

2.10.2024

Asia

Hankintojen valvonta: Iltapäivätoiminnan palveluntuottajan valinta Vantaan kansainväliselle koululle

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Vantaan kaupungin huomiota hankintasopimuksen määritelmään sekä hankintalain mukaiseen kilpailuttamisvelvollisuuteen.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen toimenpitepyynnön perusteella.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 22.11.2023 pyytänyt asiassa selvitystä Vantaan kaupungilta, joka on toimittanut vastauksensa 7.12.2023.

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.

2.10.2024

Asiaselostus

Vantaan kaupunki on 29.4.2022 julkaissut kaupungin verkkosivuilla ilmoituksen, jossa on haettu iltapäivätoiminnan palveluntuottajia neljälle koululle. Iltapäivätoiminnan järjestäjiä on haettu elokuussa 2022 alkavaan toimintaan Aurinkokiven, Kanniston, Keimolanmäen sekä Vantaan kansainväliselle koululle (International School of Vantaa).

Ilmoituksen mukaan perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluntuottajan tulee noudattaa alaa koskevaa lainsäädäntöä, Opetushallituksen vahvistamia perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteita sekä Vantaan perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelmaa. Näiden lisäksi valittaessa uusia aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluntuottajia noudatetaan seuraavia kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan linjaisia valintaperusteita¹:

1. Palveluntuottajalla tulee olla taloudelliset valmiudet laadukkaan aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelun tuottamiseen kaupungin mitoittamalla henkilöstömäärällä (Opla 18.5.2015 § 10).
2. Palveluntuottajan tulee noudattaa työnantajavelvoitteita.
3. Palveluntuottajalla tulee olla koulutukselliset valmiudet, ammatilliset vahvuudet ja/tai aikaisempi kokemus iltapäivätoiminnan järjestämisestä. Lisäksi huomioidaan mahdolliset suositukset muilta yhteistyökumppaneilta.
4. Palveluntuottajan henkilökunnalla tulee olla riittävä osaaminen ja ammattitaito toimia iltapäivätoiminnan ohjaajina toteuttaen lähikouluperiaatetta. Kullakin aamu- ja iltapäivätoiminnan lapsiryhmällä tulee kaikessa aamu- ja iltapäivätoiminnassa olla vähintään yksi ohjaaja, joka täyttää opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998) 9a §:ssä säädetyt kelpoisuusvaatimukset.
5. Palveluntuottajalla tulee olla Vantaan kasvatuksen ja oppimisen lautakunnassa määritelty määrä ohjaajia suhteessa lapsiin (enintään 16 lasta ohjaajaa kohden). Mikäli joku henkilökunnasta on sairaana tai muuten estynyt, palveluntuottaja on velvollinen palkkaamaan sijaisen. Palveluntuottaja vastaa toteuttamansa iltapäivätoiminnan henkilöstönrekrytoinista ja henkilöstökustannuksista.
6. Palveluntuottajalla tulee olla valmiudet tarjota lapsille monipuoliset mahdollisuudet osallistua ohjattuun ja virkistävään toimintaan.
7. Palveluntuottajan tulee tehdä säännöllistä yhteistyötä huoltajien, Vantaan kaupungin ja koulun henkilökunnan kanssa.
8. Palveluntuottaja vastaa terveellisen välipalan järjestämisestä toimintaan osallistuville lapsille.
9. Palveluntuottaja vastaa siitä, että organisaation tietosuoja-asiat vastaavat nykyistä lainsäädäntöä ja ovat linjassa kaupungin käytännön kanssa.
10. Vantaan kaupunki vastaa toimijoiden verkoston tasapuolisesta kohteesta ja asemasta palveluntuottajien verkostossa.
11. Palveluntuottaja sitoutuu noudattamaan muun muassa perusopetuslakia, Opetushallituksen vahvistamia perusopetuksen aamu- ja

¹ Kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan määrittelemät valintakriteerit; Kasvatuksen ja oppimisen lautakunta 4.4.2022 § 6.

2.10.2024

iltapäivätoiminnan perusteita sekä kulloinkin voimassa olevaa Vantaan perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelmaa ja muita asiaa koskevia päätöksiä ja linjauksia.

