

# **Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2018**

## Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	3
2	Julkisten hankintojen valvonnan toinen toimintavuosi.....	4
2.1	Katsaus vuonna 2018 vireille tulleisiin asioihin.....	4
2.2	Havaintoja ja haasteita.....	5
2.2.1	KKV:n ajallinen toimivalta.....	5
2.2.2	Muita havaintoja.....	8
3	Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2018.....	9
3.1	Yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä .	9
3.2	Yhteenveto hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määristä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen <i>hallinnollinen ohjaus</i> ).....	10
3.2.1	Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta.....	10
3.2.2	Liperin kunnan väistötilojen hankinta.....	10
3.2.3	Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sisätautipoliklinikan saneerausurakka ...	12
3.2.4	Suomen ympäristökeskuksen merentutkimusalue Arandan peruskorjaushankinta.....	13
3.2.5	Riihimäen kaupungin kotihoidon palveluiden hankinta.....	14
3.2.6	Vaasan kaupungin kuntouttavan työtoiminnan palveluiden hankinta.....	15
3.2.7	Akaan kaupungin koulujen kuntotutkimushankinnat.....	15
3.3	Yhteenveto hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määristä ja sisällöstä ( <i>kieltopäätös</i> ).....	16
3.4	Yhteenveto hankintalain 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määristä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista ( <i>markkinaoikeusesitys</i> ).....	17
3.4.1	Yleistä markkinaoikeusesityksistä.....	17
3.4.2	Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankinta.....	18
3.4.2.1	Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:64/19.....	18
3.4.3	Jämsän kaupungin kotiateriakuljetusten hankinta.....	19
3.4.3.1	Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:65/19.....	19
3.4.4	Paraisten kaupungin ruokapalvelujen hankinta.....	21
3.4.4.1	Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:141/19.....	22
3.4.5	Naantalien kaupungin Pro Economica -sovelluksen päivityshankinta.....	24
3.4.6	Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kuvantamislaitteiston hankinta ....	25

## 1 Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtäväksi annettiin valvoa hankintalainsäädännön noudattamista 1.1.2017 voimaan tulleella lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki). Valvontatoimivalta koskee mainitun lain lisäksi myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) noudattamista.

Hankintalain mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Virasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta, eli kiinnittää hankintayksikön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin, saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa huomautuksen. Lisäksi havaitessaan ilman hankintalain mukaista perustetta tehdyn suorahankinnan KKV voi kieltää panemasta suorahankintaa koskevan päätöksen täytäntöön. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi silloin, jos asiassa on jo tehty hankintasopimus. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Hankintavalvonnan tehtävänä on varmistaa yleisen edun ja julkisten varojen käytön tehokkuuden kannalta keskeisten periaatteiden, kuten avoimuuden ja syrjimättömyyden, toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimintaa koskevien säännösten tarkoituksena on hankintalain esitöiden mukaan ollut antaa virastolle laaja hankintavalta laajamittaiseen tai yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. KKV:n tarkoituksena on keskittyä hankintojen valvonnassa ennen kaikkea laittomien suorahankintojen ja niihin rinnastuvien karkeasti virheellisten tai syrjivien hankintamenettelyjen valvontaan.<sup>1</sup>

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaessa toimenpidepyyntöjä tärkeysjärjestykseen olennaisia arviointiperusteita ovat kyseessä olevan hankinnan arvo ja hankintamenettelyn väitetyt virheet luonne ja vaikutukset: virasto keskittyy enemmän selvittämään karkeasti lainvastaisia rikkomuksia kuin vähäisiä muotovirheitä, joilla välttämättä ei ole ollut vaikutusta kilpailutuksen lopputulokseen. KKV voi jättää ryhtymättä toimenpiteisiin myös, kun ei voida pitää todennäköisenä, että hankinnassa on kyse laittomasta suorahankinnasta tai

---

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 108/2016 vp, s. 231.

muusta hankintalain vastaisesta menettelystä tai kun viraston tietoon tuodut seikat eivät vaikuta todenperäisiltä.

Hankintalain mukaan KKV:n on raportoitava valvontatoiminnastaan vuosittain. Raportissa on lain 144 §:n mukaan oltava yhteenveto:

1) valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä;

2) 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä;

3) 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä;

4) 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista.

Tässä raportissa on tarkasteltu erikseen kutakin edellä mainittua kohtaa vuoden 2018 osalta. Lisäksi raportti sisältää katsauksen KKV:n valvontatoiminnan toisena toimintavuotena vireille tulleisiin asioihin.

## 2 Julkisten hankintojen valvonnan toinen toimintavuosi

### 2.1 Katsaus vuonna 2018 vireille tulleisiin asioihin

Vuonna 2018 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tuli vireille yhteensä 101 julkisten hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Näistä asioista 51 tuli vireille toimenpidepyynnöllä ja 50 asiaa virasto otti tutkittavaksi omasta aloitteestaan. Erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvia asioita tuli vuonna 2018 vireille kolme.

Käsiteltäväksi tulleista asioista 62:ssa KKV:n arvioinnin lähtökohtana oli epäily siitä, että kyseessä on ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettu suorahankinta.<sup>2</sup> Suorahankinta-asioista 41 tuli vireille viraston omaaloitteisten selvitysten, kuten mediaseurannan, anonyymien vihjeiden<sup>3</sup> tai julkisten hankintapäätösten läpikäymisen kautta. Näissä tilanteissa kyse oli yleisimmin hankintasopimukseen tehdystä muutoksesta, jonka sallittavuutta Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi hankintalain näkökulmasta. Monet tapauksista koskivat myös tekniseen syyhyn ja yksinoikeuteen tai äärimmäiseen

<sup>2</sup> Ilman hankintalain mukaista perustetta toteutetun suorahankinnan käsite on ymmärretty tässä yhteydessä laajasti, käsittäen muun muassa hankintasopimukseen tehdyt muutokset, joille ei ole lainmukaista perustetta.

<sup>3</sup> KUTI-järjestelmään (vihjepalvelu) tuli vuonna 2018 noin 80 vihjettä, joista osasta avattiin oma-aloitteinen tutkinta.

kiireeseen liittyvän suoramankintaperusteen soveltamista. Myös hankintayksikön sidosyksikköaseman perusteella tehtyjä sopimuksia ja sidosyksikkösuhteita arvioitiin useissa tapauksissa.

Muut kuin suoramankinta-asiat koskivat pääasiassa hankintamenettelyjä, joista oli julkaistu asianmukainen hankintailmoitus, mutta joissa epäiltiin olevan muita hankintalain vastaisuuksia, kuten tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaarantavia ehtoja. Myös puitejärjestelyihin liittyvät kysymykset olivat usein esillä. Jotkin KKV:n saamista yhteydenotoista koskivat selkeästi hankintalain soveltamisalaan ja siten Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan kuulumattomia hankinta-asioita, kuten hankintasopimuksiin liittyviä riita-asioita tai esimerkiksi kiinteistökauppoja. Yhdessä tapauksessa oli kyse Ahvenanmaan hankintojen valvonnan (Upphandlingsinspektion) toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Edelleen vuonna 2018 valtaosa KKV:n saamista vihjeistä ja toimenpidepyynnöistä koski kuntien ja kuntayhtymien tekemiä julkisia hankintoja. Tähän vaikuttanee osin se, että kuntasektorilla tehdään yli puolet Suomen julkisista hankinnoista.<sup>4</sup> Kuntien päätöksentekoa koskevien julkisuussäännösten vuoksi kuntien tekemät hankinnat ovat myös omiaan päätymään esimerkiksi julkisoikeudellisten laitosten tekemiä hankintoja herkemmin KKV:n selvitysten kohteeksi. Pelkästään tämän perusteella ei ole kuitenkaan pääteltävissä, että kuntien tai kuntayhtymien toiminnassa olisi hankintalain näkökulmasta enemmän puutteita kuin muun tyyppisten hankintayksiköiden toiminnassa.

Kaikista vuonna 2018 vireille tulleista tapauksista 88:n käsittely päättyi saman vuoden aikana, 13 tapausta oli yhä vireillä vuoden 2019 alkaessa.

## 2.2 Havaintoja ja haasteita

### 2.2.1 KKV:n ajallinen toimivalta

Hankintojen valvonnan vuoden 2017 raportissa ensimmäistä toimintavuotta leimanneista haasteista mainittiin KKV:n ajallista toimivaltaa koskevat kysymykset. Valvontatoiminnassa havaittiin, että eräissä suoramankintasopimuksissa menettelyn alkamisajankohdan osoittaminen on käytännössä haasteellista, sillä hankintalainsäädännössä ei ole nimenomaisia oikeusohjeita siitä, milloin suoramankintamenettelyn katsotaan alkavan. Toimivaltaa koskevat epäselvyydet ovat kuitenkin selkiytyneet markkinaoikeuden annettua ensimmäiset ratkaisut KKV:n seuraamusesityksiin.<sup>5</sup> Antamissaan ratkaisuissa markkinaoikeuden tuli ensin ratkaista kysymys siitä, oliko KKV:llä ollut hankintasäännösten mukaan oikeus esitysten tekemiseen. Markkinaoikeus arvioi ratkaisuisaan KKV:n ajallista toimivaltaa pääosin samoin perustein kuin

<sup>4</sup> HILMA-tilastot 2017, <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>.

