

Oikaisuvaatimus perusturvajohtajan viranhaltijapäätöksestä, Esperi Care Oy

PL 07.04.2022 § 47
317/05.00.00/2022

Valmistelija

Palvelupäällikkö Sofie Klawér-Kallio, puh. 044 055 5345, ja
perusturvajohtaja Carita Schröder, puh. 040 570 2807

Loviisan kaupungin perusturvalautakunnalle on saapunut 21.2.2022 oikaisuvaatimus koskien perusturvajohtajan 10.2.2022 tekemää viranhaltijapäätöstä (§ 15). Viranhaltijapäätös koski Esperi Care Oy:n tekemää ikäihmisten palveluasumisen hinnankorotusesitystä.

Taustaa asialle

Loviisan kaupunki ja Esperi Care Oy ovat solmineet 28.10.2016 päivätyn puitesopimuksen ikäihmisten tehostetun palveluasumisen palveluiden tuottamisesta. Puitesopimuksen varsinainen sopimuskausi päättyi 31.12.2019. Puitesopimus on sisältänyt mahdollisuuden yhteen optiovuoteen, jonka Loviisan kaupunki päätti käyttää. Optiokausi päättyi 31.12.2020.

Vanhan puitejärjestelyn päätyttyä Loviisan kaupunki solmi Esperi Care Oy:n kanssa 1.1.2021 alkaen väliaikaisen hankintasopimuksen. Väliaikainen sopimus määriteltiin olemaan voimassa siihen asti, kunnes sopimuksen mukaisia hankintoja koskevan kilpailutuksen perusteella tehty hankintapäätös on saanut lainvoiman ja sen perusteella tehtyyn sopimukseen perustuen valittu palveluntuottaja voi aloittaa palvelun tuottamisen. Molemmilla osapuolilla on ollut mahdollisuus irtisanooa sopimus päättymään kuuden kuukauden irtisanomisajalla.

Perusturvalautakunta on tehnyt kyseessä olevaa palvelua koskevan kilpailutuksen jälkeen asiasta hankintapäätöksen kokouksessaan 9.12.2021 (§ 63).

Väliaikaisen puitesopimuksen hinnanmuutosehto

Väliaikaisen sopimuksen kohdassa "Hinnat" ei ole sovittu hinnan tarkistamisesta. Kyseisessä kohdassa todetaan: "Muilta osin noudatetaan mitä liitteessä 1 Hankintasopimus 366/05.02.04/2016 on sovittu."

Väliaikaisen sopimuksen liite 1 on osapuolten välillä 28.10.2016 solmittu puitesopimus. Siten väliaikaisen sopimuksen hinnan tarkistamisessa on noudatettava puitesopimuksen ehtoja.

Puitesopimuksen kohdan 17 mukaan hinta on ollut kiinteä 31.10.2018 saakka. Puitesopimuksen kohdan 17 mukaan:

- 1) Hintaa voidaan tarkistaa tämän jälkeen kustannusten muutosta vastaavasti kalenterivuositain, jolloin ensimmäinen tarkistusajakohta voi olla aikaisintaan niin, että uusi hinta on voimassa 1.11.2018.
- 2) Palveluntuottajan tulee tehdä tilaajalle kirjallinen esitys hinnanmuutoksesta kuluvan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Asiassa tehdyt aiemmat kielteiset viranhaltijan päätökset

Esperi Care Oy ei tehnyt hinnankorotusesitystä kesäkuun 2021 loppuun mennessä väliaikaisen sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Hinnankorotusesitys tehtiin vasta syyskuussa 2021. Perusturvajohtaja ei hyväksynyt tuolloin hinnanmuutosesitystä ja teki asiassa kielteisen, muutoksenhakukelpoisen viranhaltijapäätöksen 13.9.2021 (§ 30). Tästä viranhaltijapäätöksestä Esperi Care Oy ei tehnyt oikaisuvaatimusta.

Esperi Care Oy vaati kuitenkin myöhemmin puhelimitse ja kirjallisesti 28.1.2022 uudelleen hinnanmuutosesityksen hyväksymistä 1.1.2022 alkaen. Tästä perusturvajohtaja teki kielteisen viranhaltijapäätöksen 10.2.2022 (§ 15).

