mukaan sopimuskumppaniksi valittiin kilpailutuksen perusteella Attendo Terveyspalvelut Oy (jäljempänä myös "Attendo Oy").¹⁰ Sopimus vastaanottopalveluiden tuottamisesta (jäljempänä myös "pääsopimus") on allekirjoitettu 31.10.2016.¹¹
15. Allekirjoitetun hankintasopimuksen mukaan sopimuksen kohteena ovat terveydenhuoltolaissa tarkoitettuun perusterveydenhuoltoon sisältyvien terveyskeskuspalveluiden järjestäminen Hangon terveyskeskuksen vastuuväestölle.
16. Allekirjoitetun sopimuksen mukaan tuotettavien palveluiden kuukausikohtainen hinta on 94 167 euroa, joka on voimassa kiinteänä ensimmäisen vuoden ajan (1.12.2016–30.11.2017), jonka jälkeen hintaa voidaan tarkistaa. Hinta on sidottu tilastokeskuksen tuottajaindeksiin kohtaan Terveys- ja sosiaalipalvelut (perusindeksi 6.6.2016 116,1).
17. Sopimuskaudesta on todettu allekirjoitetussa sopimuksessa seuraavaa: "Sopimuskausi on 3 vuotta + 1 + 1 vuoden optio alkaen 1.12.2016. Tilaaja ilmoittaa option käytöstä viimeistään 6 kk:tta ennen varsinaisen sopimuskauden päättymistä."
18. Attendo Oy:tä koskevien yritysjärjestelyiden seurauksena sopimus siirtyi Terveystalo Oy:n vastattavaksi kesken sopimuskauden.¹²
19. Hangon kaupungin perusturvalautakunta teki 25.4.2019 ja 23.4.2020 päätökset sopimuksen ensimmäisen ja toisen optiovuoden käyttööntoista.¹³ Toinen ja samalla viimeinen optiovuosi päättyi 30.11.2021.

Alkuperäinen päätös sopimuksen jatkamisesta

20. Hangon kaupungin perusturvalautakunta teki 22.4.2021 päätöksen terveyskeskuksen vastaanottopalveluja koskevan

⁹ Liite 8 Tarjouspyyntö terveyskeskuksen vastaanottopalveluista.

¹⁰ Liite 1 Päätös sopimuksen jatkamisesta.

¹¹ Liite 9 Sopimus terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta.

¹² Ks. esim. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/attendo-myy-suomen-terveyspalvelunsa?publisherId=4368&releaseld=67959481>

¹³ Liite 1 Päätös sopimuksen jatkamisesta.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

hankintasopimuksen jatkamisesta. Sopimusta oli päätöksen mukaan tarkoitus jatkaa yhdellä vuodella.¹⁴

21. Perusturvalautakunnan päätöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (jäljempänä myös "sote-uudistus") voimaantuloon oli kohtalaisen lyhyt aika, joten palveluiden siirtäminen omaan tuotantoon ei olisi ollut realistinen vaihtoehto, koska lääkäreitä ei luultavasti olisi saatavilla vuotta lyhyemmälle ajanjaksolle. Lisäksi palveluiden kilpailuttaminen uudelleen olisi vaatinut riittävästi aikaa, sillä hankintaprosessi olisi päätöksessä esitetyn mukaan kestänyt käytännössä vuoden. Perusturvalautakunta päätti, että palveluiden hankinta suorahankintana yhden vuoden mittaisella sopimuksella oli tarkoituksenmukainen vaihtoehto, jotta nykyiset palvelut pystyttiin turvaamaan Hangon kaupungissa.

Korjattu päätös sopimuksen jatkamisesta

22. Hangon kaupungin perusturvalautakunta otti 9.9.2021 uudelleen käsiteltäväksi 22.4.2021 tehdyn päätöksen terveyskeskuksen vastaanottopalveluja koskevan sopimuksen jatkamisesta.¹⁵
23. Päätöksen mukaan Terveystalo Oy:n kanssa käydyissä neuvotteluissa oli todettu, ettei terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden suorahankinta yhden vuoden mittaiselle ajanjaksolle ole mahdollinen, koska sopimuksen arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnsarvon.
24. Perusturvalautakunta päätti, ettei suorahankinta koskekaan 22.4.2021 tehdyn päätöksen mukaisesti yhden vuoden pituista sopimuskautta, vaan sopimuskaudeksi määriteltiin 1.12.2021–30.4.2022, eli sopimus oli kestoaltaan yhteensä viisi kuukautta.

Jatkosopimus

25. Hangon kaupunki ja Terveystalo Oy sopivat terveyskeskuksen vastaanottopalveluja koskevan sopimuksen jatkamisesta alkuperäiseen hankintasopimukseen liitetyllä liitesopimuksella. Sopimus on allekirjoitettu 29.10.2021.¹⁶
26. Liitesopimuksella sovittiin pääsopimuksen jatkamisesta 30.4.2022 asti sekä muutoksista pääsopimuksen tiettyihin ehtoihin. Lisäksi liitesopimuksen muissa ehdoissa on sovittu sopimuskauden pidentämisestä seuraavasti: "Yhdessä sopien tämän liitteen mukaista sopimuskautta

¹⁴ Liite 1 Päätös sopimuksen jatkamisesta.

¹⁵ Liite 1 Päätös sopimuksen jatkamisesta.

¹⁶ Liite 2 Liite sopimukseen terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

voidaan tarvittaessa jatkaa 1.5.2022 lähtien, kuitenkin korkeintaan 31.12.2022 asti".

Päätös jatkaa sopimusta 31.12.2022 asti

27. Hangon kaupungin perusturvalautakunta päätti 10.3.2022 jatkaa terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden hankintaa Terveystalo Oy:ltä ajalle 1.5.2022–31.12.2022.¹⁷ Tätä ennen Terveystalo Oy oli 18.2.2022 vahvistanut tahtonsa jatkaa yhteistyötä Hangon kaupungin kanssa 31.12.2022 asti.¹⁸
28. Perusturvalautakunnan päätöksessä todetaan, että lääkäriresurssien rekrytointi Hangon terveyskeskuksen toiminnan ylläpitämiseksi ainoastaan kahdeksaksi kuukaudeksi (ajalle 1.5.2022–31.12.2022) olisi erittäin haastavaa ja suuri taloudellinen riskinotto. Päätöksen mukaan myös terveyskeskustoiminnan uusi kilpailutus 1.5.2022 lukien ilman läheistä yhteistyötä tulevan hyvinvointialueen kanssa oli epärealistinen vaihtoehto. Näin ollen terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden toimintaedellytysten takaamiseksi sekä kaupunginvaltuuston vuoden 2022 taloudellisissa raameissa pysymiseksi suora hankintaa päätettiin jatkaa ajalle 1.5.2022–31.12.2022.

8.2 Hankintayksikön antama selvitys

29. Hangon kaupunki on 6.4.2022¹⁹ ja 12.5.2022²⁰ toimittanut virastolle kirjallista selvitystä terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden hankinnastaan vuoden 2016 kilpailutukseen perustuvan sopimuskauden päättymisen jälkeen.
30. Edellä esitetyn mukaisesti Hangon kaupunki on tehnyt jatkosopimuksen terveyskeskuksen vastaanottopalveluista 1.12.2021 alkaen ilman, että se on julkaissut tästä hankintalain mukaista ilmoitusta.
31. Suorahankinnan tekemistä ajalle 1.12.2021–30.4.2022 kaupunki perustelee sillä, ettei hankintaa täytynyt kilpailuttaa, koska hankinnan arvo ei laskennallisesti ylittänyt hankintaan sovellettavaa kynnyсарvoa. Hankinnan arvoksi oli arvioitu 397 000 euroa.
32. Kaupungin selvityksen mukaan syyskuussa 2021 sen pyrkimyksenä ja tavoitteena oli se, että terveyskeskuksen vastaanottopalvelut kilpailutettaisiin siten, että 1.5.2022 alkaen tapahtuva palvelutuotanto

¹⁷ Liite 10 Päätös vastaanottopalvelujen suorahankinnan jatkamisesta.