<sup>5</sup> MAO:64/19, diaarinumero: 2018/58, antopäivä:12.2.2019. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/kilpailuasiasiat/kilpailuasiasiat/1550569682568.html>. MAO:65/19, diaarinumero: 2018/59, antopäivä: 12.2.2019. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/kilpailuasiasiat/kilpailuasiasiat/1550575447250.html>.

KKV. Keskeistä arvioinnissa oli se, milloin hankintayksikön katsottiin lopullisesti valinnan hankinnassa noudatettavan menettelytavan.

Hankintalain 173 §:n voimaantulosäännösten mukaan hankintalaki on tullut voimaan 1.1.2017. Lain 174 §:n siirtymäsäännösten mukaan ennen lain voimaantuloa aloitettuihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hankintamenettelyihin sovelletaan ennen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Pykälän esitöiden<sup>6</sup> mukaan hankintamenettely katsotaan aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisemisen hetkellä. Hankinnoissa, joissa ei edellytetä hankintailmoituksen julkaisemista, hankinta katsotaan aloitetuksi hetkellä, jona tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu lähetetään taikka neuvottelut toimittajien kanssa aloitetaan. Puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat ja dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehdyt hankinnat eivät ole siten itsenäisiä hankintamenettelyjä, että niihin sovellettaisiin ehdotettua lakia ennen lain voimaantuloa käynnistyneissä puitejärjestelyissä ja dynaamisissa hankintajärjestelmissä.

Hankintalain voimaantulosäännös ei sisällä erillistä säännöstä hankinnoista, jotka olisi tullut kilpailuttaa julkaisemalla hankintailmoitus, mutta joista sitä ei ole julkaistu, eikä kyse ole ollut puitejärjestelyyn tai dynaamiseen hankintajärjestelmään perustuvasta hankinnasta. Markkinaoikeus on unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että sovellettavat säännökset ovat lähtökohtaisesti ne, jotka ovat voimassa sillä hetkellä, jolloin hankintayksikkö valitsee noudatettavan menettelytyypin ja päättää lopullisesti siitä, onko se velvollinen järjestämään kilpailun ennen julkisen hankintasopimuksen antamista.<sup>7</sup>

Loviisan kaupungin palveluhankintaa koskevassa asiassa kaupunki oli loppuvuodesta 2016 käynyt hankintaan liittyviä neuvotteluja, mutta päätös asiassa oli tehty vuonna 2017. Hankintayksikkö oli hankintapäätöksellään 27.2.2017 hyväksynyt palvelusopimuksen vuodelle 2017. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli hyväksyessään sopimuksen ja tehdessään hankintapäätöksen valinnut noudatettavaksi menettelytavaksi vuonna 2017 hankittavien palvelujen osalta suorahankinnan ilman hankintailmoituksen julkaisemista. KKV:n esityksen perusteena olevaan hankintamenettelyyn tuli siten soveltaa 1.1.2017 voimaan tullutta hankintalakia eli KKV:lla oli toimivalta tehdä asiassa esitys markkinaoikeudelle.

Sopimusmuutosten lainmukaisuuden arvioinnin ja sovellettavan lain osalta epäselvyyttä aiheuttivat tilanteet, jossa hankinta oli tehty ennen uuden lain voimaantuloa, mutta hankintasopimusta koskevat muutokset uuden lain voimaantulua. Jämsän kaupungin palveluhankintaa koskevassa asiassa alkuperäinen hankintamenettely oli toteutettu ja hankintasopimus allekirjoitettu

<sup>6</sup> HE 108/2016 vp, s. 248.

<sup>7</sup> Tuomio 11.7.2013, komissio v. Alankomaat, C 576/10, EU:C:2013:510, 52–54 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin.

vuonna 2016. Uusi hankintasopimus oli allekirjoitettu 14.6.2017. Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että KKV:n esitys on kohdistettu hankintayksikön päätökseen tehdä kesken sopimuskauden muutoksia hankintasopimukseen ja sen perusteet ovat koskeneet muutoksista johtuneen hankinnan uudelleenkilpailuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiä. Markkinaoikeus toi ratkaisussaan esiin sen, että KKV:n tehtävänä on valvoa etenkin laittomia suorahankintoja. Asiassa tuli siten ottaa huomioon sopimusmuutosten kautta mahdollisesti syntyneen hankintamenettelyn aloittaminen ja hankintayksikön päätös sitä koskevan kilpailutuksen järjestämisestä. Hankintayksikkö oli 30.5.2017 päättänyt, että tarvittavat muutokset palveluun toteutetaan muuttamalla jo valitun palveluntarjoajan kanssa tehtyä sopimusta ilman kilpailuttamista. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli tällöin valinnut noudatettavan menettelytavan ja päättänyt lopullisesti siitä, onko se velvollinen järjestämään sopimusmuutosten johdosta uuden tarjouskilpailun. Markkinaoikeuden mukaan sopimusmuutosten hankintasäännösten mukaisuutta arvioitaessa oli sovellettava 1.1.2017 voimaan tulleita hankintalain säännöksiä, joten KKV:llä oli toimivalta tehdä markkinaoikeudelle esitys seuraamuksen määrittämisestä.

Vaikka KKV:n ajallinen toimivalta sopimusmuutoksia koskien selkiytyikin markkinaoikeuden ratkaisujen myötä, liittyy sopimusmuutoksiin ja KKV:n toimivaltuuksiin yhä haasteita. KKV:lla on hankintalain 141 §:n mukaan toimivalta tehdä seuraamusesitys markkinaoikeudelle, mikäli hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana. Hankintalainsäädännössä ei ole kuitenkaan yksiselitteisiä oikeusohjeita siitä, miten hankinnan ja sopimusmuutosten arvo tulisi määrittää sopimuksen muutostilanteessa. Tulkinnanvaraisuutta on aiheuttanut esimerkiksi se, millaisissa tilanteissa kynnysarvon tulisi ylittyä jo yksinomaan muutoksen jälkeisen sopimuskauden osalta ja millaisissa tilanteissa puolestaan on riittävää, että kynnysarvo ylittyy koko sopimuskauden ajalta muutokset huomioiden.

KKV:n on tehtävä esitys markkinaoikeudelle seuraamusten määrittämiseksi kuuden kuukauden kuluessa lainvastaisesti tehdyn suorahankintasopimuksen tekemisestä. Viraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisaajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta. Jos hankintasopimukseen on tehty peräkkäin useita vähäarvoisia muutoksia, arvioidaan arvo hankintalain mukaan muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella. Säännöksen suhdetta viraston toimivaltaan tehdä markkinaoikeusesitys kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä ei olla kuitenkaan hankintalaissa tai lain esitöissä avattu. On jossain määrin tulkinnanvaraista, milloin KKV:n määräaika alkaa tällaisissa tilanteissa kulua, ja millä aikavälillä tehtyihin muutoksiin KKV:n esittämät seuraamukset voivat kohdentua.

Edelleen vuoden 2018 valvontatoiminnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että määräaika esityksen tekemiselle on varsin lyhyt, ottaen huomioon, että pelkästään riittävien selvitysten ja asiakirjojen hankkiminen sekä hankintayksikön ja muiden asianosaisten kuuleminen voi viedä runsaasti aikaa, ja siten määräaika esityksen tekemiselle tulee vastaan varsin nopeasti. Toisaalta KKV:lle annettu määräaika esityksen tekemiselle vastaa hankintalaissa säädettyä valitusaikaa tilanteessa, jossa hankintayksikkö ei ole tehnyt hankintailmoitusta.

