

Asia

Hankintojen valvonta: Pirkanmaan hyvinvointialueen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Pirkanmaan hyvinvointialueelle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen 11.12.2024 saamansa toimenpidepyynnön johdosta. Toimenpidepyynnön tekijä on 31.3.2025 toimittanut asiassa virastolle toimenpidepyynnön täydennyksen.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" sekä "virasto") on 9.1.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Pirkanmaan hyvinvointialueelta (jäljempänä myös "hankintayksikkö" sekä "hyvinvointialue") joka on toimittanut vastauksensa virastolle 5.2.2025.

Virasto on 14.2.2025 pyytänyt asiassa Pirkanmaan hyvinvointialueelta lisäselvitystä, joka on toimitettu virastolle 28.2.2025. Virasto on vielä 16.4.2025 pyytänyt hyvinvointialueelta lisäselvitystä, joka on toimitettu 24.4.2025.

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 suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

Pirkanmaan hyvinvointialue on 8.1.2025 – 25.2.2025 tehnyt viisi päätöstä ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankinnoista.

Ikäihmisten ja vammaisten palvelulinjan johtaja on 8.1.2025 tehnyt hankintapäätöksen § 3 ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankinnasta Hyvänolon Elämänpuu Oy:ltä. Päätös on kohdistunut yhdessä palveluasumisyksikössä entuudestaan asuvaan 22 asiakkaaseen, jotka on yksilöity nimikohtaisesti hankintapäätöksen liitteellä. Päätöksessä on todettu, että päätöksen mukaisen suorahankinnan tai sen perusteella tehtävän hankintasopimuksen perusteella ei tehdä uusien asiakkaiden sijoituksia yksikköön. Sopimuskausi on kaikkien asiakkaiden osalta alkanut 1.1.2025 ja päätöksen mukaan yksittäistä asiakasta koskeva yksilöhankinta päättyy siihen päivään, kun asiakkaan palvelutarve lakkaa tai asiakas poistuu palvelusta. Päätöksen mukaan yksilöhankinta päättyy myös siinä tapauksessa kun palveluntuottajan toimintayksikössä alkaa tilaajan kanssa uusi puitesopimuksen mukainen sopimuskausi. Edelleen päätöksen mukaan yksilöhankinta päättyy kaikilla asiakkailla viimeistään 31.12.2025. Ikäihmisten ja vammaisten palvelulinjan johtaja on 4.2.2025 tehnyt vastaavan hankintapäätöksen § 5 ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankinnasta Mehiläiseltä. Päätös on kohdistunut kolmen Mehiläisen konsernissa toimivan yrityksen yhteensä neljässä palveluasumisen yksiköissä entuudestaan asuviin asiakkaisiin, yhteensä 98 asiakkaaseen. Ikäihmisten ja vammaisten palvelulinjan johtaja on edelleen 25.2.2025 tehnyt vastaavan hankintapäätöksen § 19 ikäihmisten palveluasumisen suorahankinnasta Viola-kotiyhdistys ry:ltä joka on kohdistunut yhdessä yhdistyksen palveluasumisen yksikössä entuudestaan asuvaan 10 asiakkaaseen.

Hyvinvointialueen johtaja on 20.1.2025 tehnyt kaksi hankintapäätöstä ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankinnoista. Hankintapäätös § 6 on koskenut Esperin konserniin kuuluvilta yrityksiltä tehtäviä ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankintoja ja se on kohdistunut kahdeksan konserniin kuuluvan yrityksen yhteensä 19 palveluasumisen yksikössä entuudestaan asuviin asiakkaisiin, yhteensä 509 asiakkaaseen. Hankintapäätös § 7 on koskenut Attendon konserniin kuuluvilta yrityksiltä tehtäviä ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suorahankintoja ja se on kohdistunut kahden konsernissa toimivan yrityksen yhteensä 10 palveluasumisen yksikössä entuudestaan asuviin asiakkaisiin, yhteensä 328 asiakkaaseen.

Kaikki edellä mainitut suorahankintoja koskevat päätökset on perusteltu samalla tavalla. Päätösten perusteluissa viitataan siihen, että ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen voimassa olevat sopimukset on irtisanottu pääosin päättymään 31.12.2024. Sopimusten irtisanominen on liittynyt vuonna 2024 Pirkanmaan hyvinvointialueella käynnistettyyn ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintaan.

Ikäihmisten palveluasumisen hankintamenettely vuonna 2024

Hyvinvointialueen aluehallitus on 6.5.2024 tehnyt päätöksen § 137 ikäihmisten palveluhankinnan käynnistämisestä. Päätöksen perusteluiden mukaan koko Pirkanmaan hyvinvointialueen kattavien hankintojen myötä kilpailutusten piiriin kuuluvien palvelujen voimassa olevat nykyiset sopimukset tulee irtisanoa ennen uuden sopimuskauden alkua. Päätöksessä oli luetteloitu irtisanottavat hyvinvointialueelle siirtyneet ikäihmisten palveluasumisen sopimukset sekä todettu, että irtisanottavia sopimuksia ovat myös näiden sopimusten puitteissa tehdyt asiakaskohtaiset sopimukset ja muut palveluun liittyvät yksilöhankintasopimukset. Hyvinvointialue päätti irtisanoa kokonaisuuteen liittyvät, päätöksen perusteluosassa luetellut sopimukset sopimusehtojen ja kilpailutuksen aikataulujen mukaisesti.