¹⁸ Liite 11 Terveystalon vahvistus yhteistyön jatkamisesta.

¹⁹ Liite 4 Hangon kaupungin vastaus 6.4.2022.

²⁰ Liite 6 Hangon kaupungin vastaus 12.5.2022.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

Hangon terveyskeskuksessa perustuisi monivuotiseen sopimukseen. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan kyetty kunnallishallinnossa saavuttamaan. Perusturvalautakunta oli siksi pakotettu tekemään maaliskuussa 2022 päätöksen palvelutuotantoa koskevasta suorahankinnasta ajalle 1.5.2022–31.12.2022. Tällä tavoin kaupunki kykeni takamaan kunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kyseiselle ajalle.

33. Suorahankinnan tekemistä ajalle 1.5.2022–31.12.2022 hankintayksikkö perustelee sillä, että kaupungilla on ollut hankintalain 108 §:stä johutuva velvoite turvata terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden katkeamaton jatkuminen 31.12.2022 asti. 1.1.2023 alkaen vastuu kyseisten palveluiden järjestämisestä on Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella.
34. Hankintayksikkö on edelleen vedonnut siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva sääntely on joustavampaa kuin muiden palvelu- ja tavarahankintojen sääntely. Muun ohella suorahankintaperusteet ovat sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa muita hankintoja laajemmat niin, että huomiota voidaan kiinnittää jopa yksittäisen potilaan ja asiakkaan hoitosuhteen pysyvyyteen. Kaupungin pyrkimyksenä on ollut sote-uudistuksen toteutumista koskevissa epävarmoissa olosuhteissa turvata terveyskeskuksen lääkärivastaanottoon liittyvien pitkäkestoisten asiakassuhteiden jatkuminen 31.12.2022 saakka. Kaupungilla on myös ollut vahva tarve varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä toimivien lääkäreiden pysyminen Hangon terveyskeskuksen palvelutuotannossa.
35. Hankintayksikkö on myös vedonnut siihen, että hyvinvointialueiden täytäntöönpanoon liittyvät epävarmuustekijät ovat muodostaneet hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun ennalta arvaamattoman syyn. Kaupungin mukaan pitkään valmisteilla ja julkisuudessa esillä ollutta sote-uudistusta ja siihen liittyviä epävarmuustekijöitä voidaan pitää tekijöinä, joiden seurausten ennakointi ja arviointi on ollut hallinnollisessa päätöksenteossa vaikeaa ja haasteellista.
36. Lisäksi kaupunki on todennut, että sillä on ollut hankinnan tekemiselle hankintalain 41 §:n 2 momentissa säädetty lisätilausperuste, koska hankinnassa on ollut kyse alkuperäisen toimittajan kanssa tehdystä uudesta palveluhankintaa koskevasta pienimuotoisesta ja taloudelliselta arvoltaan vähäisestä lisätilauksesta.
37. Hankintayksikön selvityksessä todetaan myös, että toisessa jatkosopimuksessa on ollut kyse sallitusta sopimusmuutoksesta.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

38. Hankintayksikön mukaan sopimusmuutosta eli sopimuskauden pidentystä ei ole pidettävä olennaisena siten kuin hankintalainsäädäntö määrittelee olennaisuuden käsitteen. Toisella jatkosopimuksella ei ole tehty olennaisia muutoksia alkuperäiseen sopimukseen, eivätkä tehdyt muutokset ole vaikuttaneet sopimuksen yleiseen luonteeseen. Sopimukseen tehdyt muutokset ovat laajentaneet sopimuksen ajallista kestoa vähäisesti ja lisänneet sopimuksen vuosiarvoa koko sopimuskaudelta vähäisesti.
39. Hankintayksikkö on myös vedonnut siihen, ettei sopimuskumppanin vaihtaminen kilpailuttamisen kautta olisi ollut mahdollista teknisestä tai taloudellisesta syystä ja vaihtaminen olisi aiheuttanut Hangon terveyskeskuksen toiminnalle merkittävää haittaa tai merkittävää kustannusten päällekkäisyyttä. palveluntuottajan vaihtamisesta olisi myös muodostunut yhteensopimattomuustilanne. Näin ollen sopimusmuutokseen voidaan soveltaa hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista oikeuttamisperustetta.
40. Hankintayksikkö on edelleen vedonnut siihen, että sopimuskumppanin vaihtaminen olisi aiheuttanut merkittävää haittaa kunnalle taloudellisesti sekä palveluiden tuottamiselle käytännössä. Tämän lisäksi muutoksen tarve on myös osittain johtunut olosuhteista, joiden tulee katsoa olevan sellaisia, joita kunta ei ole voinut ennakoida. Perusteet sopimusmuutokselle ovat liittyneet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen viivästymiseen sekä hankintayksikön haluun turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden jatkuvuus Hangossa. Hankintayksikön mukaan kyseisiä seikkoja ei ole mainittu sellaisenaan hankintalain 136 §:n 2 momentissa oikeuttamisperusteena hankintasopimuksen muuttamiselle, mutta mainitun uudistuksen viivästymistä on mahdollista arvioida kyseisen momentin 3 kohdan mukaisena olosuhdemuutoksena.
41. Hankintayksikkö on edelleen vedonnut siihen, että kyseessä on hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettu vähäarvoinen sopimusmuutos, sillä jatkosopimuksen arvo on ylittänyt hankintaan sovellettavan kynnsarvon vähäisessä määrin.
42. Hankintayksikkö on lisäksi todennut, että muutokset eivät ole olleet siinä määrin merkittäviä, että ne olisivat vaikuttaneet hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen. Muutosten tavoitteena ei myöskään ole ollut hankintasäännösten kiertäminen.
43. Hankintayksikkö tuo selvityksessään esille sen, että toimivaa markkinaa sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamiseksi Hangossa/Hankoniemellä ei tällä hetkellä ole. Lisäksi Hangon maantieteellinen

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

sijainti sekä kaupungin kaksikielisyys ovat merkinneet, ettei kiinnostuneita palveluntarjoajia ole liiemmästi ollut kaupungin määrittelemillä palvelutuotannon kriteereillä. Suorahankinnan tekemiseen on siten oikeuttanut Hangossa vallitseva tilanne, jossa toimivaa markkinaa ei ole olemassa. Kaupunki ei myöskään olisi saavuttanut kilpailutuksella mitään suoria säästöjä.

44. Hankintayksikön selvityksen mukaan se on myös pohtinut vaihtoehtoa ottaa terveystieteiden vastanottopalvelut omaan tuotantoon, mutta tämän esteenä oli lääkäreiden rekrytoinnin vaikeus. Kaupunki oli saanut tietoa rekrytointihaasteista muun muassa erikoissairaanhoidon puolelta. Hankintayksikön mukaan vastaanottopalveluiden ulkoistaminen vuonna 2016 johtui juuri siitä, että lääkäreiden saaminen omaan tuotantoon oli vaikeaa.
45. Virasto toimitti 27.7.2022 seuraamuksia koskevan esitysluonnoksen hankintayksikölle hallintolain 34 §:n mukaista kuulemistä varten. Hankintayksikön vastineessa toistetaan aikaisemmin esiin tuotuja perusteita hankinnan kohtuullisesta kustannustasosta ja hankintayksikön velvollisuudesta turvata lain edellyttämien terveystieteiden palvelujen jatkuminen vuoden 2022 loppuun saakka. Tämän lisäksi vastineessa tuodaan esille, että asian valmistelun aikana vs. perusturvajohtaja oli käynyt hankintaan liittyvää markkinavuoropuhelua alan toimijoiden kanssa. Vuoropuhelun lopputulema oli ollut se, että mahdollinen kilpailutus Hangon asettamilla kriteereillä ei herättänyt suurempaa kiinnostusta alan toimijoiden keskuudessa.²¹

9 Oikeudellinen arvio

9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta

9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat

46. Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista.
47. Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

²¹ Liite 12 Hangon kaupungin vastine esitysluonnokseen 9.8.2022.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

- 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä;
- 2) seuraamusmaksun määräämistä;
- 3) sopimuskauden lyhentämistä;
- 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä.

48. Hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.

9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta

49. Koska määräaika esityksen tekemiselle alkaa sopimuksen tekemisestä, on asiassa ensin selvitettävä hankintasopimuksen tekemisen ajankohta.
50. Hankintayksikkö on tehnyt hankintapäätöksen jatkosopimuksen solmimisesta 9.9.2021. Tämän hankintapäätöksen perusteella hankintayksikkö ja Terveystalo Oy ovat allekirjoittaneet erillisen kirjallisen jatkosopimuksen 29.10.2021. Lisäksi hankintayksikkö on 10.3.2022 päättänyt jatkosopimukseen kirjatun option käyttämisestä.
51. Viraston ensimmäinen selvityspyyntö Hangon kaupungille on lähetetty 23.3.2022. Hankintaa koskevat selvitystoimenpiteet on siten aloitettu kuuden kuukauden kuluessa jatkosopimuksen tekemisestä.
52. Koska selvitystoimenpiteet katkaisevat kuuden kuukauden vanhentumisajan kulumisen ja se alkaa kulua alusta, on virastolla hankintalain 141 §:n perusteella toimivalta tehdä esitys markkinaoikeudelle 23.9.2022 saakka.

9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta

53. Koska edellytyksenä KKV:n tekemälle esitykselle on se, että esityksen kohteena oleva hankinta ylittää ennakoidulta arvoltaan EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaisissa palveluissa kansallisen kynnysarvon, on seuraavaksi selvitettävä jatkosopimuksen hankintalain mukainen ennakoitu arvo.
54. Virasto toteaa, että jatkosopimuksen kohteena olevat palvelut ovat hankintalajiltaan hankintalain liitteen E mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluita.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

55. Hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalouksia koskevissa hankinnoissa sovellettava kansallinen kynnyisarvo on 400 000 euroa.
56. 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.
57. Hankintayksikön selvityksen mukaan hankinnan arvo ajalle 1.12.2021–30.4.2022 oli 397 000 euroa (alv 0 %).
58. Sopimuskauden 1.5.2022–31.12.2022 osalta hankintayksikkö on todennut, että se maksaa Terveystalo Oy:lle kuukausikorvauksena 129 011,28 euroa (alv 0 %). Sopimuskausi on kestoltaan kahdeksan kuukautta, joten hankinnan arvo on tältä sopimuskaudelta yhteensä 1 032 090,24 euroa (alv 0 %).
59. Hankintayksikkö ja Terveystalo Oy ovat sopineet 29.10.2021 allekirjoitetussa jatkosopimuksessa mahdollisuudesta jatkaa sopimusta 30.4.2022 jälkeen. Sopimuksessa todetaan seuraavaa: "Yhdessä sopien tämän liitteen mukaista sopimuskautta voidaan tarvittaessa jatkaa 1.5.2022 lähtien, kuitenkin korkeintaan 31.12.2022 asti". Virasto katsoo, että kyseessä on hankintalain 27 §:n 1 momentin tarkoittama optio- tai pidennysehto, joka tulee ottaa huomioon hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa. Lisäksi lokakuussa 2021 ja maaliskuussa 2022 allekirjoitettujen sopimusten arvot tulee laskea yhteen hankintalain 27 ja 30–31 §:n perusteella, sillä sopimukset ovat osa samaa luonteavaa hankintakokonaisuutta eikä hankintaa siten ole voinut pilkkoa osiin.
60. Pidennysehto on koskenut pisimmillään aikaväliä 1.5.2022–31.12.2022. Tämän sopimuskauden ennakoitu arvo on hankintayksikön selvityksen perusteella 1 032 090,24 euroa. Kun tämä lisätään sopimuskauden 1.12.2021–30.4.2022 ennakoituun arvoon, on koko hankinnan eli sopimuskauden 1.12.2021–31.12.2022 ennakoitu arvo 1 429 090,20 euroa.
61. Esityksen kohteena olevan sosiaali- ja terveystalouksien hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan 400 000 euron

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

kynnysarvon, joten virastolla on toimivalta tehdä markkinaoikeudelle hankintalain 141 §:n mukainen esitys seuraamusten määräämiseksi.

9.2 Suorahankinnalle esitettyjen perusteiden arviointi

62. Hankintayksikkö on tehnyt kynnysarvon ylittävän sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnan neuvottelemalla hankinnan ehdoista valitsemansa toimittajan kanssa suoraan ilman hankintalain mukaisen hankintailmoituksen julkaisemista. Seuraavaksi virasto arvioi hankintalain mukaisten suorahankintaperusteiden soveltuvuutta hankintayksikön menettelyn perusteina.
63. Selvyyden vuoksi KKV toteaa, että viraston esitys koskee hankintaa, jota koskevan jatkosopimuksen osapuolet ovat allekirjoittaneet 29.10.2021. Viraston näkemyksen mukaan tuolloin tehdyssä hankinnassa on ollut kyse kynnysarvon ylittävästä laittomasta suorahankinnasta, sillä jatkosopimuksen pidennysehto huomioon ottaen hankinnan ennakoitu arvo on ollut noin 1,4 miljoonaa euroa. Virasto katsoo, että kevättalvella 2022 osapuolet vahvistivat yhteisen tahdon ottaa jatkosopimukseen kirjattu pidennysehto käyttöön täysimääräisenä eli jatkaa sopimusta vuoden 2022 loppuun saakka. Tästä syystä virasto arvioi hankintayksikön esittämiä perusteluja ensisijaisesti siitä näkökulmasta, millaiset olosuhteet olivat jatkosopimusta tehtäessä eli syksyllä 2021.

9.2.1 Asiakas- ja hoitosuhteiden turvaaminen

64. Hankintayksikkö on virastolle toimittamissaan selvityksissä vedonnut hankintalain sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoja koskevaan hankintalain 12. lukuun ja sen mahdollistamiin joustavampiin menettelyihin sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa.
65. Hankintayksikön selvityksessä tuodaan esille, että kaupungilla on ollut hankintalain 108 §:stä johtuva velvoite turvata palveluiden katkeamaton jatkuminen 31.12.2022 asti. Kaupungin pyrkimyksenä on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutumista koskevissa epävarmoissa olosuhteissa turvata terveyskeskuksen lääkärintaantottoon liittyvien pitkäkestoisten asiakassuhteiden jatkuminen kyseiseen ajankohtaan saakka. Kaupungilla on myös ollut vahva tarve varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä toimivien lääkäreiden pysyminen Hangon terveyskeskuksen palvelutuotannossa.²²

²² Liite 4 Hangon kaupungin vastaus 6.4.2022.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

66. Hankintalain 108 §:n mukaan hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Sen lisäksi hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saataavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.
67. Lainkohdan esitöiden mukaan säännöksellä on haluttu korostaa sitä, että erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa hankintayksikön tulisi jo hankinnan suunnitteluvaiheessa huomioida kyseisten palveluiden käyttäjät ja näiden mahdolliset erityistarpeet. Jotkin palvelukokonaisuudet saattavat olla luonteeltaan sellaisia, joissa asiakkaalle kokonaisuudesta muodostuu pitkäaikainen hoito- tai hoiva-suhde. Näiden palveluiden kilpailuttamisessa hankintayksiköitä muistutetaan kiinnittämään huomiota hankinnan sopimuskauden pituuteen sekä muihin keskeisiin ehtoihin siten, ettei hankinnan lopputulos johtaisi asiakkaan kannalta kohtuuttomuuteen tai epätarkoituksenmukaisuuteen.²³
68. Oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintalain 108 §:ssä on asetettu hankintayksiköille velvollisuuksia ottaa huomioon kyseessä olevaa sosiaali- ja terveyspalvelua koskeva lainsäädäntö sekä pykälässä mainittuja asiakkaiden erityistarpeita ja tekijöitä. Edelleen pykälässä on asetettu vaatimuksia sopimusten keston ja muiden ehtojen määrittämiseksi siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille. Hankintayksikölle asetetut velvoitteet eivät voi kuitenkaan muodostaa perustetta yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen poikkeuksena oleville sosiaali- ja terveyspalveluiden suorahankinnoille, joista on säädetty erikseen hankintalain 109 ja 110 §:ssä.²⁴
69. KKV toteaa säännöksen sanamuotoon, perusteluihin sekä sitä koskevaan oikeuskäytäntöön pohjautuen, että hankintalain 108 § ei

²³ HE 108/2016 vp, s. 214–215.