### 2.2.2 Muita havaintoja

KKV:n valvontatoiminnan resurssien käytöstä merkittävä osa on vuonna 2018 kohdistunut sidosyksikköhankintojen ja sopimusmuutosten lainmukaisuuden arviointiin useissa eri tapauksissa, mikä ilmenee myös jäljempänä selostetuista KKV:n päätöksistä ja markkinaoikeusesityksistä. KKV on valvontatoiminnassaan havainnut erilaisia IT-hankinnoissa esiintyviä käytäntöjä ja ilmiöitä, kuten sen, että hankintayksiköt päätyvät usein tiedostamattaan toimittajaloukkutilanteeseen. Toimittajaloukkutilanteessa hankintayksikkö on käytännössä sidottu yksittäiseen toimittajaan, jolloin toimittajaa ei voida vaihtaa eikä ohjelmistoja tai järjestelmiä voida jatkokehittää tai välttämättä edes ylläpitää kilpailevan toimittajan toimesta. Kilpailua ei tällöin voida hyödyntää, mistä johtuen järjestelmätoimittaja pääsee käytännössä itse määrittelemään hankintahinnat ja usein myös tosiasiaa palvelun sisällön. Asia on näin etenkin silloin, kun aloite hankintaan tulee toimittajapuolelta, mikä on usein myös tilanne käytännössä. Hankinnat tulisikin erityisesti IT-puolella suunnitella ja valmistella huolellisesti esimerkiksi markkinakartoitusta hyödyntäen. Kilpailun mahdollistamiseksi ja toimittajaloukkujen välttämiseksi hankintayksiköiden tulisi huomioida järjestelmien ylläpidon ja jatkokehityksen mahdollistaminen myös muiden kuin alkuperäisen sopimustoimittajan toimesta. Kilpailuttamatta samalta toimittajalta vuosikymmenestä toiseen jatkuvat hankinnat eivät takaa hankintayksiköille kilpailukykyisintä hankintahintaa tai parasta laatua.

Lainvastaiset suorahankinnat tehdään usein piilossa muilta potentiaalisilta tarjoajilta tai esimerkiksi kuntalaisilta. Kuten edellä on todettu, suorahankinta-asioista noin 66 % on KKV:ssa tullut vireille oma-aloitteisten selvitysten kautta. Markkinaoikeudelle tehtyihin esityksiin ja hallinnollisen ohjauksen päätöksiin johtaneista oma-aloitteisista tutkinnoista suurin osa oli tapauksia, joista KKV ei saanut toimenpidepyyntöä, vihjettä tai muutakaan yhteydenottoa, vaan valvonta-asiat tulivat käsiteltäväksi oman selvitystyön kautta. KKV:n oma-aloitteiset selvitykset ja tutkinnot ovat näin ollen merkittävässä roolissa valvontatoiminnassa. KKV:n on siten itse aktiivisesti seurattava hankintayksiköiden toimintaa ja pyrkiä poimimaan tutkintaan tapauksia, joissa hankinta on ilman lainmukaista perustetta jätetty kilpailuttamatta. Tämän vuoksi KKV on valvontatehtävänsä käynnistymisestä alkaen käyttänyt runsaasti resursseja oma-aloitteiseen hankintamenettelyjen seurantaan, jonka



pohjalta virasto on käynnistänyt lukuisia selvitystoimenpiteitä epäiltyjen lainvastaisten suorahankintojen osalta. Toimenpidepyynnöt ja vihjeet ovat kuitenkin myös KKV:lle tärkeä työkalu hankintojen valvontatoiminnassa.

### 3 Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2018

#### 3.1 Yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä

Vuonna 2018 Kilpailu- ja kuluttajavirasto sai selvitykset päätökseen 11 sellaisen tapauksen osalta, joissa virasto oli selvitystensä perusteella havainnut hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti. Näissä 11 tapauksessa virasto katsoi aiheelliseksi ryhtyä hankintalain 139-141 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. KKV päätyi antamaan hankintayksiköille hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta kuudessa vuonna 2018 päätetyssä asiassa. Lisäksi KKV teki alkuvuonna 2018 ensimmäiset hankintalain 141 §:n mukaiset esitykset markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi laittomista suorahankinnoista. Yhteensä KKV teki vuonna 2018 viisi esitystä, joista toukokuun 2019 loppuun mennessä kolmesta on annettu markkinaoikeuden ratkaisu.

Tapauksissa, joissa Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoi olevan aihetta ryhtyä hankintalain 139–141 § tarkoitettuihin toimenpiteisiin, oli kysymys suorahankinnan käyttöedellytysten virheellisestä tulkinnasta, sidosyksikkösäännösten virheellisestä soveltamisesta sekä ennakoidun arvon virheellisestä laskemisesta. Muutamassa tapauksessa oli kyse hankintalain soveltamisalapoikkeusten virheellisestä tulkinnasta sekä olennaisista sopimusmuutoksista. KKV:n päätösten sekä markkinaoikeudelle tehtyjen esitysten ja markkinaoikeuden jo antamien ratkaisujen sisältöä on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

Hankintalaissa määritellään, miten hankintasopimuksia voidaan sopimuskauden aikana muuttaa. KKV on valvontatoiminnassaan havainnut, että säännöksistä huolimatta hankintayksiköissä tehdään lainvastaisia muutoksia. Lisäksi käytännössä on osoittautunut, että sidosyksikkösäännöksiä tulkitaan usein virheellisesti. Kansallista oikeuskäytäntöä sopimusmuutoksista ja sidosyksikkökriteerien täytymisestä on niukasti, mikä voi osaltaan vaikuttaa sopimusmuutos- ja sidosyksikkösäännösten tulkintaan hankintayksiköissä. Kun KKV:lle kertyy enemmän valvontakokemusta, pystyy KKV muodostamaan tarkemman ja laajemman kuvan julkisissa hankinnoissa esiintyvistä ilmiöistä ja toimintatavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä ja pystyy tällöin myös kohdentamaan tutkintaa ongelmallisiksi havaitsemiinsa toimintatapoihin ja ilmiöihin.

### 3.2 Yhteenveto hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen *hallinnollinen ohjaus*)

#### 3.2.1 Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta

Hankintalain 139 §:n mukaan hankinta-asiaa koskevan toimenpidepyynnön tekemiseen ja käsittelyyn sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Toimenpidepyynnön käsittely raukeaa, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo toimenpidepyynnön kohteena olevan teon antavan hallintolain 53 c §:n mukaisesti aiheen ryhtyä toimenpiteisiin hankintalaissa tai muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintayksiköille antaman hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on lisätä hankintayksiköiden tietoa hankintalainsäädännön soveltamisesta ja velvoitteista. Kyseessä on siten ohjaava valvonta ja ohjauksen tavoitteena on vaikuttaa hankintayksiköiden toimintaan jatkossa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi vuonna 2018 viidelle hankintayksikölle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä. Lisäksi KKV antoi yhden ratkaisun, jolla se kiinnitti valvottavan hankintayksikön huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin sekä hankintalain periaatteiden toteutumiseen hankintamenettelyssä.

Virasto tutki omasta aloitteestaan Liperin kunnan väistötilahankintaa, Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän urakkahankintaa, Vaasan kaupungin kuntouttavan työtoiminnan palveluhankintaa sekä Riihimäen kaupungin kotihoidon palveluhankintaa. Suomen ympäristökeskuksen peruskorjaushankinta ja Akaan kaupungin kuntotutkimushankinnat tulivat KKV:ssa vireille toimenpidepyyntöjen kautta. Akaan kaupungin hankinnoista KKV vastaanotti myös useamman vihjeen.

#### 3.2.2 Liperin kunnan väistötilojen hankinta

Hankintalain 2 luvussa on määritelty lain soveltamisala sekä lueteltu poikkeukset, jotka jäävät hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Palveluhankintoja koskevista soveltamisalan rajauksista säädetään hankintalain 9 §:ssä, jonka mukaan hankintalakia ei sovelleta esimerkiksi maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaan tai vuokraukseen millä tahansa rahoitusmuodolla taikka näihin liittyvien oikeuksien hankintaan.

Lainkohtaa koskevissa esitöissä tätä soveltamisalapoikkeusta on perusteltu käytännön haasteilla vertailla ja asettaa etusijajärjestykseen hankintalain edellyttämällä avoimella ja objektiivisella tavalla fyysisesti eri paikoissa sijaitsevaa omaisuutta. Mainittua soveltamisalapoikkeusta on käsitelty Liperin kunnan väistötilahankinnassa.

Liperin kunta vuokrasi loppukeväästä 2017 parakkielementtejä Liperin koulukeskuksen väistötiloiksi. Hankintayksikkö ei julkaissut hankintailmoitusta HILMA-ilmoituskanavassa. Sen sijaan kunta oli tiedustellut sähköpostitse alan toimijoilta mahdollisuutta toimittaa väistötilat, jotka olisivat käytössä syyslukukaudella 2017. Väistötilojen tarve johtui sisäilmaoireilusta, jonka kehittymistä oli seurattu syksystä 2016 asti ja jonka syitä oli selvitetty kuntotutkimuksin ja sisäilmamittauksin.