Ilmoituksessa toiminnan käynnistämisestä tai laajentamisesta kiinnostuneita tahoja on pyydetty lähettämään vapaamuotoinen hakemus, talouskertomus (tase), iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelma sekä mahdolliset suositukset 16.5.2022 mennessä.

Vantaan kaupungin kasvatuksen ja oppimisen toimialan perusopetuksen opetuspäällikkö on 20.5.2022 valinnut Luna Oy:n iltapäivätoiminnan palveluntuottajaksi Vantaan kansainväliselle koululle 1.8.2022 alkaen.² Päätöksen mukaan toiminnan järjestäjäksi olivat Luna Oy:n lisäksi hakeneet H & S International School Oy ja T Haukka Oy. Edelleen on todettu, että iltapäivätoiminnan palveluntuottajia valittaessa on noudatettu kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan määrittelemiä valintakriteereitä.

Vantaan kaupungin ja Luna Oy:n välinen sopimus aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä on allekirjoitettu 7.6.2022. Sopimus sisältää ehtoja muun muassa palvelun sisällöstä, henkilöstöstä ja työturvallisuudesta, laadun- ja toiminnan arvioinnista, alihankinnasta, vahingonkorvauksesta, sopimuksen purkamisesta sekä sopimuksen siirtämisestä.

Sopimuksessa on palvelun sisällön osalta todettu muun muassa, että selvyyden vuoksi sopijapuolet toteavat, että Vantaan kaupungin hallintosäännössä määritelty viranhaltija päättää lasten sijoittamisesta aamu- ja iltapäivätoimintaan kulloinkin voimassa olevien ja Vantaan kaupungin hallintosäännön mukaan toimivaltaisen lautakunnan päättämien perusteiden mukaisesti. Toiminnan rahoituksen osalta on todettu, että rahoitus järjestetään huoltajilta perittävillä asiakasmaksuilla sekä kaupungin myöntämällä kohdennetulla avustuksella. Edelleen on todettu, että yksityiskohtaisista maksuista päättää kulloinkin voimassa olevan Vantaan kaupungin hallintosäännön mukaan toimivaltainen toimielin. Kohdennetun avustuksen suuruuteen vaikuttaa avustuksen päättämisestä vastaavan lautakunnan talousarvion kyseiseen toimintaan varattu määräraha. Tilaaja korvaa palveluntuottajalle asiakasmaksuhuojennuksista aiheutuneet tulojen menetykset. Avustusten tilitysten osalta on todettu, että palveluntuottajan tulee laatia avustuksesta tilitys, josta selviää avustuksen käyttö myönnettyyn tarkoitukseen. Avustuksen myöntäneen viranomaisen tulee käsitellä tilitys ja tehdä päätös sen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Mikäli palveluntuottaja ei ole antanut määräaikaan mennessä hyväksyttävää tilitystä avustuksen käytöstä, voidaan avustus periä takaisin avustuksen myöntäneen viranomaisen päätöksellä.

Sopimuksen voimassaoloa ja irtisanomista koskevan kohdan mukaan sopimus on voimassa toistaiseksi. Kummallakin sopijapuolella on oikeus irtisanoa sopimus päättyneeseen kolmen kuukauden irtisanomisajalla. Erimielisyyksiä ja sovellettavaa lakia koskevan sopimuskohdan mukaan erimielisyydet, joihin ei

² Palveluntuottaja Vantaan kansainväliselle koululle, 20.5.2022, VD/5663/12.01.03.00.02/2022.

2.10.2024

löydetä määräajassa ratkaisua sopimusosapuolten välisissä neuvotteluissa, ratkaistaan Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa.

Vantaan kaupungin selvitys

Vantaan kaupunki on antamassaan selvityksessä todennut, että iltapäivätoiminnan järjestämisessä on kyse perusopetuslain (628/1998) 48 b §:n 3 mukaisesta avustetusta toiminnasta, ei hankintalain mukaisesta hankinnasta. Kaupungin mukaan se on vuodesta 2004 alkaen järjestänyt aamu- ja iltapäivätoimintaa perusopetuslain mahdollistamana avustettuna toimintana. Kaupungin kasvatuksen ja oppimisen toimialan tulinnan ja Opetushallituksen kuntaverkostoissa tapahtuvan ohjauksen mukaan kyseisessä säännöksessä ei viitata hankintalain mukaiseen hankintamenettelyyn, vaan siihen, että kunta antaa kohdennettua avustusta aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävällä palveluntuottajalle. Annettaessa avustusta toiminnan järjestämiseen palvelua ei kilpailuteta hankintalain mukaisesti.