Pirkanmaan hyvinvointialue on 26.5.2024 julkaissut hankintailmoituksen ja 29.5.2024 tätä hankintailmoitusta koskevan korjausilmoituksen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankinnasta.¹ Hankintaa on kuvattu ilmoituksissa seuraavasti: "Tuomi Logistiikka Oy perustaa Pirkanmaan hyvinvointialueen toimeksiantona dynaamisen hankintamenettelyn kaltaisen menettelyn (jatkossa "DPS"), jossa hankinnan kohteena on ikäihmisten asumispalvelut. Kyseessä on menettely, jonka tarkoituksena on tarjota Tilaajalle mahdollisuus palvelun kilpailuttamiseen joustavalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kyseessä on sähköinen hankintamenettely, joka on hankintayksikön suunnittelema hankintalain (1397/2016) luvun 12 mukaisiin hankintoihin. Mahdollisia hankintamenettelyssä kilpailutettavia palveluita ovat muun muassa ympärivuorokautinen palveluasuminen, lyhytaikainen ympärivuorokautinen palveluasuminen ja vaativa ympärivuorokautinen palveluasuminen (ERHO). Edellä mainittujen palveluiden lisäksi DPS:n sisällä voidaan hankkia myös muita palveluita. Hankittavat palvelut määritellään sisäisissä tarjouspyynnöissä."

Hyvinvointialue on 14.8.2024 julkaissut DPS:n sisällä tarjouspyynnön ikäihmisten palveluasumisesta 1.1.2025 alkaen. Tarjouspyyntö sisälsi sitovat kattohinnat ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen, lyhytaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja vaativan ympärivuorokautisen palveluasumisen vuorokausihinnoille. Määräaikaan mennessä esitettiin yli 40 lisäkysymystä, jotka liittyivät kattohintoihin, henkilöstömitoitukseen ja hinnanmuutosta koskeviin sopimusehtoihin. Lisäkysymysten yhteydessä esitettiin kritiikkiä kattohintojen tasosta suhteessa palvelun tuottamisen vaatimuksiin ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäkysymyksiin 29.8.2024 antamissaan vastauksissa hyvinvointialue totesi, että tarjouspyynnön ehtoja ei muuteta sekä sen, että palveluntuottaja tekee päätöksen siitä, haluaako osallistua tarjouskilpailuun ja toimia hyvinvointialueen palveluntuottajana.

Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallitus teki 14.8.2024 tarjouspyynnön mukaisesta hankinnasta 28.10.2024 hankintapäätöksen § 280. Päätöksen mukaisen hankinnan vuosiarvo on sitoumuksetta noin 174 000 000 euroa (alv 0 %). Kaikki tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen tehneen, asetetut

¹ Hankintailmoituksen HILMA-numero 2024-010248 ja korjausilmoituksen HILMA-numero 2024-010326.

soveltuvuusvaatimukset ja tarjottavaa palvelua koskevat ehdottomat vähimmäisvaatimukset täyttävät tarjoajat valittiin palveluntuottajiksi ja palveluntuottajista muodostettiin etusijajärjestys kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella. Hyvinvointialue päätti tehdä sopimuksen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankinnasta kaikkien hankintapäätöksen liitteinä olevassa vertailutaulukossa nimettyjen tarjoajien kanssa. Vertailutaulukon mukaisten palveluasumisen yksiköiden joukossa ei ole niitä yksiköitä, joiden asiakkaisiin hyvinvointialueen 8.1.2025 – 25.2.2025 tekemät suoramarkintapäätökset kohdistuvat. Hankintaan jätti tarjoukseen määräajassa yhteensä 25 markkinatoimijaa.

Hankintapäätökseen jätettiin aluehallituksessa yksi eriävä mielipide, jonka mukaan "Kilpailutuksessa ei ole saatu riittävää määrää asukaspaikkoja suhteessa tarpeeseen. Markkinavuoropuhelussa kerrottua huolta hinnan alhaisuudesta ja lisävaateista ei ole huomioitu. Useat tarjouksen jättäneet palveluntuottajat ovat tuoneet esille, että ovat kokeneet olevansa pakotettuja jättämään tarjouksen liian alhaisella hinnalla, sillä Pirha on ainut asiakkaita ohjaava taho. Henkilöstömitoitusta koskeva lainsäädäntö ei myöskään ole vielä voimassa ja tosiasiallisesti AVI määrittelee henkilöstömitoituksen hoitoisuuden mukaan - tästä syystä kilpailutusta ei pidä tehdä oletuksella, että kaikilla palveluntuottajilla mitoitus tulee laskemaan."