²⁴ Ks. MAO 183/21, 2.7.2021.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

muodosta perustetta kunnan terveyskeskuksen vastaanottopalveluita koskevan jatkosopimuksen suorahankinnalle.

70. Kaupunki on myös selvityksessään todennut, että sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoja koskeva sääntely on joustavampaa kuin muiden palvelu- tai tavarahankintojen sääntely. Muun ohella suorahankintaperusteet ovat sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa muita hankintoja laajemmat niin, että huomiota voidaan kiinnittää jopa yksittäisen potilaan ja asiakkaan hoitosuhteen pysyvyyteen.
71. Hankintayksikkö ei ole nimenomaisesti vedonnut hankintalain 110 §:ssä säädettyyn suorahankintaperusteeseen, vaikka se mainitseekin kyseisen säännöksen selvityksessään. Kaupunki kuitenkin viittaa selvityksessään sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin sovellettaisiin suorahankintaperusteisiin sekä lisäksi toteaa, että kilpailuttaminen olisi vaarantanut kuntalaisten pysyvien ja pitkäaikaisten hoito- ja asiakassuhteiden jatkumisen. Tämän perusteella virasto katsoo tarpeelliseksi arvioida myös hankintalain 110 §:ssä säädetyn suorahankintaperusteen soveltumisen käsillä olevaan hankintaan.
72. Hankintalain 110 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 109 §:n 2 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.
73. Hankintalain 110 §:n esitöiden mukaan pykälä vastaa sisällöllisesti kumotun hankintalain (348/2006) 67 §:ssä sosiaali- ja terveyspalveluiden suorahankinnoista säädettyä.²⁵ Kumotun hankintalain esitöissä on todettu seuraavaa: "Suorahankinnan käyttötilanteet on tarkoitettu rajoitettavaksi erityisiin ja poikkeuksellisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä koulutuspalvelujen hankintoja koskeviin tilanteisiin. Suorahankinta olisi mahdollista vain yksittäistapauksissa, joten jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta menettelyn käyttöedellytys tulisi harkita ja perustella erikseen. Asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitettaisiin ensinnäkin pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Tällöin olisi mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla olisi asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteessa tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen

²⁵ HE 108/2016 vp, s. 216.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan."²⁶

74. Virasto toteaa, että sosiaali- ja terveystalouden suorahankintoja on mahdollista 110 §:n perusteella tehdä yksittäisten asiakas- tai hoitosuhteiden jatkamiseksi. Hankintayksikön harkinta 110 §:n edellytyksistä, eli esimerkiksi asiakas- tai hoitosuhteen jatkuvuuden erityisestä merkityksestä henkilön elämäntilanteen kannalta, tulee lain esitöiden mukaisesti tehdä yksilötasolla ja perustella kunkin asiakkaan kohdalla etukäteen.
75. Hankintayksikön nimenomainen velvollisuus osoittaa suorahankinnan perusteen olemassaolo kussakin yksittäisessä asiakas- tai hoitosuhteessa on vahvistettu myös oikeuskäytännössä.²⁷ Oikeuskäytännössä on myös katsottu, ettei kyse voi olla hankintalain 110 §:ssä tarkoitusta yksittäisiä tapauksia koskevasta tilanteesta, jos suorahankinnan kohteena on laajalti erilaiset sosiaali- ja terveystaloudet, jotka koskevat useita asiakkaita.²⁸
76. Virasto toteaa, että perusterveydenhuoltoon sisältyvät terveyskeskuspalvelut muodostavat laajan palvelukokonaisuuden, jonka käyttäjiä ovat tyypillisesti suurin osa kunnan asukkaista. Hangon kaupungin väkiluku on ollut vuoden 2021 lopussa 7979.²⁹ Viraston näkemyksen mukaan hankintalain 110 §:n sanamuoto, perustelut taikka lainkohta koskeva oikeuskäytäntö eivät anna tukea tulkinnalle, jonka mukaan näin laajan ja useaa ihmistä koskevan palvelukokonaisuuden suorahankinnassa voisi olla kyse lainkohdan tarkoittamasta yksittäisiä tapauksia koskevasta tilanteesta, jossa tarjouskilpailun järjestäminen olisi ollut ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista kunnan yksittäisten asiakkaiden kannalta. Mahdollisten yksittäisten kuntalaisten asiakas- tai hoitosuhteiden jatkuvuuden turvaaminen suorahankinnalla sopimuskauden päättyessä olisi tullut harkita ja perustella asiakaskohtaisesti etukäteen.
77. Virasto toteaa, että myös sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa suorahankinta on poikkeus pääsäännöstä, jonka perusteet on tyhjentävästi listattu hankintalaissa. Hankintayksikkö on virastolle antamassaan selvityksessä perustellut suorahankintaa yleisellä tarpeella turvata palveluiden katkeamaton jatkuminen sekä tarpeella

²⁶ HE 50/2006 vp, s. 113.

²⁷ Ks. esim. MAO 542/11, 25.11.2011.

²⁸ Ks. MAO 183/21, 2.7.2021.

²⁹ Tilastokeskus, kuntien avainluvut 1987–2021 [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut_2021/kuntien_avainluvut_2021_aikasarja.px/].

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

varmistaa ammattitaitoisen henkilökunnan saatavuus terveyskeskuksessa. Harkinta ja päätöksenteko on tehty yleisellä, kaikkia palveluita koskevan sopimuksen, eikä yksittäisten asiakas- ja hoitosuhteiden tasolla. Virasto toteaa lisäksi, että suorahankintaa ei voida perustella jälkikäteen esitetyllä olettamuksella siitä, ettei muita kiinnostuneita palveluntuottajia olisi, koska Hangossa ei väitetysti ole toimivaa markkinaa sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamiseksi. Suorahankintaperuste voi syntyä vasta kun hankinta kilpailutetaan ja tämän seurauksena käy selväksi, että tarjontaa ei ole. Virasto katsoo, että hankintayksikön menettely ei täytä 110 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

9.2.2 Ennalta arvaamattomasta syystä johtuva äärimmäinen kiire

78. Hankintayksikkö on vedonnut selvityksessään tekemänsä suorahankinnan perusteena hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettyyn suorahankintaperusteeseen. Hankintayksikön mukaan hyvinvointialueiden täytäntöönpanoon liittyvät epävarmuustekijät ovat muodostaneet kyseisessä lainkohdassa tarkoitettua ennalta arvaamattoman syyn, jonka vuoksi päätös suorahankinnasta on ollut perusteltu.
79. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.
80. Oikeuskäytännössä on arvioitu sote-uudistukseen ja sen aikatauluun liittyvää epävarmuutta hankintalain mukaisten suorahankintaperusteiden soveltamisessa. Oikeustapauksessa KHO 2019:10³⁰ ohjelmiston laajennus oli tehty suorahankintana laajentamalla olemassa olevaa sopimusta. Ajallisesti laajennus koski noin kolmen vuoden siirtymäkautta ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen silloisen aikataulun mukaista voimaantuloa. Suorahankintaa perusteltiin muun muassa äärimmäisellä kiireellä perustuen siihen, että hankinta tehtiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen määräämässä aikataulussa lyhyen siirtymäkauden tarpeita varten ja että kilpailuttamiseen tätä siirtymäkautta varten ei ole voitu varautua erityisesti sote-uudistuksen aikataulun epävarmuudesta johtuen.
81. KHO totesi asiassa seuraavaa: "Hankintalain 27 §:ään ei sisälly siirtymävaiheen menettelyjen joustavampaa arviointia mahdollistavaa