Vantaan kaupungin selvityksessä on todettu, että aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäjät valitaan Vantaan kaupungin kasvatuksen ja oppimisen lautakunnan määrittelemien valintakriteerien ja kokonaisharkinnan perusteella. Toiminnan järjestäjiä haettaessa hakuilmoitus julkaistaan Vantaan kaupungin verkkosivuilla, ja se lähetetään sähköpostitse Vantaalla jo toimiville iltapäivätoiminnan järjestäjille sekä kiinnostuksensa lukuvuoden aikana ilmaiselle toimijoille.

Vantaan kaupungin selvityksen mukaan aamu- ja iltapäivätoiminta katetaan huoltajilta perittävillä maksuilla ja Opetushallituksen vuosittain kaupungille myöntämällä valtionosuudella. Valtionosuudella katetaan toiminnan kustannukset, lukuun ottamatta tiloja, jotka tarjotaan toiminnan järjestäjille maksutta. Tämän lisäksi iltapäivätoimintaan osoitetaan oppilasmäärään pohjautuen koulunkäynninohjaajien työaika 6–25 tuntia viikossa toimintayksikköä kohden.

Vantaan kaupungin mukaan kasvatuksen ja oppimisen toimialan perusopetuksen palvelualue toimii Opetushallituksen myöntämän valtionosuuden läpimenopaikkana, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että Vantaan kaupunki ei osta toimintaa, vaan jakaa Opetushallituksen myöntämän valtionosuuden aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäjille avustuksina. Vuonna 2022 valtionosuuden määrä on Vantaan kaupungin selvityksen mukaan ollut 1 998 848 euroa ja vuonna 2023 1 946 044 euroa. Valtionosuus myönnetään kalenterivuodelle, ja vuosittain toimintaan saatava summa on Vantaalla pysynyt hieman alle 2 miljoonassa eurossa usean vuoden ajan. Vantaan kaupunki jakaa valtionosuuden aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäjille avustuksina perustuen yksikön lapsilukumäärään ja huoltajien valitsemaan toiminta-aikaan. Toiminnan järjestäjille maksetaan kohdennettua avustusta vuosittain 700 euroa neljä tuntia päivittäin toimintaan osallistuvista lapsista ja 660 euroa viisi tuntia päivittäin toimintaa osallistuvista lapsista. Tämän lisäksi toiminnan järjestäjille maksetaan joulukuussa lisäavustus, mikäli valtionosuudesta avustusten ja maksuhuojennusten kompensaaation jälkeen jää jaettavaa.

2.10.2024

Valtionosuuden lisäksi toiminnan järjestäjät perivät aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvien lasten huoltajilta aamu- ja iltapäivätoiminnasta maksun, johon on mahdollista saada maksuhojennusta perheen tulotason perusteella. Maksuhojennusten osuus katetaan Vantaan kaupungin saamasta valtionosuudesta. Asiakasmaksu on neljän tunnin päivittäisestä toiminnasta 100 euroa ja viiden tunnin päivittäisestä toiminnasta 130 euroa kuukaudessa. Asiakasmaksuja hojennetaan 35 prosentilla perheen tulotason mukaan.