Esperi Care Oy:n vaatimus

Esperi Care Oy ei hyväksy perusturvajohtajan 10.2.2022 tekemää päätöstä, vaan vaatii perusturvalautakuntaa hyväksymään takautuvasti hoiva- ja ateriapalvelun hinnan korotuksen 7,42 prosenttia alkaen 1.1.2022. Tosin Esperi Care Oy tuo oikaisuvaatimuksessaan esiin, että se voi tyytyä myös 5 prosentin hinnankorotukseen ajalle 1.1.2022–31.1.2022.

Loviisan kaupungin kilpailuttama uusi ikäihmisten tehostettua asumispalvelua koskeva sopimus on päivätty alkamaan molempien allekirjoittamalla sopimuksella 1.2.2022. Esperi Care Oy:n vaatimus koskee siis pelkästään tammikuuta 2022. Suuruudeltaan korotuksen vaikutus on 2 180 euroa. Esperi Care Oy on lähettänyt jo lisälaskun tammikuulta 16.2.2022 ilman Loviisan kaupungin hyväksyntää hinnankorotukselle. Loviisan kaupunki on ilmoittanut, että ei maksa lisälaskua asian käsittelyn ollessa kesken.

Esperi Care Oy:n esittämät perusteet vaatimukselleen

Esperi Care Oy:n näkökulmasta Loviisan kaupungilla on ollut riittävästi aikaa toteuttaa hankintaprosessi loppuun viimeistään vuoden 2021 aikana. Lisäksi perusteena esitetään Loviisan kaupungin harjoittaneen harhaanjohtavaa viestintää kilpailutuksen aikataulusta. Tämä on tuottanut Esperi Care Oy:lle heidän ilmoituksensa mukaan vahinkoa.

Esperi Care Oy vetoaa siihen, että perusturvalautakunta on alun perin tehnyt päätöksen ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksesta jo 13.2.2020 (19 §). Tuolloin tavoitteena on ollut, että hankintaprosessi tehdään vuoden 2020 aikana.

Esperi Care Oy:n olettaus oli, että uuteen kilpailutukseen perustuva sopimus tulee voimaan hyvissä ajoin ennen 1.1.2022. Esperi Care Oy vetoaa palvelupäällikkö Ulrika Lundbergin 1.10.2020 lähettämässä sähköpostissa annettuun arvioon väliaikaisen sopimuksen kestosta sekä hankinnan aikataulusta. Lisäksi Esperi Care Oy tuo esiin, että väliaikaista sopimusta koskevissa neuvotteluissa on myös tavoitteeksi sopimuksen voimaantulossa mainittu jopa heinäkuu 2021.

Esperi Care Oy:n käsitystä siitä, että hankintaprosessin voitiin olettaa valmistuvan vuoden 2021 puolella tukee heidän mielestään myös 12.4.2021 järjestetty markkinavuoropuhelu. Siellä oli tuotu esiin kaupungin tavoitteena olleen saada uusi sopimus voimaan ennen vuoden 2021 loppua. Esperi Care Oy:n käsitystä vahvisti muun muassa käytetyn sopimusluonnoksen teksti, jossa oli todettu, että ”*Sopimus tulee voimaan, kun se on allekirjoitettu, kuitenkin aikaisintaan pp.kk.2021.*” Tästä syystä Esperi Care Oy:llä ei ollut omasta mielestään syytä tehdä kesäkuussa hinnankorotusesitystä vuodelle 2022.

Esperi Care Oy toteaa oikaisuvaatimuksessaan edelleen, että Loviisan kaupunki ei ole myöhemmässä tarjouspyynnössään tai lopullisessa sopimuksessaan korjannut aikataulua palveluntuotannon alkamisen osalta. Tälläkin hetkellä voimassa olevassa sopimuksessa on edellytetty palveluntuotannon alkavan jo vuonna 2021.