Hankintayksikön mukaan väistötiloja koskevaa hanketta ei kilpailutettu, sillä sen katsottiin olevan hankintalain soveltamisalaan kuulumatonta tilojen vuokraustoimintaa. KKV:n näkemyksen mukaan parakkielementteinä toteutettavien väistötilojen hankinta ei kuitenkaan kuulunut soveltamisalapoikkeuksen piiriin, sillä kyseinen soveltamisalapoikkeus koskee ainoastaan kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokraamista. Siirreltävästä parakkielementeistä sopimuksen mukaisesti asennettavat väistötilat eivät ole olemassa olevia rakennuksia tai muuta kiinteää omaisuutta hankintalaissa tarkoitetulla tavalla. Vaikka elementtirakenteiset väistötilat olisivatkin useita vuosia fyysisesti paikallaan, perusluonteeltaan ne ovat kuitenkin siirreltäviä tilapäisiä rakennuksia. Kiinteän omaisuuden hankintaa koskeva palveluhankintojen yleinen soveltamisalapoikkeus ei täten soveltunut tapaukseen ja hankinta kuului hankintalain soveltamisalaan.

KKV selvitti lisäksi oma-aloitteisesti, olivatko vallinneet olosuhteet oikeutta- neet suorahankintaan kiireperusteella. Liperin kunta oli aktiivisesti seurannut sisäilmatilanteen kehittymistä ja ollut tietoinen ongelmien mahdollisuudesta syksystä 2016 alkaen, joten olosuhteet eivät KKV:n mukaan täyttäneet niitä edellytyksiä, jotka hankintalaissa on asetettu suorahankinnan tekemiselle kiiretilanteessa. KKV toi ratkaisussa esille myös sen, että niin sanottujen nopeutettujen hankintamenettelyiden käyttö on kiiretilanteissa ensisijaista suhteessa suorahankinnan tekemiseen.

KKV antoi tammikuussa 2018 hallintolain 53 c §:n nojalla hankintayksikölle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.<sup>8</sup> KKV arvioi asiaa kokonaisuudessaan ja otti harkinnassaan huomioon sen, että hankintayksikkö oli oma-aloitteisesti kysynyt tarjouksia useammalta kuin yhdeltä väistötilatoimittajalta. Hankintalainsäädäntö velvoittaa kuitenkin laissa lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta hankintayksiköt avoimeen kilpailuttamiseen hankintailmoituksen julkaisemisella.

---

<sup>8</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 25.1.2018 (dnro KKV/835/14.00.60/2017).

Liperin kunnalla oli asiassa virheellinen käsitys hankintalain soveltamisala-poikkeuksen tulkinnasta. Ratkaisulla KKV halusi muistuttaa, että siirrettäviin ja tilapäisiin elementtiratkaisuihin pohjautuvat väistöilahankinnat tulee lähtökohtaisesti kilpailuttaa hankintalain mukaisessa hankintamenettelyssä.

### 3.2.3 Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sisätautipoliklinikan saneerausurakka

KKV:n hankintavalvonnassa usein arvioitavana oleva oikeuskysymys liittyy siihen, ovatko hankintalain 40 §:n mukaiset suorahankintaperusteet täyttyneet yksittäisen suorahankinnan osalta. Tammikuussa 2018 Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirille antamassaan huomautuksessa KKV arvioi hankintalain mukaisen kiireperusteiden toteutumista poliklinikan saneerauksessa.<sup>9</sup>

Sairaanhoitopiiri oli huhtikuussa 2017 toimittanut hankintailmoitusta julkaisematta valitsemilleen alueellaan toimiville yrityksille tarjouspyynnön Länsi-Pohjan keskussairaalan sisätautipoliklinikan saneerauksen rakennusteknillisistä töistä sekä LVI- ja sähkötöistä. Sairaanhoitopiiri ei kilpailuttanut hankintaa hankintalain mukaisesti, koska hankintayksikön mukaan hankinta jouduttiin kilpailuttamaan kiireellisenä, jotta urakka saatiin suoritettua kesän 2017 aikana. Aikatauluun vaikutti hankintayksikön mukaan myös sairaanhoitopiirin hallituksen päätöksenteon aikataulu. Lisäksi hankintayksikkö toi esiin, että sisätautipoliklinikka oli odottanut remonttia jo vuosia.

Koska hankinnasta ei julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta, KKV piti menettelyä suorahankintana, vaikka hankintayksikkö olikin toimittanut tarjouspyynnön usealle sopivaksi katsomalleen tarjoajalle. KKV arvioi päätöksessään, olisiko sairaanhoitopiiri voinut kiireperusteella toteuttaa urakan suorahankintana. Viraston arvion mukaan hankintayksikön esiin tuomat aikatauluihin liittyvät seikat eivät olleet hankintalain tarkoittamia hankintayksiköstä riippumattomia syitä, joiden perusteella hankinta voidaan toteuttaa kilpailuttamatta. Remontin tarve oli ollut pitkään hankintayksikön tiedossa, joten peruste ei myöskään ollut äkillinen eikä sellainen, jota hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoida. Hankintayksiköllä ei siten ollut hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaista perustetta suorahankinnan tekemiselle. Hankinnan arvo ylitti rakennusurakoiden kansallisen kynnyksarvon ja hankintayksikkö oli siten ollut velvollinen julkaisemaan hankinnasta hankintailmoituksen.

Ratkaisulla KKV halusi muistuttaa, että suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvoitteeseen ja suorahankinnan käyttöedellytykset ovat tiukasti rajattuja. Suorahankintaedellytykset eivät täyty, jos kiire johtuu hankintayksikön omasta viivytelmästä hankinnan toteuttamisessa.

---

<sup>9</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 25.1.2018 (dnro KKV/754/14.00.60/2017).

### 3.2.4 Suomen ympäristökeskuksen merentutkimusalue Arandan peruskorjaushankinta

Kilpailutuksen jälkeen tehdyt hankintasopimuksen muutokset saattavat johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksikön katsotaan syyllystyneen lainvastaiseen suoraan hankintaan. Muutos voi olla julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastainen silloinkin, kun kilpailutetun sopimuksen laajuus muutosten seurauksena pienenee hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuun nähden.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi maaliskuussa 2018 hallintolain 53 c §:n nojalla päätöksen, jossa se kiinnitti Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin sekä hankintalain periaatteiden toteutumiseen hankintamenettelyssä.<sup>10</sup> KKV:n antaman päätöksen mukaan Suomen ympäristökeskus ei toiminut hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttaessaan merentutkimusalue Arandan peruskorjausta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtiin kesäkuussa 2017 toimenpidepyyntö koskien Suomen ympäristökeskuksen mahdollista laitonta suorahankintaa merentutkimusalue Arandan peruskorjaushankinnassa. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan hankintasopimuksen viimeistelyvaiheessa hankinnan laajuuteen ja hankinnalle asetettuihin ehtoihin tehtiin tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavia muutoksia.

Suomen ympäristökeskus ilmoitti 2.11.2016 HILMA-ilmoituskanavassa EU-hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta merentutkimusalue Arandan peruskorjauksen hankinnasta. SYKE teki hankintapäätöksen 19.1.2017, ja hankintasopimus allekirjoitettiin 8.5.2017. Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintasopimuksen viimeistelyvaiheessa hankinnan kohteeseen ja hankinnalle asetettuihin ehtoihin tehtiin tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavia muutoksia. Hankinnan laajuutta karsittiin 1 000 000 eurolla, joka vastaa 6,8 % hankintasopimuksen kokonaisarvosta. Myös vahingonkorvausvastuuehtoa lievennettiin merkittävästi.

KKV:n arvion mukaan asiassa ei voitu poissulkea sitä mahdollisuutta, että hankinnan kohteen supistaminen olisi voinut houkutella tarjouskilpailuun myös muita tarjoajia. Lisäksi erityisesti tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetty ankarampi vahingonkorvausvastuuehto on voinut vaikuttaa potentiaalisten tarjoajien tarjoushalukkuuteen tai tarjottuihin hintoihin. KKV katsoi, että tehdyt sopimusmuutokset olivat olennaisia, eikä niille ollut lainmukaista perustetta. Koska hankintaa ei ollut uudelleenkilpailutettu, oli hankintayksikkö tosiasiallisesti tehnyt laittoman suorahankinnan.

KKV halusi päätöksellään muistuttaa, että hankintasopimuksen kohde sekä hankintamenettelyn ehdot tulisi muotoilla selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Sopimuksen vii-

<sup>10</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 27.3.2018 (dnro KKV/685/14.00.60/2017).

meistelyvaiheessa tehtävät muutokset ja täsmennykset eivät saa olla olennaisia, eivätkä ne saa vaarantaa ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolista ja yhdenvertaista asemaa.