Vantaan kaupungin selvityksessä on lisäksi todettu, että kaupungin kasvatuksen ja oppimisen toimialan perusopetuksen palvelualue koordinoi, ohjaa ja valvoo aamu- ja iltapäivätoimintaa, mutta varsinaisia toimijoita ovat ulkopuoliset toiminnan järjestäjät. Vantaalla toimii tällä hetkellä 19 iltapäivätoiminnan järjestäjää. Järjestäjinä on yhdistyksiä, seuroja, seurakunta ja yksityisiä tahoja. Toimipisteitä kullakin toiminnan järjestäjällä on yhdestä seitsemään. Vantaan hallintosäännön mukaan perusopetuksen johtaja tai hänen määräämänsä päättää perusopetuslain mukaisen lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämipaikoista, lapsen aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamisesta, lasten sijoittamisesta toimintapaikkoihin sekä toiminnan arvioinnista.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta säädetään perusopetuslain (628/1998) 8 a luvussa. Perusopetuslain 48 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää ja hankkia tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Jos kunta järjestää tai hankkii tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta 17 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa. Pykälän 3 momentin mukaan kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi myös hankkia palvelut antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. (---)

Lain 48 b §:ää koskevien säännöskohtaisten perusteluiden³ mukaan kunta voi järjestää ja hankkia aamu- ja iltapäivätoimintaa. Kunta ei ole kuitenkaan lain mukaan velvollinen toiminnan järjestämiseen. Jos kunta päättää järjestää tai hankkia tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, on sen noudatettava 8 a luvussa säädettyjä edellytyksiä. Edelleen on todettu, että kunta voi järjestää toimintaa itse tai hankkia palvelut esimerkiksi seurakunnalta, yhdistyksiltä, järjestöiltä, yhtiöiltä tai muilta palveluntuottajilta. Kunta vastaa siitä, että myös hankitut palvelut vastaavat tämän lain vaatimuksia.

Lain esitöiden yleisperusteluissa⁴ on todettu, että aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestäisivät ja koordinoisivat kunnat, jotka voisivat hankkia palveluja myös muilta yhteisöiltä. Tarkoituksena on, että rahoitus myönnetään kunnille, jotka

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta, HE 57/2003 vp, s. 20–21.

⁴ HE 57/2003 vp, s. 14.

2.10.2024

voivat käyttää saamaansa rahoitusta aamu- ja iltapäivätoimintoihin liittyvien palvelujen hankkimiseen. Valtionapuviranomaisena toimisi mainittua rahoitusta koskevissa asioissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesti opetusministeriö.

Perusopetuslain 43 §:n 1 momentin mukaan aamu- ja iltapäivätoimintaa varten myönnetään rahoitusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetään.

Perusopetuslain 48 f §:n 1 momentin mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kunta päättää aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien kuukausimaksujen määrästä. Maksu saa olla 570 tunnin osalta enintään 120 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 160 euroa.

Hallintovaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä⁵ on todettu, että kunta voi järjestää toiminnan itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Näin ollen esimerkiksi seurakunnat, urheiluseurat, Suomen 4H-liiton ja Mannerheimin Lastensuojeluliiton paikallisyhdistykset voivat vastaisuudessakin tuottaa kunnan tarvitsemia aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluja. Edelleen on todettu, ettei hallituksen esitys estä kuntaa antamasta aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelujen tuottajalle niin sanottuja kohdennettuja avustuksia. Sääntelyn selkeyttämiseksi valiokunta on kuitenkin esittänyt perusopetuslain 48 b §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen täsmentämistä seuraavasti: "Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle." Esitetyllä muotoilulla on valiokunnan käsityksen mukaan merkitystä myös kilpailuttamista koskevien säännösten soveltamiseen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että nykyisten järjestäjien toiminta ja hyvät käytännöt voidaan jatkossakin säilyttää.

Sivistysvaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä⁶ viitanut hallintovaliokunnan lausuntoon, jossa todetaan, ettei hallituksen esitys estä kuntaa antamasta aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelujen tuottajalle niin sanottuja kohdennettuja avustuksia. Valiokunta yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossa todettuun siitä, että nykyisten järjestäjien toiminta ja hyvät käytännöt on tärkeää voida säilyttää jatkossakin. Valiokunta on toiminnan rahoituksesta ja hallintovaliokunnan lausunnossa todettuun viitaten tehnyt 48 b §:n 3 momenttiin (HE:n 2 mom.) palvelujen tuottajille myönnettävää avustusta koskevan lisäyksen.

⁵ Hallintovaliokunnan lausunto 8/2003 vp - HE 57/2003 vp Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.

⁶ Sivistyslautakunnan mietintö 2/2003 vp - HE 57/2003 vp Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.