Vuoden 2025 suoramarkintapäätösten perustelut

Aikavälillä 8.1.2025 – 25.2.2025 tehdyissä suoramarkintapäätöksissä tuodaan esille, että hankinnat johtuvat tarpeesta tehdä yksilöhankintoja 28.10.2024 hankintapäätöksen mukaisen hankinnan lisäksi. Perusteluissa todetaan, että hankinnat ovat liitteen E mukaisia hankintoja, jotka yhdessä muiden hyvinvointialueen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintojen kanssa, muodostavat hankintalain mukaisen luontevan hankintakokonaisuuden, joka ylittää hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen kynnysarvon. Päätösten mukaan tämän luontevan hankintakokonaisuuden hankintoja on kuitenkin tarpeen toteuttaa erillisissä osissa tehtyinä suoramarkintoina 8.1.2025 – 25.2.2025 aikavälillä tehtyjen hankintapäätösten mukaisten suoramarkintojen osalta.

Hankintapäätösten perusteluiden mukaan 8.1.2025 – 25.2.2025 aikavälillä toteutetuissa suoramarkinnoissa on kyse siitä, että kukin yksittäinen hankintapäätösten liitteillä yksilöity asiakas saa hankinnan johdosta jäädä nykyisen yksikkönsä palveluasumisen piiriin. Päätösten mukaan näille suoramarkinnoille on olemassa hankintalain 110 §:n mukaiset perusteet.

Hankintapäätöksissä hankintalain 110 §:n edellytysten täyttyminen on perusteltu seuraavasti: "Tämä hankintapäätös tehdään turvaamaan Pirkanmaan hyvinvointialueen lakisäätelysten tehtävien häiriötön toiminta ja palvelujen jatkuvuus. Hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluu muun muassa sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 2 momentin 11 kohdan mukaan ympärivuorokautisen palveluasumisen järjestäminen. Asiakkaan osalta on arvioitu, että palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta ja erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän

asiakassuhteen turvaamiseksi. Asiakas on iäkäs vanhus. Asiakkaiden asumispalvelun aiempi sopimuskausi on päättymässä 31.12.2024, ja palvelut on kilpailutettu uudelleen. Asiakkaiden kannalta olisi kohtuutonta ja epätarkoituksenmukaista, jos asumispalvelut eivät jatkuisi ennallaan. Tällä hankinnalla turvataan yksikössä olevien nykyisten asiakkaiden palveluiden jatkuvuutta, mikä on välttämätöntä asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Siten suora hankinta erityistilanteessa on perusteltu."

Pirkanmaan hyvinvointialueen selvitys Kilpailu- ja kuluttajavirastolle

Virastolle toimitetun, edellä kuvattuja ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suora hankintoja koskevan yhteenvedon mukaan suora hankintojen piirissä on yhteensä 967 asiakasta ja niiden yhteenlaskettu laskennallinen kokonaisarvo 12 kuukauden sopimuskaudelle on noin 53 500 000 euroa (alv 0 %). Hyvinvointialue on tuonut esille, että toteutunut arvo jää todennäköisesti laskennallista kokonaisarvoa huomattavasti pienemmäksi ja pienenee sopimuskauden edetessä, sillä suora hankintojen piirissä olevat asiakkaat ovat asuneet yksiköissä jo aikaisempien sopimusten voimassa ollessa ja keskimäärin heidän tuleva asumisaikansa jäänee alle vuoden mittaiseksi. Hankintasopimukset oli 28.2.2025 mennessä allekirjoitettu kaikkien 8.1. – 20.1.2025 aikavälillä tehtyjen hankintapäätösten osalta ja 25.2.2025 tehdyn päätöksen mukainen sopimus on allekirjoitettu 22.4.2025.

Selvityksessään Pirkanmaan hyvinvointialue taustoitti suora hankintoihin johtanut tilannetta. Palveluasumisen kilpailutuksen tavoitteena oli hyvinvointialueelle siirtyneen sopimusmassan yhtenäistäminen ja palvelujen yhdenmukaistaminen Pirkanmaalla. Hankintamenettelyksi valittiin menettely, joka mahdollistaa uusien tarjouspyyntöjen julkaisemisen ja palveluasumisen paikkamäärän kasvattamisen. Hyvinvointialue toi selvityksessään esille, että ikäihmisten palveluasumisen markkinat ovat keskittyneet voimakkaasti ja tämä on heikentänyt kilpailua sekä lisännyt ostopalveluihin liittyviä riskejä ja etenkin suurimpien palveluntuottajien neuvotteluvoimaa. Pirkanmaalla markkinatilanne on näkynyt ikäihmisten palveluasumisen vuorokausihintojen yleistä kustannuskehitystä suurempana kasvuna, joka on hyödyttänyt etenkin suurimpia markkinatoimijoita. Markkinoiden keskittyminen näkyi hyvinvointialueen mukaan myös syksyn 2024 kilpailutuksen kattohintoihin kohdistettuna voimakkaana kritiikkinä, jonka jälkeen markkina-asetmaltaan kolme suurinta palveluntuottajaa päättivät olla jättämättä hyvinvointialueen hankinnassa tarjouksia.