³⁰ Oikeustapaus KHO 2019:10, annettu 29.1.2019 taltio 244.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

säännöstä. Tiedossa ei varmuudella ole myöskään se, milloin mahdollinen sote-uudistus tulee voimaan tai yhtenäiset tietojärjestelmät ovat valmiit, eikä siten se, kuinka pitkäksi siirtymäkausi muodostuisi. Vaikka pitkään suunnitellun sote-uudistuksen toteutuminen aikatauluineen on epävarmaa, ei hankintayksikön kannalta asiaa arvioituna ennalta-arvaamattomana ole pidettävä sitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toimintaympäristössä saattaa tapahtua rakenteellisia tai organisatorisia muutoksia ja toimijoilla saattaa olla käytössään eri tietojärjestelmiä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että mahdollinen sote-uudistus ja sen aikataulun epävarmuus eivät nyt esillä olevan asian olosuhteissa täytä hankintalain 27 §:n 3 kohdassa suorahankinnalle asetettua edellytystä hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneesta äärimmäisestä kiireestä."

82. Myös markkinaoikeus on arvioinut sote-uudistuksen aikataulun aiheuttamien epävarmuustekijöiden vaikutusta hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan soveltamiseen. Markkinaoikeus totesi, että pitkään suunniteltuun sote-uudistukseen liittyviä epävarmuustekijöitä ei voida pitää olosuhteina, joita huolellinen hankintayksikkö ei voisi ennakoida. Näin ollen epävarmuustekijät eivät muodostaneet ennalta arvaamatonta syytä, josta hankintayksikölle olisi aiheutunut äärimmäinen kiire.³¹
83. KKV toteaa, että kuten korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan on todennut, hankintalain mukaiset suorahankintaperusteet eivät mahdollista ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantuloa olevan siirtymäkauden järjestelyiden muita joustavampaa arviointia. Menettelyn tulee siis myös mahdollisen siirtymäkauden järjestelyitä koskien täyttää hankintalaissa menettelylle asetetut vaatimukset.
84. Virasto katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisut antavat tukea tulkinnalle, jonka mukaan valmistelussa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja uudistuksen sisältöön sekä aikatauluun liittyvä epävarmuus eivät ole oikeuttaneet suorahankintaan ennalta-arvaamattoman kiireen perusteella.
85. KKV toteaa, että nykyisen hallituksen hallitusohjelma, jossa kuvailtiin uudet lähtökohdat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiselle sekä valmistelulle kaavailtua alustavaa aikataulua, julkaistiin 6.6.2019.³²

³¹ Ks. MAO 183/21, 2.7.2021.

³² Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf]

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

Sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys julkaistiin puolestaan 8.12.2020 ja siinä esitetyt lait ja lakimuutokset hyväksyttiin 23.6.2021.³³ Hallituksen esityksestä oli muun muassa nähtävissä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lukien.³⁴

86. KKV toteaa, että terveyskeskuksen vastaanottopalveluita koskevan hankintasopimuksen viimeinen optiovuosi päättyi 30.11.2021. Tieto sote-uudistuksen alustavasta aikataulusta on siis ollut saatavilla noin kaksi ja puoli vuotta ennen viimeisen optiovuoden päättymistä. Sote-uudistuksen täytäntöönpanoa koskeva tarkka aikataulu varmistui puolestaan noin vuosi ennen sopimuksen päättymistä hallituksen antaessa esityksensä sote-uudistuksesta. Uudistuksen aikataulu sai lopullisen vahvistuksensa 23.6.2021, kun esitetyt lait ja lakimuutokset hyväksyttiin, jolloin aikaa sopimuskauden päättymiseen oli vielä yli viisi kuukautta.
87. Viraston näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden täytäntöönpanoon liittyvät epävarmuustekijät, joihin Hangon kaupunki on vedonnut, ovat hävinneet kauan ennen hankintasopimuksen päättymistä, kun otetaan huomioon sote-uudistuksen aikataulusta eri vaiheissa saatavilla olleet tiedot. Sote-uudistuksen aikataulu ja hankintasopimuksen päättyminen eivät ole aiheuttaneet sellaisia olosuhteita, joita huolellinen hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoita.
88. Edellä esille tuodut seikat sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2019:10 ja markkinaoikeuden ratkaisu MAO 183/21 huomioon ottaen, virasto toteaa, että suorahankinnalle ei ole ollut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutunutta, suorahankintaan oikeuttavaa hankintalain mukaista äärimmäistä kiirettä.
89. Hankintayksikkö on myös perustellut suorahankintaa sillä, ettei palveluiden ottaminen omaan tuotantoon olisi ollut mahdollista rekrytointihaasteiden vuoksi. KKV toteaa, ettei tämä ole hankintalaissa säädetty suorahankintaperuste. Lisäksi hankintayksikkö on selvityksessään kertonut, että rekrytointivaikeuksia oli jo ennen vuotta 2016, kun terveyskeskuksen vastaanottopalvelut päätettiin ulkoistaa. Kaupunki on myös tiennyt, että rekrytoinnissa on ollut haasteita erikoissairaanhoidon puolella. KKV:n näkemyksen mukaan hankintayksikön on merkittävästi ennen loppuvuotta 2021 tullut ymmärtää, että palveluita ei välttämättä pystytä tuottamaan omana työnä ja että

³³ Asian käsittelytiedot HE 241/2020 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot-Valtiopaivaasia/Sivut/HE_241+2020.aspx]

³⁴ HE 241/2020 vp, s. 1092.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

palvelut tulee kilpailuttaa. Rekrytointiongelmien ei ole olleet ennakkoimattomia ja hankintayksikkö olisi voinut välttää tilanteen omilla toimillaan, joten kyseessä ei ole ollut hankintayksiköstä riippumaton ja ennalta arvaamaton syy, vaan menettelyssä on pikemminkin ollut kyse esitöissä tarkoitetusta viivytystä hankinnan toteuttamisessa.³⁵

9.2.3 Palveluiden lisätilaus

90. Hankintayksikön mukaan sillä on ollut hankinnan tekemiselle hankintalain 41 §:n 2 momentissa säädetty lisätilausperuste, koska hankinnassa on ollut kyse alkuperäisen toimittajan kanssa tehdystä uudesta palveluhankintaa koskevasta pienimuotoisesta ja taloudelliselta arvoltaan vähäisestä lisätilauksesta.
91. Hankintalain 41 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin tehtyä rakennusurakkaa tai palveluhankintaa. Edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta ja että lisäpalvelun tai uuden rakennusurakan ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Suorahankinta voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.
92. Virasto toteaa, että kyseisen suorahankintaperusteen edellytykset eivät esityksen kohteena olevassa tapauksessa täyty. Alkuperäisessä hankintailmoituksessa ei ole mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta ja lisäksi suorahankinta on tehty viisi vuotta alkuperäisen kilpailutetun hankintasopimuksen solmimisen jälkeen.