2.10.2024

Hankintasopimuksen määritelmä

Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista. Hankintalainsäädäntöä sovelletaan vain sellaisiin järjestelyihin, jotka täyttävät julkisen hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän. KKV:n toimivallan edellytyksenä on siten se, että asia koskee hankintalaissa tarkoitettua hankinta- tai käyttöoikeussopimusta.

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.

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. Kohdassa 4 määritellyllä palveluhankintasopimuksella tarkoitetaan muuta kuin julkista rakennusurakkaa koskevaa hankintasopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen.

Mainittua säännöstä koskevien esitöiden⁷ mukaan hankintasopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus kahden erillisen oikeushenkilön välillä. Hankintasopimukseen kuuluu keskeisenä elementtinä sopimussuoritusten taloudellinen arvo⁸. Esitöiden mukaan hankintasopimuksen määritelmä edellyttää hankintayksikön taloudellisen suorituksen ohella myös vastasuoritusta sopimuskumppanilta. Hankintadirektiivin johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan hankintasäännöllä ei pyritä sääntelemään kaikkia julkisten varojen käytön muotoja vaan ainoastaan sellaista käyttöä, joka on tarkoitettu vastikkeelliseen rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen hankintasopimuksella. Tällainen vastasuoritus on käsillä ensinnäkin silloin, kun hankintayksikön sopimuskumppani luovuttaa tavaran, suorittaa palvelun tai toteuttaa rakennustyön sopimuksen mukaisesti hankintayksikölle. Hankkimisen käsite on ymmärrettävä laajasti hyötyjen saamisena kyseisistä rakennusurakoista, tavaroista tai palveluista, jolloin hankkiminen ei välttämättä edellytä omistusoikeuden siirtoa hankintaviranomaisille. Hankintadirektiivin johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan pelkkä toiminnan rahoittaminen, esimerkiksi avustuksilla, ei yleensä kuitenkaan kuulu julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalaan, vaikka siihen liittyisi velvollisuus palauttaa saadut määrät, jollei niitä käytetä aiottuihin tarkoituksiin.

Hankintasopimukseen sisältyy unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös välitön taloudellinen intressi hankintayksikölle, mitä voivat osoittaa muun ohella hankintayksikön hankinnan kohteelle asettamat lukuisat tai yksityiskohtaiset vaatimukset ja muut ehdot, joilla hankintayksikkö käyttää vaikutusvaltaa hankinnan toteuttamisessa.⁹ Lisäksi hankintasopimuksen

⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 108/2016 vp, s. 74–75.

⁸ Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että sopimus on katsottava taloudellista vastiketta vastaan tehdyksi sopimukseksi, vaikka sopimuksesta maksettava vastike rajoittuisi ainoastaan sopimuksen kohteena olevasta palvelusta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen (Asia C-159/11, kohta 29 ja Asia C-386/11, kohta 31).

⁹ Esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisuissa MAO:20/21 ja MAO:H197/2021 on arvioitu välittömän taloudellisen intressin olemassaoloa tilanteessa, jossa sopimus ei liity hankintayksikön lakisäätelysten tehtävien hoitamiseen.

2.10.2024

tunnusmerkistöön kuuluu hankintayksikön määräysvalta sopimusosapuolien valinnassa¹⁰ ja sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus tuomioistuimessa.

KKV toteaa, että Vantaan kaupunki ja Luna Oy ovat itsenäisiä, toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä ja Vantaan kaupunki on hankintalain 5 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö. Sopijapuolten 7.6.2022 allekirjoittamalla sopimuksella sovitaan kunnan järjestämistä¹¹ piiriin kuuluvien perusopetuslain mukaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelujen tuottamisesta taloudellista vastiketta vastaan. Kyseessä on siten vastavuoroinen sopimus, jolla on taloudellista arvoa. Hankintayksikkö käyttää myös määräysvaltaa sopimusosapuolien valinnassa. Lisäksi sopimuksen ehdot ovat oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia. Edellä todettu huomioon ottaen, KKV katsoo, että kyseessä ei ole pelkkä toiminnan rahoittaminen.