Virastolle annetussa selvityksessä hyvinvointialue totesi, että 28.10.2024 hankintapäätökseen jätetystä eriävästä mielipiteestä huolimatta kilpailutuksen perusteella hyväksytyjen palveluntuottajien paikkamäärä arvioitiin tilanteessa riittäväksi eivätkä hankintalaissa säädetyt hankinnan keskeyttämisen edellytykset täytyneet. Hyvinvointialue toi esille, että sen vastuulle kuuluu palvelujen turvaaminen eri tavoin, eikä se voi koskaan olla yksittäisen kilpailutuksen varassa. Julkisten hankintojen ohella hyvinvointialue kehittää palveluasetelimaansa sekä vahvistaa omaa tuotantoaan. Oma tuotantoa vahvistetaan myös yksityisen palveluasumisen markkinoiden voimakkaan keskittymisen takia. Edelleen hyvinvointialue vetosi

selvityksessään siihen, että palveluasumisen paikka myönnetään noin 180 uudelle asiakkaalle joka kuukausi ja noin 97 % myönnettyyn palveluasumisen paikkaan muutoista on tapahtunut kolmen kuukauden aikarajan sisällä, jolloin voidaan arvioida, että hyvinvointialue on pystynyt asianmukaisesti turvaamaan ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen lakisääteiset tarpeet. Tällöin hyvinvointialueen mukaan voidaan myös arvioida, että käytettävissä oleva palveluasumisen kapasiteetti on riittävä.

Hyvinvointialue on perustellut sitä, miksi hankinnoissa on kyse hankintalain 110 §:n mukaisista suorahankinnoista. Suorahankintoihin on päädytty, jotta iäkkäiden asiakkaiden kannalta kohtuuton palveluntuottajan vaihtaminen ja muuttaminen tutusta ympäristöstä voidaan välttää: mahdollinen muutto vaatii aikaa ja suunnitelmallisuutta, jotta se voidaan toteuttaa inhimillisesti kestäväällä tavalla eikä elinkaarensa loppusuoralla olevien asiakkaiden kyseessä ollessa muuttaminen aina olisi inhimillinen vaihtoehto. Iäkkäille vanhuksille asumispaikan vaihtaminen voi myös olla terveyden ja turvallisuuden kannalta haitallista. Suorahankintojen peruste on ollut asiakkaiden tilanteen jatkuvuuden turvaaminen, joka on välttämätöntä asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi, eikä syksyn 2024 kilpailutuksessa saadut tai saamatta jääneet tarjoukset. Hankinnat ovat asiakkaiden edun mukaisia ja ne perustuvat heidän yksilöllisiin tarpeisiinsa, sillä asiakkaiden kannalta olisi ilmeisen kohtuutonta ja erityisen epätarkoituksenmukaista, jos asumispalvelut eivät jatkuisi ennallaan. Hyvinvointialue on myös tuonut esille, että sopimukset on laadittu korkeintaan vuoden määräajaksi ja niiden perusteella yksiköihin ei ohjata uusia asiakkaita. Selvityksessä on toisaalta myös todettu, että tehtyjen suorahankintojen sopimuskauden aikana voidaan tarkastella, onko tarkoituksenmukaista osoittaa suorahankinnan piirissä olevalle asiakkaalle uutta asumispalvelupaikkaa puitesopimuksen piirissä olevalta palveluntuottajalta tai hyvinvointialueen omasta tuotannosta.

Virasto tiedusteli asiassa hyvinvointialueelta lisäselvityspyynnöllä, oliko hyvinvointialue ennen suorahankinnoista päättämistä tehnyt 110 §:n edellytyksiin liittyvän arvioinnin kunkin yksittäisen asiakkaan osalta erikseen, asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden ja terveydentilan perusteella. Antamassaan vastauksessa hyvinvointialue vetosi asiakasryhmässä yleisesti esiintyviin piirteisiin, kuten haurauteen, monisairauteen ja pitkälle edenneisiin muistisairauksiin sekä siihen, että jokaiselle asiakkaalle on tehty RAI-arviointi osana palvelutarpeen arviointia, jonka tulosten perusteella oikeus ympärivuorokautiseen palveluasumiseen on ylipäätään myönnetty.