### 3.2.5 Riihimäen kaupungin kotihoidon palveluiden hankinta

KKV voi antaa hallinnollista ohjausta myös silloin, kun hankintalain 15 luvussa tarkoitetut raskaammat seuraamukset olisivat sinänsä KKV:n käytössä, mutta virasto katsoo asian laatuun ja laajuuteen nähden tai yleiseen etuun liittyvän syyn johdosta, että markkinaoikeusesityksen tai kieltopäätöksen tekeminen ei ole välttämätöntä. Tällaiset syyt olivat käsillä Riihimäen kaupungin kotihoidon palvelujen hankinnassa.

KKV antoi kesäkuussa 2018 hallintolain 53 c §:n nojalla Riihimäen kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.<sup>11</sup> KKV:n mukaan Riihimäen kaupunki ei toiminut hankintalain mukaisesti ulkoistaessaan Peltosaaren alueen kotihoidon palvelut Mehiläinen Oy:lle hankintailmoitusta julkaisematta.

Riihimäen kaupunki päätti kesäkuussa 2017 siirtää Peltosaaren alueen noin 60 asiakasta Mehiläinen Oy:n tuottamien kotihoidon palvelujen piiriin. Hankintayksikön mukaan hankinnasta ei julkaistu hankintailmoitusta, sillä sen katsottiin alittavan hankintalain liitteen E mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan 400 000 euron kynnyсарvon. Sopimus tehtiin vuoden määräajaksi, jonka jälkeen sopimuksen oli määrä jatkua toistaiseksi. Kaupunki arvioi palvelua ostettavan noin 31 000 eurolla kuukausittain. Sopimuksen enimmäisarvoksi oli määriteltä tasan 400 000 euroa. Lisäksi kaupungilla oli kiire hankinnan toteuttamiselle, sillä kaupungin kotihoitoa oli vaivannut jo kuukausien ajan vaikea sijaispula.

KKV:n arvion mukaan Riihimäen kaupungin ja Mehiläisen välisen sopimuksen arvo ylitti hankintalaissa sosiaali- ja terveyspalveluille säädetyn kynnyсарvon. Lisäksi KKV arvioi, että Riihimäen kaupungin kotihoidossa alkuvuonna 2017 vallinnut heikko sijaistilanne ei aiheuttanut sellaista äärimmäistä kiirettä, jonka perusteella hankintayksikkö olisi voinut tehdä suora-hankinnan, ainakaan toistaiseksi jatkuvalla sopimuskaudella. KKV:n mukaan Riihimäen kaupungin ja Mehiläinen Oy:n tekemä sopimus olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisin menettelyin, sillä palvelun ennakoitu arvo ylitti hankintalain kynnyсарvon. Lisäksi viraston arvion mukaan hankintayksiköllä ei ollut perusteita tehdä suora-hankintaa kiireeseen vedoten.

KKV valmisteli asiassa esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määrittämiseksi, mutta viraston selvitysten aikana Riihimäen kaupunki ilmoitti kilpailuttavansa palvelut ja päättävänsä sopimuksen Mehiläisen kanssa. Kaupunki onkin sittemmin kilpailuttanut palveluille tuottajan hankintalain mukaisesti,

<sup>11</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 4.6.2018 (dnro KKV/733/14.00.60/2017).

eikä markkinaoikeusesityksen tekemistä katsottu tarpeelliseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto halusi antamallaan päätöksellä kuitenkin muistuttaa, että hankinnan ennakoitun arvon laskeminen on tärkeä ja huolellisuutta vaativa vaihe, sillä ennakoitu arvo ratkaisee hankintaan sovellettavat normit.

### 3.2.6 Vaasan kaupungin kuntouttavan työtoiminnan palveluiden hankinta

Hankintalain soveltamisalapoikkeuksiin vetoavan hankintayksikön tulee selvittää poikkeuksen soveltamisedellytykset huolellisesti, sillä hankintayksiköllä on perusteluvelvollisuus edellytysten olemassaolosta. Jos perusteita poiketa hankintalain soveltamisesta ei ole, katsotaan hankinta hankintalain vastaisesti tehdyksi suora-hankinnaksi.

Vaasan kaupunki neuvotteli keväällä 2017 noin 150 asiakkaan kuntouttavan työtoiminnan palvelusopimuksen suoraan Vaasan Settlementtiyhdistys ry:n kanssa hankintailmoitusta julkaisematta. Hankintayksikön mukaan palvelun katsottiin olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä niin sanottu SGEI-palvelu (Services of general economic interest), mistä johtuen palvelua ei hankintayksikön mukaan tarvitsisi kilpailuttaa.

SGEI-sääntely on osa EU:n valtioneukia koskevaa lainsäädäntöä. SGEI-palveluilla tarkoitetaan palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomaisen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen tuottaa kyseistä palvelua. Jos palveluvelvoite annetaan sopimuksella, joka täyttää hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmään, tulee palveluntuottaja lähtökohtaisesti valita hankintalain mukaisin menettelyin, sillä hankintalaissa ei ole soveltamisalapoikkeusta SGEI-palveluille.

KKV arvioi, että Vaasan kaupungin ja Vaasan Settlementtiyhdistys ry:n tekemä sopimus täytti hankintasopimuksen määritelmän, kuului hankintalain soveltamisalaan, ylitti sosiaali- ja terveyspalveluille säädetyn kynnyksarvon eikä hankintaan soveltunut mikään suora-hankintaperuste. KKV antoi kesäkuussa 2018 hallintolain 53 c §:n nojalla Vaasan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.<sup>12</sup> KKV:n päätöksen mukaan Vaasan kaupunki ei toiminut hankintalain mukaisesti valitessaan kuntouttavan työtoiminnan palvelujen tuottajaa.

### 3.2.7 Akaan kaupungin koulujen kuntotutkimushankinnat

KKV:n hankintavalvonnan ensimmäisen toimintavuoden raportissa todettiin, että KKV on valvontatoiminnassaan seurannut säännöllisesti suora-hankintailmoitusten sisältöä HILMA-ilmoituskanavassa. Toisena toimintavuotenaan KKV ei ole yhtä aktiivisesti seurannut julkaistuja ilmoituksia, vaan virasto on ottanut käsittelyynsä sellaisia hankintoja, joista on julkaistu suora-hankintail-

<sup>12</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 20.6.2018 (dnro KKV/607/14.00.60/2017).

moitus, lähinnä toimenpidepyyntöjen tai muiden vihjeiden perusteella. Suorahankintailmoituksen tekemisellä hankintayksikkö voi varmistaa, että riskiä KKV:n tekemästä markkinaoikeusesityksestä ei ole, sillä hankintalain 141 §:n mukaan KKV ei pääsääntöisesti voi tehdä markkinaoikeudelle esitystä seuraamuksista, jos hankintayksikkö on tehnyt suorahankinnasta suorahankintailmoituksen. Virasto voi kuitenkin antaa hankintayksiköille hallinnollista ohjausta, jos HILMAssa ilmoitettu suorahankinta on tehty hankintalain vastaisesti. Tällaisesta tilanteesta oli kyse, kun virasto sai toimenpidepyynnön sekä useita vihjeitä Akaan kaupungin koulujen sisäilmatutkimuksia ja kuntotutkimuksia koskevasta suorahankinnasta.

Akaan kaupunki julkaisi kesäkuussa 2018 suorahankintailmoituksen koskien koulujen sisäilmatutkimuksen ja rakennusten kuntotutkimuksen hankintaa. Sopimuskumppaniksi oli valittu Kiwa Inspecta (Inspecta Oy) ja hankinnan kokonaisarvo oli ilmoituksen mukaan 82 500 euroa (alv 0 %). Hankintalain mukaisesti suorahankintaperusteeksi ilmoitettiin tekninen syy. Hankintayksikkö perusteli teknistä syytä muun muassa valitun palveluntarjoajan puolueettomuudella, tietotaidolla ja luotettavuudella. Hankintayksikön mukaan markkinoilta ei löydy vastaavaa toimijaa, joka voisi toteuttaa hankinnan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi lokakuussa 2018 hallintolain 53 c §:n nojalla Akaan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.<sup>13</sup> Hankintayksikkö perusteli suorahankintaa teknisestä syystä johtuvalla kilpailun puutteella. Hankintayksikkö ei kuitenkaan osoittanut selvittäneensä, että muun markkinoilla olevan toimijan olisi teknisesti lähes mahdollista toteuttaa kyseinen hankinta. Hankintayksiköllä ei myöskään ollut hankintalain mukaista perustetta suorahankinnan tekemiselle äärimmäisen kiikeen vuoksi.

KKV halusi päätöksellään muistuttaa, että suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvoitteeseen ja suorahankintaan oikeuttavat tilanteet on lueteltu hankintalaissa tyhjentävästi. Suorahankinnan tulee perustua nimenomaisesti hankintalaissa esitettyihin perusteisiin. Tekniseen syyhyn vetoaminen edellyttää hankintayksiköltä markkinatilanteen huolellista kartoittamista, jotta mahdollinen kilpailun puuttuminen voidaan osoittaa.