Vantaan kaupungin ja Luna Oy:n välisen sopimuksen sekä Vantaan kaupungin selvityksen mukaan kaupunki päättää lasten aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamisesta sekä lasten sijoittamisesta toimintapaikkoihin. Vantaan kaupungin käyttäessä määräysvaltaa paikan valinnan suhteen ei kyseessä voi olla myöskään valinnanvapauteen perustuva tai muu vastaava lupajärjestelmä, vaan hankintasopimus. KKV toteaa, että koska hankintasopimuksen tunnusmerkit täyttyvät, on kyseessä hankintasopimus siitä huolimatta, että toimintaa rahoitetaan kohdennetulla avustuksella.

Edellä ilmenevillä perusteilla KKV katsoo, että sopimus täyttää hankintalain 4 §:n mukaisen hankintasopimuksen määritelmän.

Hankintalain soveltamisala

Hankintalain 2 luvussa on määritelty lain soveltamisala ja sen rajaukset. Vantaan kaupunki on selvityksessään todennut järjestävänsä aamu- ja iltapäivätoimintaa perusopetuslain mahdollistamana avustettuna toimintana, jolloin palvelua ei kilpailuteta hankintalain mukaisesti.

KKV toteaa, että aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevia palveluhankintasopimuksia ei ole nimenomaisesti rajattu hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. KKV toteaa, että hankintalain soveltamisalan poikkeamisen edellytyksiä on tulkittu suppeasti oikeuskäytännössä. Hankintayksiköllä on perusteluvollisuus edellytysten olemassaolosta.¹² Perustetta poiketa lain soveltamisesta ei KKV:n arvion mukaan ole.

Pelkästään se, että tehtävä ei kuulu hankintayksikön lakisäätöihin tehtäviin, ei tarkoita, etteikö hankintayksiköllä olisi välitöntä taloudellista intressiä.

¹⁰ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tarjouksen ja siis sopimuspuolen valinta on osatekijä, joka kuuluu olennaisesti tämän direktiivin mukaiseen julkisista hankintoja koskevia sopimuksia koskevaan kehukseen ja näin ollen sen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun käsitteeseen "julkisista hankintoja koskeva sopimus" (Asia C-410/14, kohta 38).

¹¹ Perusopetuslain 8 a luvussa määritellyn aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoista, mutta jos kunta päättää järjestää tai hankkia lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, on sen noudatettava perusopetuslain 8 a luvussa säädettyjä edellytyksiä.

¹² HE 108/2016 vp, s. 88.

2.10.2024

Luonteva hankintakokonaisuus ja hankinnan ennakoitu arvo

Hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden¹³ 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. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kansallinen kynnyсарvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 400 000 euroa liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalveluja koskevissa hankinnoissa.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitu 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. Pykälän 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitu kokonaisarvoa laskettaessa. Mainittua säännöstä koskevien esitöiden¹⁴ mukaan direktiivin johdannon 19 perustelukappaleen mukaan olisi selvennettävä, että sopimuksen arvon arviointia varten on otettava huomioon kaikki tulot siihen katsomatta, saadaanko ne hankintaviranomaiselta vai kolmaselta osapuolilta.

Hankintalain 30 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

Hankintalain 58 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi sosiaali- ja terveystalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskeva ilmoitus liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevasta hankinnasta.

KKV arvioi, että iltapäivätoiminnan hankinnat luokitellaan hankintalain liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitetuiksi sosiaali- ja terveystalveluiksi.¹⁵

¹³ HE 108/2016 vp, s. 121.

¹⁴ HE 108/2016 vp, s. 117.

¹⁵ Hankintalain 107 §:ssä tarkoitettuja liitteen E sosiaali- ja terveystalveluita ovat esimerkiksi sosiaalialan, koulutuksen, terveydenhuollon ja kulttuurin hallintopalvelut, jotka kuuluvat CPV-koodeihin 85321000-5 ja 85322000-2,

2.10.2024

Vantaan kaupunki on syksyllä 2022 maksanut Vantaan kansainvälisellä koululla toimivalle palveluntuottajalle 22 866,40 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 31 545,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Keväällä 2023 Vantaan kaupunki on maksanut Vantaan kansainvälisellä koululla toimivalle palveluntuottajalle 27 058,83 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 33 275,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Syksyllä 2023 Vantaan kaupunki on maksanut Vantaan kansainvälisellä koululla toimivalle palveluntuottajalle 32 744,62 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on myös saanut 34 095,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina.