Hyvinvointialue vetosi selvityksessään myös siihen, että palveluasumiseen julkisena hankintana liittyy aina kiinteänä elementtinä asiakkaan asuminen ja tätä koskeva erillinen vuokrasopimus, johon sovelletaan tavanomaista vuokralainsäädäntöä. Tilanteessa, jossa vuokranantaja irtisanoisi tämän vuokrasopimuksen, lakisääteinen irtisanomisaika olisi kuusi kuukautta, jonka aikana hyvinvointialueen tulisi joka tapauksessa järjestää palveluasumiseen liittyvä hoiva. Hyvinvointialue totesi selvityksessään myös sen, että se olisi halutessaan voinut jatkaa vanhoja sopimuksia, mutta uusilla sopimuksilla saatiin yhdenmukaistettua sopimusehdot ja asiakkaiden saaman palvelun

sisältö sekä selkeytettyä se, että yksikköihin ei ohjata uusia asiakkaita. Hyvinvointialue täsmensi virastolle antamassaan lisäselvityksessä, että jatkamismahdollisuudella viitattiin aikaisempien sopimusten mukaiseen palveluntuottajien avustamisvelvollisuuteen, joka voi hyvinvointialueen mukaan tarkoittaa myös velvollisuutta jatkaa palveluntuotantoa.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään. KKV toteaa, että Pirkanmaan hyvinvointialue on hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö ja siten velvollinen noudattamaan hankintalakia.

Hankintasopimusten syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäyttö tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Hankintalain esitöiden mukaan säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä myös "kumottu hankintalaki") 76 §:ssä säädettyä.² Kumotun hankintalain 76 §:n esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisella, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.³

Virasto toteaa, että edellä yksilöidyistä, 8.1.2025 – 25.2.2025 tehdyistä hyvinvointialueen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suoraan hankinnoista on tehty hankintalain 128 §:n mukaiset erilliset kirjalliset hankintasopimukset palveluntuottajien kanssa. Hankintoja koskevat kirjalliset hankintasopimukset on allekirjoitettu aikavälillä 30.1.2025. – 22.4.2025.

Luonteva hankintakokonaisuus ja kynnysarvon ylittyminen

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroä. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, ja hankintasopimukseen

² HE 108/2016 vp s. 223.

³ HE 190/2009 vp s. 51 ja 52.

sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankintalain esitöissä todetaan, että lähtökohtana arvioinnissa on luontevan hankintakokonaisuuden määrittely. Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulee katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää niihin ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa. Pykälän vastaista on siten esimerkiksi pilkkoa samanlaisista tavaroista koostuva hankinta osissa kilpailutettavaksi lain säännösten välttämisen tarkoituksessa. Säännös ei kuitenkaan estä hankinnan jakamista osiin sellaisissa tapauksissa, joissa kunkin erän hankinta toteutetaan lain menettelytapavaatimusten mukaisesti.⁴

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen liitteen E 1—4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa hankinnoissa sovellettava kansallinen kynnsarvo on 400 000 euroa.

Pirkanmaan hyvinvointialue on hankintapäätöksissä ja virastolle antamassaan selvityksessä ilmaissut omana käsityksenään, että 8.1.2025 – 25.2.2025 tehdyt ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suoramankinnat ovat samaa luontevaa hankintakokonaisuutta yhdessä muiden hyvinvointialueen tekemien ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintojen, kuten 28.10.2024 hankintapäätöksen mukaisen hankinnan, kanssa. Hyvinvointialueen mukaan alkuvuoden 2025 suoramankintojen kohdalla luonteva hankintakokonaisuus on jaettu toteutettavaksi erillisinä osina hankintalain menettelytapavaatimusten mukaisesti perustellusta syystä. Virasto toteaa, että asiassa ei ole perusteita arvioida luontevaa hankintakokonaisuutta toisin kuin hyvinvointialue.

Virasto toteaa, että jo pelkästään 8.1.2025 – 25.2.2025 hyvinvointialueen erillisinä osina tekemien ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintojen yhteenlaskettu kokonaisarvo on ollut yli 53 miljoonaa euroa (alv 0 %). Virasto toteaa, että hyvinvointialueen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintakokonaisuuden hankintalain mukainen ennakoitu arvo on ylittänyt siihen soveltuvan 400 000 euron kansallisen kynnsarvon.

Suoramankinnan edellytysten arviointi

Hankintalain 12 luku koskee sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoja sekä muita erityisiä palveluhankintoja. Kyseiseen hankintalain lukuun sisältyvän

⁴ HE 108/2016 vp s. 121.

hankintalain 109 §:n 2 momentin mukaan suorahankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään suorahankinnoista palveluhankinnoissa.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin määritelmän mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Lainkohdan esitöissä on todettu, että koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.⁵ Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty kyseisen pykälän 2 momentissa sekä lisätilausten osalta lain 41 §:ssä.