9.2.4 Yhteenveto suorahankinnan edellytysten olemassaolosta

93. KKV toteaa, että sosiaali- ja terveystieteiden erityisen suorahankintaperusteen, äärimmäisen kiireen tai suorahankintana tehtävän lisätilauksen edellytykset eivät tapauksessa täyty, joten hankintayksiköllä ei ole ollut hankintalain mukaista perustetta uuden sopimuksen suorahankinnalle.

³⁵ Ks. HE 108/2016 vp, s. 135.

9.3 Menettelyn arviointi sopimusmuutoksena

9.3.1 Sopimusmuutoksen olennaisuuden arviointi

94. Hankintayksikön mukaan sopimusmuutosta eli sopimuskauden pidentymistä ei ole pidettävä olennaisena siten kuin hankintalainsäädäntö määrittelee olennaisuuden käsitteen. Sopimukseen tehdyt muutokset ovat laajentaneet sopimuksen ajallista kestoa vähäisesti ja lisänneet sopimuksen vuosi-arvoa koko sopimuskaudelta vähäisesti.
95. 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;
 - 2) sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskuppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty;
 - 3) muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti;
 - 4) sopimuskuppani, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskuppanilla.
96. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kyseessä oli hankintalain 136 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu hankintasopimuksen olennainen muutos, kun sopimuksen voimassaoloa oli jatkettu kuudella kuukaudella hankintasopimuksen alkuperäisistä ehdoista poiketen ja sopimusmuutoksen arvo ylitti hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen hankintalain liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalveluja koskevan kansallisen kynnysarvon. Sopimusmuutoksen arvo oli 720 000 euroa.³⁶

³⁶ Ks. MAO 120/21, 21.4.2021.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

97. KKV toteaa, että esityksen kohteena olevassa tapauksessa hankintasopimusta on jatkettu 13 kuukaudella. Sopimusmuutoksen arvo on ollut noin 1,4 miljoonaa euroa, eli se on ylittänyt selvästi hankintaan sovellettavan kynnyksiarvon. Sopimuksesta on tullut taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa ei ollut määritetty, joten muutosta voidaan pitää luonteeltaan olennaisena sopimusmuutoksena hankintalain 136 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Sopimusmuutosta voidaan pitää olennaisena myös hankintalain 136 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, sillä alkuperäiseen tarjouskilpailuun olisi voinut osallistua useampi tarjoaja, mikäli hankinnan kohteena olisi ollut terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden järjestäminen vuoden 2022 loppuun saakka.

9.3.2 Sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteiden arviointi

98. Hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos:

- 1) se perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta;
- 2) alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia, jotka eivät sisällyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle;
- 3) muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen;
- 4) 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 edellyttäen, ettei tästä aiheudu muita olennaisia

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

- muutoksia sopimukseen eikä tällä pyritä kiertämään tämän lain soveltamista;
- 5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.
99. Pykälän 3 momentin mukaan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen muutosten arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. Jos 2 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettuja muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvioidaan jokaista muutosta itsenäisenä. Tällaisten muutosten tavoitteena ei saa olla tämän lain säännösten kiertäminen.
100. Pykälän 4 momentin mukaan 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen muutosten arvo tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen tai palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen arvosta ja 15 prosenttia alkuperäisen rakennusurakkasopimuksen tai käyttöoikeusurakan arvosta. Jos 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvo arvioidaan peräkkäisten muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella.
101. Hankintayksikkö on esittänyt hankintasopimuksen muuttamisen perusteeksi 136 §:n 2 momentin mukaisen lisätilausperusteen, olosuhde- muutosperusteen sekä vähäarvoinen sopimusmuutos -perusteen. Hankintayksikön mukaan sopimuskumppanin vaihtaminen olisi aiheuttanut merkittävää haittaa kunnalle taloudellisesti sekä palveluiden tuottamiselle käytännössä ja tämän lisäksi muutoksen tarve on myös osittain johtunut olosuhteista, joiden tulee katsoa olevan sellaisia, joita kunta ei ole voinut ennakoida.

Lisäpalveluiden hankinta taloudellisesta tai teknisestä syystä

102. Hankintayksikön mukaan sopimuskumppanin vaihtaminen uuden kilpailuttamisen kautta ei olisi ollut mahdollista teknisestä tai taloudellisesta syystä ja vaihtaminen olisi aiheuttanut Hangon terveyskeskuksen toiminnalle merkittävää haittaa tai merkittävää kustannusten päällekkäisyyttä. Sopimuskumppanin vaihtaminen olisi myös aiheuttanut merkittävää haittaa kunnalle taloudellisesti sekä palveluiden tuottamiselle käytännössä. Lisäksi palveluntuottajan vaihtamisesta olisi muodostunut yhteensopimattomuustilanne.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

103. Hankintadirektiivin 2014/24/EU johdanto-osan 108 perustelukappaleen mukaan hankintaviranomaiset voivat joutua tilanteisiin, joissa tarvitaan lisää rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja. Tällaisissa tapauksissa alkuperäisen hankintasopimuksen muuttaminen ilman uutta hankintamenettelyä voi olla perusteltua erityisesti, jos lisäsuoritukset on tarkoitus toteuttaa joko jo sovittujen palvelujen, tavaroiden tai asennusten osittaisena korvaamisena tai lisäyksenä, kun suorittajan vaihto edellyttäisi sitä, että hankintaviranomainen hankkii materiaaleja, urakoita tai palveluja, joilla on erilaiset tekniset ominaisuudet, mistä voi aiheutua yhteensopimattomuutta tai kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia toiminnan ja huollon osalta.
104. Hankintayksikkö on viraston pyynnöstä tarkentanut, mitä se on tarkoittanut mainitsemillaan teknisillä ja taloudellisilla syillä, merkittävällä haitalla tai päällekkäisillä kustannuksilla sekä yhteensopimattomuustilanteella.³⁷
105. Kaupunki vastasi seuraavaa: "Terveystalo on tehnyt monta vuotta yhteistyötä Hangon kaupungin kanssa. Kaupungin sairaanhoitajat (5 kpl) ovat yhdessä Terveystalon sairaanhoitajien (4 kpl) kanssa kehittäneet järjestelyn, jonka avulla vastaanotto toimii tehokkaasti. Toiminta perustuu hoitajien "trigeen", eli hoidontarpeen arviointiin. Hoitajat arvoivat potilaan hoidontarvetta, ennen kuin potilas saa lääkärin. Lääkärit ovat tottuneita, että hoitajat konsultoivat heitä ennen itse vastaanotolle tuloa ja näin itse lääkärinvastaanotto sujuu jouhevasti. Toiminta on myös kustannustehokasta ja asiakasmyönteistä. Uudelle mahdolliselle toimijalle toimintatavan oppiminen olisi vaatinut aikaa, ja sitä ei tässä tilanteessa ole, ts. koko toiminta ja etenkin asiakkaat olisivat kärsineet."
106. Edelleen kaupunki totesi: "Uusi mahdollinen sopimuskumppani olisi myös saanut haasteekseen oppia miten Hangossa toimitaan kuvantamisen, laboratorion ja erikoissairaanhoidon lähetteidensä kanssa. Jotkut näistä palveluista ovat joko Tammisaaren tai Lohjan sairaaloissa. Lääkärit, jotka tulevat Hankoon törmäävät myös potilastietojärjestelmä Mediatriin jota ei ole käytössä muualla. Terveystalon pitkäaikaiset lääkärit osaavat jo järjestelmän, joten se edesauttaa toimintaa."
107. Taloudellisista syistä ja kustannuksista kaupunki totesi: "Hangon kustannukset, verrattuna muihin kuntiin, ovat kustannustehokkaalla tasolla. - - Verrattuna 12 muuhun vertailukuntaan Hangon kustannukset

³⁷ Liite 6 Hangon kaupungin vastaus 12.5.2022.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

olivat maltillisella tasolla. Tämä oli tärkeä havainto miettiessämme vastaanoton tulevaisuutta."