KKV toteaa, että Vantaan kaupunki on samanaikaisesti hakenut Vantaan kansainvälisen koulun lisäksi palveluntuottajia kolmelle muulle koululle. Palveluntuottajille on näiden koulujen osalta maksettu vastaavalla tavalla taloudellista vastiketta aamu-/iltapäivätoiminnan järjestämisestä. KKV toteaa, että luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Näin ollen ennakoitua arvoa laskettaessa tulisi ottaa huomioon kaikkien näiden sopimusten ennakoitu arvo.

Vantaan kaupunki on syksyllä 2022 maksanut Aurinkokiven koululla toimivalle palveluntuottajalle 30 898,30 euroa (alv 0 %) ja palveluntuottaja on saanut 40 112,50 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Keväällä 2023 palveluntuottajalle on maksettu 31 198,20 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 35 940,50 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Syksyllä 2023 palveluntuottajalle on maksettu 38 216,80 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 39 502,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina.

Vantaan kaupunki on syksyllä 2022 maksanut Kanniston koululla toimivalle palveluntuottajalle 30 792,40 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 40 185,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Keväällä 2023 Vantaan kaupunki on maksanut palveluntuottajalle 27 236,65 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 33 500,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Syksyllä 2023 Vantaan kaupunki on maksanut palveluntuottajalle 35 295,08 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 41 550,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina.

Vantaan kaupunki on syksyllä 2022 maksanut Keimolanmäen koululla toimivalle palveluntuottajalle 7 731,10 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on myös saanut 7715,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Keväällä 2023 Vantaan kaupunki on maksanut palveluntuottajalle 7 972,56 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on saanut 6820,00 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. Syksyllä 2023 Vantaan kaupunki on maksanut palveluntuottajalle 13 531,44 euroa (alv 0 %), ja palveluntuottaja on myös saanut 14 997,50 euroa (alv 0 %) huoltajilta asiakasmaksuina. KKV toteaa, että näin ollen samaan luontevaan hankintakokonaisuuteen kuuluvia hankintoja on tehty vuosina 2022 ja 2023 yhteensä 664 779,88 eurolla.

KKV toteaa, että Vantaan kaupungin ja Luna Oy:n välinen sopimus on toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Kun otetaan huomioon hankintalain 30 §:n

2.10.2024

3 momentin 2 kohta, ylittää nyt kyseessä olevan sopimuksen ennakoitu arvo KKV:n näkemyksen mukaan hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua 400 000 euron suuruisen kansallisen kynnyсарvon.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

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

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa. Vantaan kaupungin selvityksen perusteella hankintaa ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankinnasta ei julkaistu etukäteen hankintailmoitusta, vastaa menettely hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettua suorahankintamenettelyä.

KKV toteaa, että asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella mikään suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Hankintalain 40 §:ää koskeissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että laissa esitetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentyviä.¹⁶ Perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen ei ole hankintalaissa mainittu peruste toteuttaa hankinta suorahankintamenettelyllä.

Johtopäätös

KKV:n arvion mukaan Vantaan kaupunki on iltapäivätoiminnan palveluntarjoajaa valitessaan laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinta mainitun lain mukaisesti.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Vantaan kaupungin huomiota hankintasopimuksen määritelmään sekä hankintalain mukaiseen kilpailuttamisvelvollisuuteen. Jatkossa iltapäivätoiminnan palveluntarjoajia valitessaan Vantaan kaupungin tulisi arvioida huolellisesti myös hankintalain säännösten soveltuvuus käsillä olevaan sopimukseen. Kaupungin on palveluntuottajan valinnassa noudatettava hankintalain mukaista menettelyä, jos sopimus täyttää hankintalaissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 5 §, 25 §, 27 §, 30 §, 40 §, 58 §, 107 §, 109 §, 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

¹⁶ HE 108/2016 vp, s. 133.

2.10.2024

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 Emmi Silvo, puhelin 029 505 3878, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Emmi Silvo

Jakelu Vantaan kaupunki