Hankintalain 110 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 109 §:n 2 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa tämän luvun mukaisissa sosiaali- ja terveysterveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Hankintalain esitöiden mukaan 110 §:ssä säädetään erityistilanteissa tapahtuvasta suorahankinnasta ja pykälä vastaa sisällöllisesti kumotun hankintalain 67 §:ssä säädettyä.⁶ Kumotun hankintalain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa on 67 §:n osalta todettu, että suorahankinnan käyttötilanteet on tarkoitettu rajoitettavaksi erityisiin ja poikkeuksellisiin sosiaali- ja terveysterveyspalvelujen sekä koulutuspalvelujen hankintoja koskeviin tilanteisiin. Suorahankinta on mahdollista vain yksittäistapauksissa, joten jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta menettelyn käyttöedellytys tulee 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 merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan. Asiakkaan kannalta merkittävä asiakassuhde koulutuspalveluissa voisi olla esimerkiksi opettaja ja oppilassuhde. Suorahankinta olisi mahdollinen edellä mainitulla perusteella esimerkiksi lastensuojelullisin perustein lapsen sijoituspaikkaa taikka iäkkään vanhuksen palveluasumista koskevassa palveluhankinnassa. Koska kysymykseen tulisivat vain yksittäistapaukset, tulisi tällaiset hankinnat pääsääntöisesti kilpailuttaa muita avoimempia menettelyjä hyödyntäen.⁷

Markkinaoikeus on muutamissa ratkaisussaan arvioinut lainkohdan soveltamisedellytyksiä. Ratkaisussa MAO:408/07 suorahankinnan kohteena olivat mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut ja markkinaoikeus totesi, että kumotun hankintalain 67 §:llä ei voi perustella suorahankinnan käyttämistä pääasiallisena hankintamenettelynä edes sosiaali-, terveys- tai

⁵ HE 108/2016 vp, s. 133.

⁶ HE 108/2016 vp s. 216.

⁷ HE 50/2006 vp s 113 – 114.

koulutuspalvelujen hankinnoissa, joihin hankinnan kohteena olevat asumispalvelut tuli lukea ja katsoi, että suoramankinnalle ei ollut edellytyksiä. Ratkaisussa MAO:183/2021 hankinnan kohteena oli useita erilaisia kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalvaeluita sisältävä ulkoistussopimus. Ratkaisussa markkinaoikeus totesi, että suoramankinnan kohteena ovat olleet laajalti erilaiset sosiaali- ja terveystalvaelut, jotka ovat koskeneet useita asiakkaita, jolloin kyse ei ole ollut hankintalain 110 §:ssä tarkoitettusta yksittäisiä tapauksia koskevasta tilanteesta, jossa tarjouskilpailun järjestäminen olisi ollut ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista yksittäisten asiakkaiden kannalta.

Edellä tämän päätöksen asiaselostuksessa yksityiskohtaisemmin kuvatulla tavalla Pirkanmaan hyvinvointialueen aikavälillä 8.1.2025 – 25.2.2025 tekemiä ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen suoramankintoja on edeltänyt aikaisempien hyvinvointialueelle siirtyneiden palveluasumisen sopimusten sekä näihin sopimuksiin perustuvien asiakaskohtaisten sopimusten irtisanominen. Tämän jälkeen hyvinvointialue on käynnistänyt ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintamenettelyn, jonka sisällä elokuussa 2024 julkaistussa palveluasumisen tarjouspyynnössä asetettiin palveluille ehdottomat vuorokausikohtaiset kattohinnat.

Virasto toteaa yleisellä tasolla, että hankintayksikön aloitteesta tapahtuva voimassa olevan hankintasopimuksen irtisanominen on hankintayksikön omassa harkintavallassa oleva, irtisanottavan sopimuksen irtisanomista koskeviin sopimusehtoihin sidottu sopimushallintaan liittyvä toimenpide. Hankintalainsäädännössä ei ole rajoitettu tai säädelty hankintasopimusten irtisanomisoikeutta tai irtisanomiseen liittyviä menettelyvelvoitteita muulla tavalla kuin säätämällä hankintayksikön lakisäätteisestä oikeudesta irtisanoa hankintasopimus hankintalain 137 §:n mukaisissa erityistilanteissa. Mikäli hankintasopimuksen irtisanomisen jälkeen irtisanotulla sopimuksella aikaisemmin täytetty hankintayksikön tarve on edelleen olemassa ja hankintayksikkö valitsee myös jatkossa järjestää nämä tarvitsemansa palvelut, tavarat tai urakat hankintasopimusten tai käyttöoikeussopimusten avulla, hankintayksikön tulee noudattaa näiden uusien hankintojen tai käyttöoikeussopimusten tekemiseen liittyvässä menettelyssä julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Pirkanmaan hyvinvointialue on viraston käsityksen mukaan tässä tarkoituksessa julkaissut toukokuussa 2024 hankintailmoituksen ikäihmisten ympärivuorokautista palveluasumista koskevan hankinnan käynnistämisestä ja edelleen elokuussa 2024 julkaissut hankinnasta tämän hankintamenettelyn sisällä tarjouspyynnön.

Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että hankintalainsäädäntö ei muodosta estettä sille, että hankintayksikkö voi hankinnan ehtojen asettamiseen liittyvän harkintavaltansa nojalla asettaa kilpailutuksissa kattohintoja, jotka voivat myös osaltaan rajata sitä toimittajien joukkoa, jotka haluavat tai kykenevät jättämään hankintamenettelyssä tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen,

kunhan hankintamenettely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu esteeksi hankintalain 2 §:n mukaiselle kilpailuolosuhteiden hyödyntämiselle.⁸

Hankintalain esitöiden mukaan kilpailuolosuhteiden hyödyntämisellä tarkoitetaan markkinoiden ja markkinakilpailun hyödyntämistä parhaan lopputuloksen aikaansaamiseksi. Julkisia hankintoja koskevat menettelyt tulee toteuttaa siten, että tarjouskilpailuissa saadaan aikaan todellista kilpailua, jolla optimaalinen hinta tai hinta-laatusuhde voidaan määrittää.⁹ Virasto toteaa, että tarjoajat ovat vastuussa sen arvioinnista, kykenevätkö he toteuttamaan kilpailutuksen kohteena olevan julkisen hankinnan asetettujen ehtojen puitteissa ja haluavatko he jättää tarjouksen. Huomioiden, että Pirkanmaan hyvinvointialue sai syksyn 2024 palveluasumisen kilpailutuksessa tarjouksia yhteensä 25 eri tarjoajalta, joista osa oli myös hinnoiteltu alle asetettujen kattohintojen, viraston arvio on, että hyvinvointialueen menettelyn ei tule katsoa rikkoneen hankintalain 2 §:ssä asetettuja hankintamenettelyiden yleisiä tavoitteita vastaan. Selvyiden vuoksi virasto toteaa, että hankintayksiköt kantavat toisaalta myös vastuun julkisiin hankintoihin liittyvän hankintavallan käytön seurauksista, jolloin hankintayksiköiden tulee myös ennakollisesti huomioida se, että hankintayksikön tarpeiden täyttäminen ilman kilpailuttamista edellyttää aina, että suora hankinnalle on olemassa hankintalain mukainen peruste.

Pirkanmaan hyvinvointialueen hankintamenettelyssä 14.8.2024 julkaistun tarjouspyynnön perusteella hyvinvointialueelle annettavat tarjoukset on tullut jättää 9.9.2024 mennessä. Virasto toteaa, että tämän seurauksena hyvinvointialueella on 9.9.2024 jälkeen tarjoukset avatessaan ollut tiedossa se, että osa niistä palveluasumisen yksiköistä, joihin hyvinvointialue on sijoittanut ikäihmisiä ympärivuorokautisen palveluasumisen piiriin aikaisempien sopimusten mukaisesti, ei jättänyt tarjousta syksyn 2024 hankintamenettelyssä, vaikka hyvinvointialueen velvollisuus järjestää näissä yksiköissä asuvien ikäihmisten palveluasuminen jatkuisi myös 1.1.2025.

Hyvinvointialue on perustellut 8.1.2025 – 25.2.2025 tehtyjä suora hankintoja sillä, että hankinnat ovat hankintalain 110 §:n edellytysten mukaisia yksilöhankintoja, joiden perusteena on suora hankinnan piirissä olevien ikäihmisten asumispalveluiden jatkuvuuden turvaaminen. Virasto toteaa, että hankintapäätökset on tehty konserni- tai yritystasolla siten, että yhden hankintapäätöksen piirissä on ollut kymmeniä tai satoja ikäihmisiä.

Virasto toteaa, että hankintalain 110 §:n sanamuodosta, esitöistä ja lainkohtaa koskevasta oikeuskäytännöstä käy selvästi ilmi, että lainkohdan perusteella on mahdollista tehdä suora hankintoja vain yksittäisissä tapauksissa, joissa suora hankinnan lakisääteisiä edellytyksiä on arvioitu suhteessa tietyn nimenomaisen asiakkaan konkreettiseen tilanteeseen ja olosuhteisiin. Vaikka kukin hyvinvointialueen suora hankintojen piirissä oleva asiakas on yksilöity nimikohtaisesti hankintapäätösten salassa pidettävillä liitteillä, perustelut on laadittu vetoamalla asiakasryhmän yleisiin

⁸ Katso esim. MAO:56/19.

⁹ HE 108/2016 vp s. 72.