Loviisan kaupungin perustelut

Loviisan kaupungin perusturvalautakunta teki hankintapäätöksen ikääntyneiden asumispalveluiden hankinnasta 9.12.2021. Palveluntuottajien kanssa tehdyt sopimukset astuivat voimaan 1.2.2022.

Loviisan kaupungin perusturvakeskus käynnisti ikääntyneiden asumispalvelun hankinnan jo vuoden 2020 puolella. Koska Loviisan kaupungin ja Espero Care Oy:n välinen aiempi samaa palvelua koskeva puitesopimus päättyi jo 31.12.2020, teki kaupunki Espero Care Oy:n kanssa väliaikaisen sopimuksen palvelun hankinnasta. Väliaikainen sopimus on määritelty olemaan voimassa siihen asti, kunnes sopimuksen mukaisia hankintoja koskevan kilpailutuksen perusteella tehty hankintapäätös on saanut lainvoiman ja sen perusteella tehtyyn sopimukseen perustuen valittu palveluntuottaja voi aloittaa palvelun tuottamisen. Väliaikaisen sopimuksen voimassaoloa ei ole rajattu tiettyyn ajankohtaan, esimerkiksi vuoden 2021 loppuun.

Loviisan kaupunki järjesti 12.4.2021 uutta kilpailutusta koskevan markkinavuoropuhelutilaisuuden palveluntuottajille. Markkinavuoropuhelussa tilaajan edustajat kertoivat, että tavoitteena on saada uusi sopimus voimaan ennen vuoden 2022 alkamista. Palveluntuottajille lähetetyssä 30.3.2021 päivätyssä sopimusluonnoksessa mainitaan, että sopimus tulee voimaan, kun se allekirjoitettu, *kuitenkin aikaisintaan pp.kk.2021*. Loviisan kaupungin edustajat ovat kertoneet 12.4.2021 tilaisuudessa selkeästi, että hankinnasta ja sen aikataulusta annetut tiedot ovat alustavia. Asiakirjoissa, joita palveluntuottajille on lähetetty osana markkinavuoropuhelua, on näkyvät luonnos -merkinnät. 22.3.2021 Hilma-ilmoituskanavassa julkaistussa kutsussa tilaisuuteen on todettu: "Määräaikaan mennessä ilmoittautuneille lähetetään luonnosasiakirjoja ja tilaisuuden linkki".

Edellä kuvatulla tavalla Loviisan kaupungin edustajat ovat kertoneet selkeästi, että annetut tiedot ovat alustavia. Espero Care Oy:n, kuten jokaisen kunnille palveluja tuottavan, markkinoilla vakiintuneesti toimivan palveluntuottajan on tullut ymmärtää, että kilpailutusten aikataulut voivat muuttua, ja että julkisten hankintojen kilpailutusten läpivienti vie aikaa.

Vaikka palvelupäällikkö Ulrika Lundberg on viestissään lokakuussa 2020 arvioinut väliaikaisen sopimuksen kestoksi noin puoli vuotta, on Espero Care Oy:n tullut ymmärtää viimeistään infotilaisuuden aikaan huhtikuussa 2021, että väliaikainen sopimus tulee jatkumaan pidempään. Kun tarjouspyyntöä ei oltu julkaistu vielä kesäkuussa 2021, on Espero Care Oy:n tullut ymmärtää, että kilpailutuksen toteutus viivästyy ja väliaikaisen sopimuksen voimassaolo jatkuu, ellei kumpikaan osapuoli irtisano sitä.

Espero Care Oy on oikaisuvaatimuksessaan vedonnut hinnanmuutosvaatimuksensa hyväksymisen perusteeksi myös julkaistun tarjouspyynnön ehtoihin. Espero Care Oy:n mukaan asian ratkaisemisessa merkityksellinen on tarjouspyynnön ehto hinnan pyytämisestä myös vuoden 2021 osalta, sekä liitteenä olleen ja sittemmin tehdyn sopimuksen maininta palvelun käynnistämisestä vuoden 2021 aikana. Tarjouspyyntö on kuitenkin julkaistu 7.10.2021 eli vasta huomattavasti sen jälkeen, kun Espero Care Oy:n olisi tullut tehdä väliaikaisen sopimuksen mukainen hinnanmuutosesitys. Vasta hinnanmuutosesityksen tekemisen määräajan jälkeen julkaistun tarjouspyynnön ehdoilla ei ole asian arvioinnissa merkitystä. Lopullisen tarjouspyynnön ehdot eivät olleet tiedossa kesäkuun lopussa 2021, kun hinnanmuutosesitys tuli tehdä. Vastaavasti Loviisan kaupungin viranhaltijan Espero Care Oy:n hinnanmuutosesitykseen tekemän päätöksen 13.9.2021 perusteluilla ei ole merkitystä