108. Viraston näkemyksen mukaan hankintayksikön kuvailemat haasteet liittyen hoidontarpeen arviointiin, lähetekäytäntöihin sekä erilaisen potilastietojärjestelmän käyttöön eivät ole vakavuudeltaan tai merkittävyydeltään hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan tarkoittamia haittoja. Virasto katsoo, että ne ovat ennemminkin vain uuden palveluntuottajan toiminnan käynnistysvaiheessa esiintyviä tavanomaisia seikkoja, joita yleisesti esiintyy sopimuskumppanin vaihtuessa. Virasto toteaa lisäksi, että palveluntuottajan vaihtamisesta ei muodostuisi hankintadirektiivin johdanto-osan mukaista yhteensopimattomuustilannetta.
109. Virasto toteaa, ettei hankintayksikkö ole esittänyt näyttöä sille aiheutuvasta mahdollisesta päällekkäisten kustannusten määrästä. Tällaisena näyttönä ei voida pitää sitä, että kaupungin terveyskeskuksen toiminnan kustannukset ovat olleet kohtuullisella tasolla 12 verrokki-kuntaan verrattuna. Viraston näkemyksen mukaan tämä ei myöskään ole sellainen taloudellinen syy, joka estäisi sopimuskumppanin vaihtamisen.
110. Virasto lisäksi toteaa, että mikäli hankintayksikkö olisi kilpailuttanut hankinnan jo ennen sopimuskauden päättymistä 30.11.2021, sille ei olisi ylipäätään voinut aiheutua merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä.

Ennakoimattomat olosuhdemuutokset

111. Hankintayksikön esittämät perusteet sopimusmuutokselle ovat liittyneet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen viivästymiseen sekä hankintayksikön haluun turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden jatkuvuus Hangossa. Hankintayksikön mukaan kyseisiä seikkoja ei ole mainittu sellaisenaan hankintalain 136 §:n 2 momentissa oikeuttamisperusteena hankintasopimuksen muuttamiselle, mutta mainitun uudistuksen viivästymistä on mahdollista arvioida kyseisen momentin 3 kohdan mukaisena olosuhdemuutoksena. Hankintayksikkö katsoo, että pitkään valmisteilla ja julkisuudessa esillä ollutta sote-uudistusta ja siihen liittyviä epävarmuustekijöitä Hangon kaupungille voidaan pitää käsillä olevassa asiassa tekijöinä, joiden seurausten ennakointi ja arviointi on ollut hallinnollisessa päätöksenteossa vaikeaa ja haasteellista.
112. Hankintadirektiivin 2014/24/EU johdanto-osan 109 perustelukappaleen mukaan hankintaviranomaiset saattavat kohdata ulkoisia

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

olosuhteita, joita ne eivät ole voineet ennakoida hankintasopimusta tehdessään, erityisesti kun hankintasopimus toteutetaan pitkällä ajanjaksolla. Tällöin tarvitaan tietynasteista joustavuutta, jotta hankintasopimus voidaan mukauttaa kyseisiin olosuhteisiin ilman uutta hankintamenettelyä. Ennalta arvaamattomien olosuhteiden käsite viittaa olosuhteisiin, joita hankintaviranomainen ei olisi voinut ennakoida alkuperäisen hankintasopimuksen tekemisen asiaankuuluvan huolellisesta valmistelusta huolimatta, ottaen huomioon hankintaviranomaisen käytettävissä olevat keinot, hankkeen luonne ja ominaisuudet, alan hyvät toimintatavat sekä tarve varmistaa, että voimavarat, joita käytetään valmisteltaessa hankintasopimuksen tekoa, ovat asianmukaisessa suhteessa hankintasopimuksen ennakoitavissa olevaan arvoon. Tätä ei voida kuitenkaan soveltaa tapauksissa, joissa muutos muuttaa koko hankinnan luonteen esimerkiksi siten, että hankittavat rakennusurakat, tavarat tai palvelut korvataan jollakin muulla tai hankintatyyppiä muutetaan perusteellisesti, koska tällaisessa tilanteessa muutoksen voidaan olettaa vaikuttavan tulokseen.

113. Virasto katsoo, että tällä olennaisen sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteella on joitain yhtymäkohtia suorahankintaperusteena olevan äärimmäisen kiireen edellytyksiin, vaikka sopimuksen muuttamisen kynnyksellä olosuhdemuutosten perusteella ei välttämättä ole aivan yhtä korkea kuin suorahankintaperusteena olevan äärimmäisen kiireen edellytyksiä arvioitaessa.
114. Korkein hallinto-oikeus on arvioinut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvää, väitetysti suorahankintaan oikeuttavaa ennakoimattomuutta oikeustapauksessa KHO:2019:10 seuraavasti: "Vaikka pitkään suunnitellun sote-uudistuksen toteutuminen aikatauluineen on epävarmaa, ei hankintayksikön kannalta asiaa arvioituna ennalta-arvaamattomana ole pidettävä sitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toimintaympäristössä saattaa tapahtua rakenteellisia tai organisatorisia muutoksia - -".
115. Virasto toteaa, että edellä esitetyn ratkaisun KHO 2019:10 linjauksella on merkitystä myös arvioitaessa ennakoimattomiin olosuhdemuutoksiin liittyvää sopimusmuutosten oikeuttamisperustetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellista uudistusta on Suomessa valmisteltu yhteensä jo yli 10 vuotta sisällöltään ja laajuudeltaan erilaisilla ratkaisumalleilla eri hallitusten toimesta.³⁸ Sitä, että suunnitellun uudistuksen

³⁸ Ks. esim. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:29, sivu 8. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161518/Maakunta_ja_soteuudistuksen_valmistelun_tuki.pdf]

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

sisältö ja aikataulu saattavat muuttua kesken lainvalmistelun, ei olisi pidettävä sellaisena ennakoimattomana olosuhdemuutoksena, johon hankintayksikkö ei voi varautua. Lainsäädännön valmisteluun liittyy aina mahdollisuus muutoksiin taikka lainsäädäntöhankkeiden kaatumiseen poliittisessa päätöksenteossa, joten säädösvalmisteluun liittyvän epävarmuuden ei voida katsoa olevan luonteeltaan ennakoimatonta lainkohdassa tarkoitettulla tavalla.

116. KKV toteaa, että sosiaali- ja terveydenhoitoalaa koskevia, valmistuksessa olleita rakenteellisia uudistuksia käsittelevässä oikeuskäytännössä on vahvistettu, että hankintalainsäädäntö ei mahdollista ennen uudistuksen voimaantuloa olevan siirtymäkauden järjestelyiden muita joustavampaa arviointia ja toisaalta myös se, että siirtymäkauden mahdollinen lyhyt kesto ennen rakenteellisen uudistuksen toteutumista ei ole hankintalain mukainen peruste hankinnan toteuttamiselle sitä avoimesti kilpailuttamatta.³⁹
117. Oikeuskäytännössä on arvioitu, voidaanko sote-uudistuksen aiheuttama epävarmuutta ottaa huomioon hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan oikeuttamisperusteena. Markkinaoikeus on katsonut, että pitkään valmisteilla ja julkisuudessa esillä ollutta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja siihen liittyviä epävarmuustekijöitä ei voida pitää olosuhteina, joita huolellinen hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoita.
118. Virasto katsoo, että olennainen sopimusmuutos ei ole ollut sallittu myöskään hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisella oikeuttamisperusteella.

