

22.1.2024

Asia

Hankintojen valvonta: Salon Vuokratalot Oy:n rakennusteknisten töiden hankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Salon Vuokratalot Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 5.6.2023 pyytänyt asiassa selvitystä Salon Vuokratalot Oy:ltä, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 4.7.2023. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 16.8.2023. Salon Vuokratalot Oy on toimittanut vastauksen lisäselvityspyyntöön 31.8.2023.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä 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 suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen 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 suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

22.1.2024

Asiaselostus

Salon Vuokratalot Oy (jäljempänä myös "hankintayksikkö") on tehnyt rakennusteknisten töiden hankintoja kilpailuttamatta vuosien 2021–2023 aikana. Palveluita on hankittu yksittäisinä suorahankintoina yhteensä 43 eri yritykseltä. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Niistä ei myöskään ole tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia.

Salon Vuokratalot Oy:n selvitys

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt Salon Vuokratalot Oy:ltä selvitystä aikavälillä 1.1.2021–31.5.2023 tehdyistä erinäisistä palveluhankinnoista. Salon Vuokratalot Oy on selvityksensä viitannut suurelta osin Salon kaupungin sisäisen tarkastuksen laatimaan tarkastusraporttiin, joka koskee kaikkia Salon Vuokratalot Oy:n vuonna 2022 tekemiä ostoja. Raportissa on tarkemmin eritelty ja arvioitu tiettyjä hankintakokonaisuuksia sekä esitetty suosituksia siitä, miten hankinnat tulisi vastaisuudessa järjestää.

Sisäisen tarkastuksen raportin mukaan Salon Vuokratalot Oy:n aiemman toimitusjohtajan käsitys on, että rakennusteknisten töiden hankintoja ei ole kilpailutettu eikä toimittajien kanssa ole laadittu sopimuksia. Hankintayksikön toimintatapana on ollut, että yrityksiltä on hankittu palveluita tarpeen mukaan. Raportissa todetaan, että toimitusjohtajan ja isännöitsijän käsityksen mukaan palveluntuottajien työnjälki on ollut kelvollista ja laskutettava tunti-hinta kohtuullinen. Palveluntuottajien toimintaa on myös pidetty asiallisena, koska ne eivät ole laskuttaneet ylimääräisiä tunteja. Näiden seikkojen perusteella hankintojen tekemisessä on toimittu kuten aiemminkin. Salon Vuokratalot Oy on itse selvityksessään kertonut, että sen ymmärryksen mukaan tilaukset on tehty pääosin puhelimitse tai sähköpostilla.

Sisäisen tarkastuksen raportissa suositellaan, että rakennusteknisten töiden hankinta tulee kilpailuttaa, koska se muodostaa EU-kynnysarvot ylittävän kokonaisuuden. Raportissa on tunnistettu myös useita muita vähintään kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintakokonaisuuksia, joita hankintayksikkö ei ole kilpailuttanut.

Hankintayksikkö on antanut epäselviä ja osittain ristiriitaisia tietoja rakennusteknisten töiden hankintojen vuosittaisista kokonaisarvoista. Saadun selvityksen mukaan vuonna 2021 hankintojen kokonaisarvo (alv 0 %) on ollut yhteensä 1 518 778,23 euroa, vuonna 2022 yhteensä 1 125 961,25 euroa ja vuonna 2023 toukokuuhun mennessä yhteensä 406 555,31 euroa. Myöhemmin hankintayksikkö on kuitenkin täsmentänyt, että kyseiset luvut sisältävät myös kiinteistöhuollon palveluista maksetut korvaukset, mutta ei ole kertonut kyseisten korvausten määrää. Vuoden 2022 osalta tietoa hankintojen arvosta on saatu myös sisäisen tarkastuksen raportista, jonka mukaan asuntojen korjauksiin liittyvien töiden ja tarvikkeiden arvo (alv 0 %) oli yhteensä 620 790,64 euroa.

Hankintayksikkö on selvityksessään kertonut, että yhtiön nykyinen hallitus ja toimitusjohtaja ovat aloittaneet tehtävissään toukokuussa 2023. Yhtiön

22.1.2024

palveluksessa ei ole enää yhtäkään henkilöä, jotka ovat olleet hoitamassa asioita vuosina 2021–2023. Hankintayksikön mukaan yhtiön hallituksen tarkoituksena on, että kaikki palvelut, jotka on mahdollista kilpailuttaa, kilpailutetaan hankintalain mukaisesti niin nopealla aikataululla kuin mahdollista. Taavoitteena on, että kaikki tarvittavat kilpailutukset olisi tehty vuoden 2024 aikana.