hinnanmuutosesitystä koskevien sopimusehtojen merkityksen arvioinnissa, koska päätös tehtiin määräajan kuluttua loppuun.

Esperi Care Oy:llä on ollut kesäkuussa 2021 mahdollisuus tehdä väliaikaisen sopimuksen mukainen hinnannuutosesitys. Sillä on ollut kyseisenä aikana tiedossaan, että tarjouspyyntöä ei oltu vielä julkaistu. Esperi Care Oy olisi voinut halutessaan tehdä julkaisuaikataulua koskevan tarkentavan kysymyksen.

Esperi Care Oy teki hinnannuutosesityksen myöhässä, vasta syyskuussa 2021. Sen hyväksymiseen ei ole perusteltua syytä.

Loviisan kaupunki ei myöskään ole väitetyllä tavalla antanut hankinnan toteutusaikataulusta virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.

Esperi Care Oy:n oikaisuvaatimus ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen muuttaminen ei ole perusteltua.

Lopuksi

Edellä mainitun perusteella ei voida katsoa, että Loviisan kaupunki olisi kilpailutusta koskevassa infotilaisuudessa tai muutenkaan antanut Esperi Care Oy:lle sellaista sitovaa informaatiota sopimuksellisesta tilanteesta, joka oikeuttaisi Esperi Care Oy:n poikkeamaan väliaikaisen sopimuksen selkeästä ja tarkkarajaisesta määräajasta hinnannuutosesitysten tekemiselle tai tekisi ehdosta kokonaan tai osittain pätemättömän.

Hankintalain (1397/2016) 3. §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Vastaavasti hallintolain (434/2003) 6. §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet edellyttävät, että viranomainen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käyttää toimivaltaansa puolueettomasti. Tästäkään näkökulmasta ei ole perusteltua, että Loviisan kaupunki hyväksyisi yhden palveluntuottajan hinnannuotusvaatimuksen eri tavalla kuin muiden palveluntuottajien kohdalla.

Loviisan kaupunki ei ole näin ollen velvollinen suostumaan Esperi Care Oy:n hinnannuotusesitykseen vaaditulla tavalla. Samoilla perusteilla se ei voi myöskään hyväksyä toissijaista vaatimusta eli matalampaa hinnankorotusehdotusta.

Loviisan kaupunki ei ole saanut mitään pyyntöä tai ehdotusta Esperi Care Oy:ltä neuvotella kyseessä olevasta asiasta, joten vastuuviranhaltijat eivät ymmärrä, mitä Esperi Care Oy tarkoittaa oikaisuvaatimuksessaan toteamuksella, että Loviisan kaupunki ei ole suostunut neuvottelemaan asiassa kumpaakin osapuolta tyydyttävästä ratkaisusta. Ainakaan Oranssi Lakiasiaintoimisto Oy:n asiamiehen, lakimies Enni Krannin sähköposteissa ei mitenkään tuotu tätä mahdollisuutta neuvotteluun esiin. Myöskään Esperi Care Oy:n edustajilta ei tällaista pyyntöä tullut. Palvelupäällikkö ja perusturvajohtaja ovat tavanneet Esperi Care Oy:n johtoa 21.10.2021 ja silloin ei hinnankorotusesitystä mitenkään erityisesti nostettu keskusteluun.

Esittelijä	Perusturvajohtaja Carita Schröder
Ehdotus	Perusturvalautakunta päättää, että oikaisuvaatimusta ei hyväksytä.
Päätös	Päätös ehdotuksen mukainen.