### 3.3 Yhteenveto hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä (*kieltopäätös*)

Vuonna 2018 KKV ei tehnyt yhtään hankintalain 140 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jolla se olisi kieltänyt hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön kokonaan tai osittain. KKV ei myöskään saanut selvitystensä aikana yhtään hankintalain 140 §:n 2 momentin mukaista kirjallista sitoumusta, jolla hankintayksikkö viraston selvityksen aikana sitoutuu olemaan panematta hankintapäätöstä täytäntöön.

<sup>13</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 10.10.2018 (dnro KKV/779/14.00.60/2017).



### 3.4 Yhteenveto hankintalain 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määristä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista (*markkinaoikeusesitys*)

#### 3.4.1 Yleistä markkinaoikeusesityksistä

Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suora-hankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

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

Mainitun pykälän 1 momentin esitöiden mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä tai yksinomaan seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suora-hankinnan.<sup>14</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon, mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä markkinaoikeudessa.

Esitöissä on todettu, että markkinaoikeus määrää vain ne seuraamukset, joita Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt. Esitöissä on lisäksi todettu, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta harkita yksittäistapauksissa, onko sopimuksesta tarpeen tehdä esitys markkinaoikeudelle. Se seikka, että hankintayksikkö ei ole tahallisesti toiminut hankintalain vastaisesti, ei estä seuraamuksen esittämistä. Selkeimmin seuraamuksen esittämistä koskevan kynnysarvon ylittää tilanne, jossa suora-hankinta näyttää olevan tehty hankintalain säännöksistä piittaamatta.

Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrätessään markkinaoikeuden on otettava huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvo. Seuraamusmaksun määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen arvosta.

Hankintalain 159 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston 141 §:ssä tarkoitettua esityksestä:

---

<sup>14</sup> HE 108/2016 vp, s. 235.

- 1) määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen;
- 2) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun;
- 3) määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi;
- 4) kumota hankintapäätöksen.

Kaikki asiat, joista KKV teki esityksen markkinaoikeudelle, tulivat KKV:ssa vireille oma-aloitteisen tutkinnan kautta.

### 3.4.2 Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankinta

Sidosyksikköhankinnat ovat olleet useaan otteeseen KKV:n hankintavalvonnan arvioitavana. Myös Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden suorahankintaa Posintra Oy:ltä tarkasteltiin sidosyksikkönäkökulmasta.

KKV esitti helmikuussa 2018 markkinaoikeudelle, että se määräisi Loviisan kaupungille 20 000 euron seuraamusmaksun lainvastaisesta suorahankinnasta.<sup>15</sup> Loviisan kaupunki osti hankintailmoitusta julkaisematta helmikuussa 2017 Posintra Oy:ltä edunvalvonta-, seutuyhteistyö-, viestintä- ja elinvoimapaalveluita vuoden 2017 loppuun asti kestävällä sopimuksella. Loviisan kaupungin alkuperäisen arvion mukaan Posintra Oy oli kaupungin sidosyksikkö, joten hankintoja oli mahdollista tehdä niitä kilpailuttamatta. KKV:n mukaan sidosyksikkösäännökset eivät kuitenkaan soveltuneet Loviisan kaupungin Posintra Oy:ltä tekemiin hankintoihin, sillä Posintra Oy:n osakkaina oli Loviisan kaupungin ja alueen muiden kuntien lisäksi ollut yksityisiä yrityksiä. Yksityistä pääomaa sisältävät yhtiöt eivät ole hankintalaissa tarkoitettuja sidosyksiköitä, joilta voidaan hankkia tavaroita tai palveluja kilpailuttamatta.

#### 3.4.2.1 Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:64/19

Markkinaoikeus antoi asiassa ratkaisun helmikuussa 2019.<sup>16</sup> Hankintayksikkö esitti markkinaoikeudelle, että se oli erehtynyt pitämään Posintra Oy:tä hankintalaissa tarkoitettuna sidosyksikkönä, jolta hankintoja oli mahdollista tehdä niitä kilpailuttamatta. Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että Posintra Oy:n osakasluettelon mukaan yhtiöllä on noin 30 omistajaa, joista niiden nimien perusteella noin kaksi kolmasosaa on yksityisiä yrityksiä tai yhdistyksiä. Näin ollen yhtiössä oli yksityistä eli muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa, eli se ei ollut hankintalain mukainen sidosyksikkö. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön olisi tullut EU-kynnysarvon ylittävässä palveluhankinnassa kilpailuttaa hankinta hankintalain säännösten mukaisesti. Hankintayksikkö ei ollut kilpailuttanut hankintaa mainittujen säännösten mukaisesti, eikä tälle ollut hankintalain mukaista perustetta. Hankintayksikkö oli siten suorahankinnan tehdessään menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.

<sup>15</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 16.2.2018 (dnro KKV/794/14.00.60/2017).

<sup>16</sup> MAO:64/19, diaarinumero: 2018/58, antopäivä:12.2.2019.

Markkinaoikeus totesi päätöksessään, että hankintayksikkö oli esittänyt erehtyneensä Posintra Oy:n sidosyksikköluonteesta. Markkinaoikeuden mukaan tätä erehdystä ei voitu pitää sellaisena seikkana, jonka perusteella seuraamus olisi voitu jättää määräämättä. Markkinaoikeuden mukaan Posintra Oy:n sidosyksikköluonteen puuttuminen ei ollut tulkinnanvaraista vaan havaittavissa suoraan yhtiön omistustiedoista. Näin ollen hankintayksikön virhettä ei voida pitää erityisen vähäisenä. Kun otettiin huomioon hankinnan arvo ja hankintayksikön virheen laatu markkinaoikeus katsoi, että Loviisan kaupunki tuli määrätä maksamaan 20 000 euron suuruinen seuraamusmaksu valtiolle.

### 3.4.3 Jämsän kaupungin kotiateriakuljetusten hankinta

KKV on julkisten hankintojen valvonnassaan arvioinut usein hankintayksiköiden tekemiä sopimusmuutoksia, sillä olennaiset muutokset sopimuksissa edellyttävät hankinnan uudelleenkilpailuttamista.

Posti Oy sai Jämsän kaupungin liikelaitoksen ruoka- ja kotiateriakuljetuspalvelut hoidettavakseen vuonna 2016 toteutetun kilpailutuksen perusteella. Kotiaterioita ei kuitenkaan saatu toimitettua elintarviketurvallisuuden vaatimusten mukaisesti asiakkaille lämpiminä perille. Ongelmien seurauksena kaupunki muutti heinäkuusta 2017 alkaen hankintasopimusta nostamalla tuntihintoja ja puolittamalla kuljetusten määrän. Lisäksi kuljetukset ajoittuivat uuden sopimuksen myötä toiseen vuorokaudenaikaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki helmikuussa 2018 markkinaoikeudelle esityksen 20 000 euron seuraamusmaksun määräämiseksi Jämsän kaupungille.<sup>17</sup> KKV katsoi, että Jämsän kaupunki rikkoi hankintalain jättämällä kotiateriakuljetuspalvelut uudelleenkilpailuttamatta. KKV:n mukaan kyse oli hankintalain vastaisesta olennaisesta sopimusmuutoksesta ja siten lain vastaisesta suorahankinnasta.

#### 3.4.3.1 Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:65/19

Markkinaoikeus antoi ratkaisun asiassa helmikuussa 2019.<sup>18</sup> Alkuperäinen hankintasopimus oli tehty vuonna 2016 ja muutokset sopimukseen vuonna 2017 eli uuden hankintalain tultua voimaan. Markkinaoikeus katsoi, että asiaan soveltuivat uuden hankintalain 136 §:n säännökset hankintasopimuksen muuttamisesta sopimuskauden aikana. Markkinaoikeus arvioi ratkaisussaan

<sup>17</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 16.2.2018 (dnro KKV/795/14.00.60/2017).

<sup>18</sup> MAO:65/19, diaarinumero: 2018/59, antopäivä: 12.2.2019.

sitä, oliko kyseessä hankintalain 136 §:ssä 1 momentissa tarkoitettu olennainen sopimusmuutos ja voitiinko sopimusmuutokseen soveltaa mainitun pykälän 2 momentin oikeuttamisperusteita.