Hankintayksikkö on ensimmäiseen selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa kertonut, että rakennusteknisten töiden kilpailutus oli parhaillaan käynnissä ja se päättyi 28.6.2023. Salon Vuokratatol Oy on 1.6.2023 julkaissut kansallisen hankintailmoituksen asuntojen ja yhteistilojen pienistä rakennusteknisistä korjauksista. Hankinnan pääasialliseksi CPV-koodiksi on ilmoitettu 45000000 Rakennustyöt. Hankintailmoituksen kohteen kuvauksen mukaan hankinnan kohteena oli Salon Vuokratatol Oy:n omistamien ja isännöimien kiinteistöjen asuntojen ja yhteistilojen sisä- ja ulkopuoliset rakennustekniset korjaustyöt sisältäen muuttokorjaukset sekä toimeksiantajan tai urakoitsijan toimittamien laitteiden tai varusteiden asennukset.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

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

Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.¹ Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.²

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO 450/20 arvioinut säännöllisesti toistuvien suoraankintojen suhdetta hankintalain mukaiseen hankintasopimuksen käsitteeseen tilanteessa, jossa hankinnat eivät perustuneet kirjalliseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka oli tehnyt toistuvasti useita suoraankintoja eri toimittajilta ilman kirjallisia hankintasopimuksia, oli vasta yksittäisen tilauksen yhteydessä tehnyt tosiasiallisen päätöksen

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

² Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

22.1.2024

siitä, keneltä ja millä ehdoilla palvelu ostetaan. Näin ollen jokainen hankintayksikön tekemä tilaus ja sen perusteella palveluntuottajan toimittama palvelu olivat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille. Arvioidessaan sopimuksen syntymisen edellytyksiä markkinaoikeus otti arviossaan huomioon sen, että hankintayksikkö ei ollut neuvotellut palveluntarjoajien kanssa mistään muista sopimuksen ehdoista kuin hinnoista eikä se ollut sitoutunut tilaamaan palveluita tietyltä palveluntarjoajalta.

Viraston asiassa saaman selvityksen perusteella Salon Vuokratilat Oy ei ole tehnyt rakennusteknisten töiden hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä tai erillisiä hankintalain tarkoittamia hankintasopimuksia. Hankintayksikkö on kuitenkin tosiasiallisesti hankkinut rakennusteknisiä töitä eri palveluntuottajilta vuosien 2021–2023 aikana. Asiassa saadun selvityksen perusteella tilatut rakennustekniset työt eivät ole perustuneet mihinkään hankintayksikön ja palveluntuottajan väliseen kirjalliseen sopimukseen, vaan palveluita on hankittu palveluntuottajilta tarpeen mukaan. KKV katsoo, että jokainen rakennusteknisiä töitä koskeva tilaus eri palveluntuottajilta on hankintaoikeudellisesti muodostanut oman sopimuksensa.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arviointiin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehdot toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 30 §:n 2 momentin mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen; taikka 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana, taikka jos kysymys on yli 12 kuukautta voimassa olevasta sopimuksesta, sitä seuraavan talousarviokauden aikana.

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen.

22.1.2024

Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintatapa-erä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.³

KKV katsoo, että jokainen hankintayksikön tekemä rakennusteknisiä töitä koskeva tilaus on muodostanut oman sopimuksena. Nämä sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia. Näillä säännöllisesti toistuvilla sopimuksilla on hankittu rakennusteknisiä töitä, jolloin kyse on ollut luonteeltaan samantyyppisten palveluiden hankinnoista. Nämä hankinnat muodostavat yhdessä luontevan hankintakokonaisuuden, joka tulisi kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnyksiarvon. Kun kyse on ollut säännöllisesti toistuvista hankinnoista, ennakoitun arvon laskentaan sovelletaan sitä, mitä asiasta on hankintalain 30 §:n 2 momentissa säädetty.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan rakennusurakoiden kansallinen kynnysarvo on 150 000 euroa. KKV toteaa, että viraston pyynnöistä huolimatta hankintayksikkö ei ole pystynyt antamaan tarkkaa selvitystä tehtyjen hankintojen arvoista. Virasto kuitenkin katsoo, että hankintayksikön antamista epä johdonmukaisista tiedoista huolimatta asiassa voidaan saadun selvityksen perusteella varmuudella todeta, että Salon Vuokratalot Oy on hankkinut vuosittain rakennusteknisiä töitä vähintään 150 000 eurolla. KKV toteaa, että rakennusteknisten töiden hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen ennakoitu arvo on ylittänyt edellä mainitun kansallisen kynnyksiarvon.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

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

Hankintayksikön selvityksen perusteella rakennusteknisten töiden hankintoja ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja valitsemiltaan palveluntuottajilta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Salon Vuokratalot Oy:n tekemät hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

Salon Vuokratalot Oy ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetyistä suorahankintaperusteista. Sisäisen tarkastuksen raportissa, johon hankintayksikkö on selvityksensä viitannut, hankintojen toteuttamista suorahankintoina on perusteltu kelvollisella työnjäljellä, kohtuullisella hinnalla ja asiallisella laskuttamisella. KKV toteaa, että raportissa mainitut perustelut eivät ole hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita.

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

³ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 121.

22.1.2024

Johtopäätös

Salon Vuokratalot Oy on tehdessään rakennusteknisten töiden hankintoja laininlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa rakennusteknisten töiden hankinta julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 40 §, 128 § ja 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antaa asiantuntija Heikki Puttonen, puhelin 029 505 3051, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Asiantuntija Heikki Puttonen

Jakelu

Salon Vuokratalot Oy