ominaispiirteisiin. Virasto on tiedustellut hyvinvointialueelta nimenomaisesti, onko ennen suoramankintoja arvioitu kunkin suoramankinnan piirissä olevan asiakkaan yksilöllisiä olosuhteita ja tilannetta. Hyvinvointialue on virastolle antamassaan selvityksessä jälleen vedonnut asiakasryhmän tyypillisiin ominaisuuksiin ja asiakkailla esiintyviin sairauksiin, mutta sen lisäksi tuonut esille, että kunkin asiakkaan yksilöllinen tilanne on kartoitettu RAI-arvioinnissa ennen, kun ympärivuorokautisen palveluasumisen paikka on myönnetty.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivujen mukaan RAI-järjestelmä on standardoitu tiedonkeruun ja havainnoinnin välineistö, joka on tarkoitettu iäkkäiden palvelujen tai kehitysvammapalvelujen asiakkaan palvelutarpeen arviointiin sekä asiakas-, hoito-, ja kuntoutussuunnitelman laatimiseen. RAI-järjestelmä muodostuu eri käyttötarkoituksiin ja eri kohderyhmille suunnitelluista arviointivälineistä. Edelleen verkkosivuilla on todettu, että vanhuspalvelulain mukaan hyvinvointialueilla on velvollisuus käyttää iäkkään henkilön palvelutarpeiden ja toimintakyvyn arvioinnissa RAI-arviointivälineistöä 1.4.2023 alkaen.¹⁰ Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa suoritetun RAI-arvioinnin perusteella asiakkaalle myönnetty paikka ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikössä osoittaa viraston käsityksen mukaan, että asiakkaalla on terveydentilansa ja muiden olosuhteiden perusteella oikeus hyvinvointialueen järjestämään ympärivuorokautiseen palveluasumiseen. Virasto katsoo, että tämä ei kuitenkaan vielä sellaisenaan suoraan ja automaattisesti osoita sitä, että palveluntarjoajan vaihtaminen ja asiakkaan siirtyminen sisällöltään vastaavaa palveluasumista tarjoavaan yksikköön olisi hankintalaissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista. Virasto toteaa, että ikäihmisten palveluasuminen on hankinnan kohteena sisällöllisesti juuri sellainen palvelu, jonka kohdalla 110 §:ssä asetetut edellytykset voivat tyypillisesti täytyä eikä virasto myöskään kiistä sitä, etteikö hyvinvointialueen suoramankintojen piirissä kaikella todennäköisyydellä olisi myös lukuisia sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla suoramankinnan sisällöllisten edellytysten olisi voitu havaita täyttyvän aidosti yksilöllisessä suoramankinnan edellytysten arvioinnissa.

Edellä lausutusta huolimatta virasto toteaa, että hyvinvointialueen suoramankinnat ovat selkeästi hankintalain 110 §:ssä asetettujen edellytysten vastaisia, sillä siitä huolimatta, että suoramankinnat on hankintapäätöksissä nimetty yksilöhankinnoiksi, suoramankinnan edellytyksiä ei ole arvioitu aidosti yksilöllisesti, kunkin yksittäisen palveluasumisen piirissä olevan asiakkaan kohdalla erikseen, ennen suoramankinnoista päättämistä. Mahdollisuus tehdä suoramankintoja on poikkeus hankintojen kilpailuttamisvelvollisuutta koskevasta pääsäännöstä ja myös ikäihmisten palveluasumisen kohdalla suoramankintoja voidaan tehdä 110 §:n perusteella ainoastaan, mikäli palveluntuottajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista yksittäisen asiakkaan tilanteessa. Virasto toteaa, että hyvinvointialueen virastolle toimittama selvitys osoittaa sen, että myös hyvinvointialue itse pitää täysin mahdollisena sitä, että tehtyjen suoramankintojen piirissä on myös sellaisia asiakkaita, joiden osalta siirtyminen

¹⁰ <https://thl.fi/aiheet/ikaantyminen/palvelutarpeiden-arviointi-rai-jarjestelmalla/tietoa-rai-jarjestelmasta>

toiseen palveluasumisyksikköön olisi mahdollista, sillä hyvinvointialue on todennut, että suoramarkintojen sopimuskauden aikana voidaan tarkastella, onko tarkoituksenmukaista osoittaa suoramarkinnan piirissä olevalle asiakkaalle uutta asumispalvelupaikkaa puitesopimuksen piirissä olevalta palveluntuottajalta tai hyvinvointialueen omasta tuotannosta.

Virasto toteaa, että suoramarkinnan käyttöedellytyksiä ei ole tosiasiallisesti harkittu ja perusteltu kunkin asiakkaan kohdalla erikseen. Aikavälillä 8.1 – 25.2.2025 tehdyt suoramarkinnat eivät siten myöskään ole hankintalain 110 §:ssä asetettujen edellytysten mukaisia. Asiassa esitetty selvitys huomioden, virasto katsoo, että tehtyihin suoramarkintoihin ei sovellu myöskään mikään hankintalain 40 tai 41 §:n mukaisista suoramarkintaperusteista. Virasto katsoo, että myöskään asumisen osalta tehdyt erilliset vuokrasopimukset tai vuokra-asumista koskeva lainsäädäntö ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Johtopäätös

Pirkanmaan hyvinvointialue on tehdessään ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suoramarkintoihin ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Pirkanmaan hyvinvointialueelle asiassa huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 5 §, 25 §, 27 §, 31 §, 40 §, 41 §, 109 §, 110 §, 139 § ja 164 § 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 johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski puh. 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

ylivohtaja Timo Mattila

johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski

Jakelu

Pirkanmaan hyvinvointialue