Markkinaoikeus totesi, että 5.8.2016 allekirjoitettua ostoliikennesopimusta oli muutettu 14.6.2017 allekirjoitetulla uudella sopimuksella kotiaterioiden kuljetusten osalta. Uudella sopimuksella oli muutettu kuljetuksia siten, että ne tapahtuivat vain kahtena päivänä viikossa aiemman viiden päivän sijaan. Myös kuljetusaikataulua oli muutettu siten, että kuljetusaika oli kello 15:00–16:00 alkaen, kun se alkuperäisessä sopimuksessa oli ollut päivällä kello 10:00–12:30 välillä. Mainitut muutokset olivat johtaneet kuljetushinnan korotukseen, mutta toisaalta ajojen lukumäärä oli alentunut noin puolella. Hankintayksikön KKV:lle ilmoittaman mukaan kotiateriakuljetusten arvo oli alentunut hieman alle 12 prosenttia.

Markkinaoikeus arvioi ensin sitä, olisiko joku muu taho voinut tulla valituksi tai osallistua tarjouskilpailuun sopimusmuutosten johdosta. Markkinaoikeuden mukaan ajojen lukumäärän merkittävä alentuminen noin puoleen ja niiden uusi sijoittuminen iltapäivään on ollut kuljetusalan palveluja tarjoavien yritysten näkökulmasta merkittävä muutos. Ajojien lukumäärän alentuminen olisi mahdollistanut myös pienempien kuljetusliikkeiden tai sellaisten kuljetusliikkeiden, joiden kapasiteetti on lähes täysin käytössä, osallistumisen tarjouskilpailuun. Myös kuljetusaikataulujen muutos ja kuljetuspalvelun tuntihinnan korottaminen olisi saattanut vaikuttaa mahdollisten tarjoajien kiinnostukseen. Markkinaoikeus katsoi siten, että sopimusmuutoksella oli otettu käyttöön ehtoja jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia. Näin ollen sopimusmuutoksia oli jo tällä perusteella pidettävä olennaisina.

Markkinaoikeus arvioi päätöksessään lisäksi sitä, oliko kyseessä ollut hankintalaissa määritelty sallittu sopimusmuutos. Hankintalain vähäarvoisen sopimusmuutoksen osalta markkinaoikeus totesi, että kun sopimusmuutoksen arvo on hankintayksikönkin mukaan selvästi yli 10 prosenttia, ei kyse ole vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta. Hankinta-asiakirjojen sopimusehtojen tai niiden muuttamista koskevien ehtojen osalta markkinaoikeus totesi, että kuljetusten lukumäärän vähentäminen noin puoleen, kuljetusten tapahtuminen viiden päivän sijaan vain kahtena päivänä viikossa ja kuljetusten siirtyminen keskipäivältä iltapäivään ovat yhdessä muodostaneet niin merkittävän muutoksen hankinnan kohteena olevaan palveluun, että niiden ei voida katsoa perustuneen sopimuksessa ja sen liiteasiakirjoissa hankintayksikölle annettuun tarkemmin määrittelemättömään mutta kuitenkin liikennöitsijän muiden liikennöintipalveluiden rajoittamaan oikeuteen tehdä muutoksia kohteen sopimuksen mukaisiin reitteihin ja aikatauluihin. Olosuhdemuutosten osalta markkinaoikeus totesi, että hankintaa kilpailutettaessa hankintayksikkö oli määritellyt ateriakuljetusten aikataulut. Markkinaoikeuden mukaan

valvontasuunnitelman mukaisessa tarkastuksessa havaitut ongelmat eivät olleet johtuneet siitä, että hankinnan kohteena olevan palvelun olosuhteet olisivat muuttuneet tai että palveluun liittyvissä olosuhteissa olisi tapahtunut jokin muutos.

Markkinaoikeus katsoi, että sopimusmuutoksen toteuttaminen olisi edellyttänyt uutta kilpailutusta. Kun kysymyksessä oli ollut EU-kynnysarvon ylittävä palveluhankinta, ja kun asiassa oli käynyt ilmi, että myös muutettu sopimus ylitti arvoltaan EU-kynnysarvon, hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa sopimusmuutoksen seurauksena syntynyt uusi palveluhankinta hankintalain II osan säännösten mukaisesti. Hankintayksikkö ei kuitenkaan ollut näin menetellyt, vaan se oli tehnyt uutta kilpailutusta edellyttäneen sopimusmuutoksen suorahankintana. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön virhettä ei voitu pitää erityisen vähäisenä. Kun otettiin huomioon hankinnan arvo ja hankintayksikön virheen laatu markkinaoikeus katsoi, että Jämsän kaupunki tuli määrätä maksamaan 20 000 euron suuruinen seuraamusmaksu valtiolle.

#### 3.4.4 Paraisten kaupungin ruokapalvelujen hankinta

KKV:n hankintavalvonnan arvioitavana on ollut useita erityyppisiä sidosyksikköhankintoja. Hankintayksiköiden tuleekin arvioida sidosyksikköaseman toteutumista huolellisesti, ennen kuin hankintoja tehdään sidosyksikköperusteella ilman kilpailuttamista. Myös julkisten toimijoiden liiketoimintakaupoissa tulee aina huomioida muun ohella julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö. Mikäli liiketoimintakauppaan liittyy julkista hankintaa, voi järjestelyssä tulla sovellettavaksi hankintalaki.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki huhtikuussa 2018 markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten määräämiseksi Paraisten kaupungille EU-kynnysarvot ylittävästä hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.<sup>19</sup>

Paraisten kaupunki päätti kesäkuussa 2017 luovuttaa ruokapalvelutoimintansa liikkeen luovutuksena kuntien ja kuntayhtymien omistamalle Arkea Oy:lle. Samalla kaupunki osti 1 000 kappaletta Arkea Oy:n osakkeita, jotka vastaavat 0,12 prosentin omistusosuutta yhtiöstä. Liiketoiminnan luovutuksen yhteydessä kaupunki teki Arkea Oy:n kanssa lisäksi ruokapalvelutoiminnan palvelusopimuksen seitsemälle vuodelle ja mahdolliselle kahden vuoden optiokaudelle. Sopimuksen kokonaisarvo ilman optiokautta oli vähintään 16,8 miljoonaa euroa. Lisäksi Paraisten kaupunki vuokrasi Arkea Oy:lle valmistuskeittiötilat oheistiloineen.

Paraisten kaupunki esitti, että Arkea Oy on kaupungin sidosyksikkö. KKV:n näkemyksen mukaan Arkea Oy ei ollut Paraisten kaupungin sidosyksikkö, sillä sidosyksikköaseman määräysvaltaedellytys ei täyttynyt. Paraisten kaupungilla ei ollut omaa tai muiden Arkea Oy:n omistajien kanssa yhteistä

<sup>19</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 10.4.2018 (dnro KKV/1021/14.00.60/2017).

edustajaa Arkea Oy:n toimielimissä, joten se ei pystynyt vaikuttamaan Arkea Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin hankintalain edellyttämällä tavalla. Hankintaa ei siten voitu sidosyksikköasemaan perustuen jättää kilpailuttamatta.

Paraisten kaupunki esitti myös, että kyse oli hankintalain tarkoittamasta sekamuotoisesta järjestelystä, jonka ensisijaisena tarkoituksena oli ruokapalveluhenkilöstön aseman turvaaminen eikä palvelujen hankkiminen. Hankintalain mukaan lain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja ja lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintoja koskevaan sopimukseen sovelletaan hankintalakia, jos sopimuksen pääasiallisena kohteena ovat hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat ja jos sopimuksen osia ei voida objektiivisesti erottaa toisistaan. Vaikka tässä kyseisessä tapauksessa palveluiden ulkoistus sisälsi useita eri sopimuksia, sopimuskokonaisuuden pääasiallisena kohteena oli KKV:n näkemyksen mukaan hankintalain soveltamisalaan kuuluva ruokapalvelujen hankinta, joka olisi tullut kilpailuttaa. KKV:n näkemyksen mukaan kaupungin olisi tullut ruokapalvelutoimintaa ulkoistaessaan kilpailuttaa ruokapalveluntuottaja ja sopimus kaikkine ehtoineen hankintalain mukaisesti. Koska hankinta ei jäänyt hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle eikä Paraisten kaupunki kilpailuttanut hankintaa, oli kyseessä laitton suorahankinta.

KKV esitti, että markkinaoikeus määräisi tehdyn palvelusopimuksen tehostamaksi vielä täyttämättä olevien sopimusvelvoitteiden osalta sekä kumoaisi hankintapäätöksen. Lisäksi KKV esitti, että markkinaoikeus määrää Paraisten kaupungille 200 000 euron seuraamusmaksun. Toissijaisesti, mikäli markkinaoikeus jättäisi tehostomusseuraamuksen määräämättä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä, KKV esitti, että markkinaoikeus tehostomusseuraamuksen sijaan lyhentäisi sopimuskauden päättymään kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä lukien.