Vähäarvoinen sopimusmuutos

119. Hankintayksikön mukaan jatkosopimuksen arvo on ylittänyt hankintalain liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalouksia koskevan kansallisen kynnysarvon vähäisessä määrin. Näin ollen kysymys on ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta.
120. Mikäli sopimusmuutoksia tarkastellaan kahtena erillisenä muutoksena, on ensimmäisen muutoksen arvo ollut noin 397 000 euroa ja toisen 1 032 090,24 euroa. Sopimusmuutosten kumulatiivinen nettoarvo on siten ollut noin 1,4 miljoonaa euroa, eli se on ylittänyt hankintaan sovellettavan kynnysarvon noin yhdellä miljoonalla eurolla. Virasto toteaa, että sopimusmuutos ei ole ollut sallittu myöskään

³⁹ Ks. esim. KHO 2019:10 sekä MAO 115/14, 26.2.2014.

hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisella oikeuttamisperusteella.

9.4 Yhteenveto hankintayksikön menettelystä

121. Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.
122. Tilanteet, joissa hankintayksikkö voi toteuttaa hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan neuvottelemalla suoraan valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta hankinnasta etukäteen hankintailmoitusta, on tyhjentävästi lueteltu hankintalaissa.
123. Hangon kaupunki on tehnyt hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan ilman hankintalain mukaista kilpailutusta solmimalla lokakuussa 2021 aikaisemmassa hankintamenettelyssä valikoituneen palveluntuottajan kanssa uuden 13 kuukauden jatkosopimuksen kunnan terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta.
124. Suorahankinta ei ole oikeutettu hankintalain 40 §:n, 41 §:n tai 110 §:n mukaisten perusteiden nojalla eikä sopimuksen jatkaminen ole ollut sallittua myöskään sopimusmuutoksia koskevien 136 §:n oikeusohjeiden nojalla.
125. Hankintayksikkö on todennut esitysluonnokseen antamassaan vastineessa, että poikkeaminen kilpailuttamisvelvollisuudesta on katsottava vähäiseksi poikkeamiseksi, jolle on ollut hyväksyttävät perusteet. Kaupunki perustelee tätä sillä, ettei se ole maksanut hankkimistaan palveluista ylihintaa.⁴⁰ Virasto toteaa, että kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamiselle ei ole ollut mitään hankintalaissa säädettyä perustetta. Lainvastaisesta suorahankinnasta ei myöskään tee hyväksyttävää se, että hankinnasta hankintayksikölle aiheutuneet kustannukset olisivat väitetyksi olleet samaa suuruusluokkaa kuin kyseisten palvelujen kustannukset muissa kunnissa.
126. Hangon kaupunki on rikkonut hankintalain mukaista velvollisuutta kilpailuttaa hankintansa, sillä se ei ole julkaissut terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden hankinnastaan hankintalain mukaista hankintailmoitusta, vaan on toteuttanut hankinnan neuvottelemalla

⁴⁰ Liite 12 Hangon kaupungin vastine esitysluonnokseen 9.8.2022.

hankinnasta ja sen ehdoista suoraan valitsemansa palveluntuottajan kanssa.

10 Esitetyt seuraamukset

Seuraamusmaksun määrämisen edellytykset

127. Hankintalain 159 §:n mukaan markkinaoikeus voi määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi sekä hankintayksikön maksamaan seuraamusmaksun KKV:n 141 §:n mukaisesta esityksestä. Hankintalain 141 §:n mukaan KKV voi esittää markkinaoikeudelle muun muassa tehottomuusseuraamuksen sijaan tulevaa sopimuskauden lyhentämistä ja seuraamusmaksun määräämistä, kun kysymys on EU-kynnysarvot taikka liitteen E mukaiset kansalliset kynnysarvot ylittävästä suorahankinnasta, joka on tehty ilman hankintalaissa säädettyä perustetta, eikä hankinnasta ole tehty hankintalain 131 §:n mukaista ilmoitusta. Kaikki nämä edellytykset täyttyvät.
128. Hankintalain 141 §:ää koskevien perusteluiden mukaan KKV voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen (1 kohta) ja seuraamusmaksun määräämistä (2 kohta) tai yksinomaan seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan.⁴¹
129. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimivaltaa koskevissa hankintalain esitöissä on todettu, että ensisijaisesti viraston valvonnan tarkoituksena olisi puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suorahankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suorahankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin.⁴²
130. Hankintalain oikeussuojakeinot pohjautuvat direktiiviin 2007/66/EY, jonka johdanto-osan mukaan laittomia suorahankintoja tekemällä hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt rikkovat kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa unionin lainsäädäntöä.⁴³
131. Koska ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettujen suorahankintojen katsotaan olevan menettelyltään karkeasti virheellisiä hankintoja ja rikkovan kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia

⁴¹ HE 108/2016 vp, s. 235.

⁴² HE 108/2016 vp, s. 231.

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11.12.2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhaku-menettelyjen tehokkuuden parantamiseksi, johdanto-osan kohta 13.

Dnro KKV/330/14.00.60/2022

15.9.2022

hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää määrättäväksi seuraamusmaksua.

Seuraamusmaksun määrä

132. Hankintalain esitöiden mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä.⁴⁴
133. Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrättäessä markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja hankinnan arvo. Seuraamusmaksu ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta.
134. Hankintayksikkö on kuulemisen yhteydessä esittänyt, että seuraamusmaksun määrän tulisi olla 12 000 euroa. Hankintayksikön mukaan seuraamusmaksun määrää koskevassa arvioinnissa on huomioitava muun muassa se, että hankintasopimuksen kohteena olevien palveluiden kustannukset ovat kohtuullisella tasolla ja palveluiden kilpailuttaminen olisi sisältänyt huomattavia riskejä sekä palvelun hinnoitteluun että niiden saatavuuteen ja toteutukseen liittyen.⁴⁵
135. Viraston näkemyksen mukaan hankintayksikön esittämillä seikoilla ei ole merkitystä seuraamusmaksun määrää arvioitaessa. Kaupungin tekemässä suorahankinnassa on ollut kyse vakavasta laiminlyönnistä, jonka moitittavuutta lisää entisestään se, että hankintayksikkö pyrki syksyllä 2021 kiertämään hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuutensa pilkkomalla hankinnan pienempiin osiin.
136. Tämän esityksen kohteena olevan suorahankinnan hankintalain mukainen ennakoitu arvo ajanjaksolle 1.12.2021–31.12.2022 on noin 1,4 miljoonaa euroa.
137. Ottaen huomioon hankintayksikön menettely sekä hankintasopimuksen arvo ja luonne, Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää hankintayksikölle 65 000 euron suuruisen seuraamusmaksun.

⁴⁴ HE 108/2016 vp, s. 235.

⁴⁵ Liite 13 Hangon kaupungin vastine esitettävään seuraamusmaksuun 31.8.2022.

11 Sovelletut säännökset

138. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
1 §, 25 §, 27 §, 30 §, 31 §, 40 §, 41 §, 108 §, 110 §, 136 §, 139 §, 141 §,
158 § ja 159 §.

Päijohntaja

Kirsi Leivo

Asiantuntija

Heikki Puttonen

LIITELUETTELO

- Liite 1 Päätös sopimuksen jatkamisesta
- Liite 2 Liite sopimukseen terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta
- Liite 3 Viraston selvityspyyntö 23.3.2022
- Liite 4 Hangon kaupungin vastaus 6.4.2022
- Liite 5 Viraston lisäselvityspyyntö 27.4.2022
- Liite 6 Hangon kaupungin vastaus 12.5.2022 (SISÄLTÄÄ SALASSA PIDETTÄVÄÄ TIETOA)
- Liite 7 Hankintailmoitus terveyskeskuksen vastaanottopalveluista
- Liite 8 Tarjouspyyntö terveyskeskuksen vastaanottopalveluista
- Liite 9 Sopimus terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden tuottamisesta
- Liite 10 Päätös vastaanottopalvelujen suorahankinnan jatkamisesta
- Liite 11 Terveystalon vahvistus yhteistyön jatkamisesta
- Liite 12 Hangon kaupungin vastine esitysluonnokseen 9.8.2022
- Liite 13 Hangon kaupungin vastine esitettävään seuraamusmaksuun 31.8.2022