#### 3.4.4.1 Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:141/19

Markkinaoikeus antoi asiassa ratkaisun maaliskuussa 2019.<sup>20</sup> Markkinaoikeus vahvisti, että Paraisten kaupunki ei käyttänyt Arkea Oy:öön määräysvaltaa, koska sen edustajat eivät osallistuneet yhtiön hallintoelimien toimintaan tai niiden jäsenten valintaan. Näin ollen Arkea Oy ei ollut Paraisten kaupungin sidosyksikkö, jolta hankinnan tekeminen olisi ollut mahdollista ilman hankintalain mukaista kilpailuttamista.

---

<sup>20</sup> MAO:141/19, diaarinumero: 2019/159, antopäivä: 29.3.2019. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/kilpailuasiat/kilpailuasiat/1554466385194.html>.

Markkinaoikeus totesi päätöksessään, että tehdyt osakkeiden kauppaa koskeva sopimus ja siihen liittyvä osakassopimus, liiketoiminnan kauppa, valmistuskeittiötilojen vuokrasopimus ja ruokapalvelutoiminnan palvelusopimus kuuluivat samaan sopimuskokonaisuuteen. Ottaen huomioon sopimusten liittyminen toisiinsa sekä sopimusten arvot, jotka on arvioitava sopimusten tekohetken olosuhteiden mukaisesti, markkinaoikeus katsoi, että sopimuskokonaisuuden pääasiallisena tarkoituksena oli ruokapalvelujen tuottaminen Paraisten kaupungille. Näin ollen kysymyksessä oli palveluhankinta, joka kuului hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen piiriin.

Markkinaoikeus arvioi ratkaisussaan lisäksi, oliko Paraisten kaupungilla hankintalakiin perustuva oikeus tehdä palveluhankinta suorahankintana. Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta. Markkinaoikeus katsoi, että Paraisten kaupunki ei esittänyt mitään selvitystä siitä, että Arkea Oy olisi ainoa mahdollinen palveluntarjoaja, joka noudattaa Avainta-työehtosopimusta tai joka olisi hankintayksikön kilpailutuksen yhteydessä esittämän vaatimuksen perusteella voinut työsuhteissaan noudattaa mainittua työehtosopimusta tai sitä vastaavia työsuhteen ehtoja. Koska ruokapalvelujen tuottamista koskevaa palvelusopimusta ei kilpailutettu eikä asiassa esitetty mitään selvitystä siitä, että ainoastaan Arkea Oy:llä olisi ollut riittävät resurssit toteuttaa palvelu hankintayksikön edellyttämällä tavalla tai että se muulla perusteella olisi ainoa mahdollinen palveluntarjoaja, ei hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan suorahankintaperuste täytynyt, vaan kyse oli hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.

Seuraamusharkinnassaan markkinaoikeus totesi, että tehottomuusseuraamuksen määrääminen merkitsisi sopimuksen voimassaolon ja ruokapalvelun tuottamisen päättymistä hyvin pian päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen. Tämä merkitsisi sitä, että hankintayksikön olisi lähes mahdotonta välttää palvelutuotannon keskeytyminen. Näin ollen tehottomuusseuraamuksen määräämisestä aiheutuisi merkittävää haittaa Paraisten päiväkotilaisille, koululaisille, vanhainkodin asukkaille, vuodeosaston potilaille, palvelutalojen asukkaille ja kotiateriapalvelun varassa eläville, joiden kaikkien ruokahuolto on palvelusopimuksen varassa. Tehottomuusseuraamus oli siten jätettävä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä määräämättä.

Seuraamusmaksun osalta markkinaoikeus katsoi, että hankinnan arvo ja hankintayksikön virheen laatu huomioiden Paraisten kaupunki oli määrättävä maksamaan valtiolle KKV:n esityksen mukaisesti 200 000 euron suuruinen seuraamusmaksu. Lisäksi markkinaoikeus määräsi sopimuskauden lyhennettäväksi siten, että se päättyy seitsemän kuukauden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Markkinaoikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

### 3.4.5 Naantalin kaupungin Pro Economica -sovelluksen päivityshankinta

KKV:n hankintavalvonnassa on verrattain usein ollut arvioitavana IT-hankintoja koskevat sopimukset. IT-hankinnoissa tarkastelussa ovat olleet erityisesti IT-järjestelmiin liittyvät versiopäivitykset, sopimusmuutokset sekä lisätilaukset. Monissa tapauksissa arvioitavaksi on tullut myös tekniseen ja yksinoikeuteen liittyvän suora hankintaperusteen soveltaminen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki kesäkuussa 2018 markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten määräämiseksi Naantalin kaupungille EU-kynnysarvot ylittävstä hankintalain vastaisesta taloushallintosovelluksen suora hankinnasta.<sup>21</sup>

Naantalin kaupunki päätti kesällä 2017 hankkia CGI Suomi Oy:ltä Pro Economica Premium -taloushallintosovelluksen. Kaupungilla on ollut 1980-luvulta asti käytössään erilaisia versioita Economica-sovelluksesta, eikä sovelluksen hankintaa ole kilpailutettu missään vaiheessa. Aikaisemmin käytössä ollut Economica-sovellus oli asennettu Naantalin kaupungin omiin kone-saleihin, eli se oli kaupungin käytössä niin sanotun on-premises -mallin mukaan. Uusi Premium-sovellus sen sijaan tuotetaan kaupungille SaaS-mallin (Software as a Service) mukaisesti pilvipalveluna CGI Suomi Oy:n kone-saleista. Naantalin kaupunki piti sovelluksen hankintaa aikaisemmin käytössä olleen Economica-sovelluksen versiopäivityksenä ja sallittuna sopimusmuutoksena, jota ei koskisi hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus.

KKV:n näkemyksen mukaan uuteen käyttöympäristöön siirtyminen muutti kuitenkin palveluhankinnan tyyppiä ja luonnetta perustavanlaatuisesti, eikä sovellushankintaa voitu pitää versiopäivityksenä tai hankintalain sallimana sopimusmuutoksena. KKV katsoikin, että kyse oli tavanomaisesta uuden sovelluksen käyttöönotosta, joka olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. KKV:n arvion mukaan hankintaan ei myöskään soveltunut mikään hankintalain mukainen suora hankintaperuste. Suora hankinnalle ei esimerkiksi ollut tekniseen syyhyn tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvää perustetta, sillä CGI Suomi Oy ei ole ainoa palveluntuottaja, joka pystyy toteuttamaan Naantalin kaupungin tarvitseman taloushallinnon sovelluksen. Hankinnan tekemisellä ei ollut myöskään sellaista äärimmäistä kiirettä, joka olisi oikeuttanut suora hankinnan.

KKV esitti, että markkinaoikeus määrää tehdyt hankintasopimukset tehottomiksi vielä täyttämättä olevien sopimusvelvoitteiden osalta ja kumoaa hankintapäätöksen. Lisäksi KKV esitti, että markkinaoikeus määrää Naantalin kaupungille 15 000 euron seuraamusmaksun. Jos markkinaoikeus jättää tehottomuusseuraamuksen määräämättä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista

---

<sup>21</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 18.6.2018 (dnro KKV/753/14.00.60/2017).



syistä, KKV esitti, että markkinaoikeus lyhentäisi sopimuskauden päättymään kuuden kuukauden kuluttua tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta päätöksestä. Markkinaoikeuden ratkaisu asiassa on odotettavissa vuoden 2019 aikana.

#### 3.4.6 Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kuvantamislaitteiston hankinta

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä päätti tammikuussa 2018 hankkia Kainuun keskussairaalaan 3D-kuvantamislaitteiston. Hankinnasta ei julkaistu hankintailmoitusta, sillä kuntayhtymä katsoi, että hankinta kuului vuonna 2013 kilpailutetun, useamman sairaanhoitopiirin yhdessä toteuttaman hankinnan piiriin. Laitteistohankinnan kokonaisarvo oli hankintapäätöksen mukaan yli 340 000 euroa, mikä ylitti EU-kynnysarvon.

KKV katsoi, että kuntayhtymän laitehankinta ei perustunut puitejärjestelyyn eikä ollut myöskään yhteishankinta. Laitetoimittajiksi oli alun perin valittu useita yrityksiä, mutta järjestelystä puuttuivat ehdot siitä, miten ostot eri laite-toimittajilta toteutetaan. Toimittajan valinta hankintakaudella oli siten jäänyt hankintayksikön vapaasti päätettäväksi. Hankintarenkaan kilpailuttamat sopimukset olivat lisäksi jo päättyneet kuntayhtymän tehdessä hankintapäätöksensä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki syyskuussa 2018 markkinaoikeudelle esityksen 25 000 euron seuraamusmaksun määrittämiseksi Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle sen 3D-kuvantamislaitteiston hankinnasta, sillä KKV katsoi kyse olevan hankintalain vastaisesta suoraankinnasta.<sup>22</sup> Markkinaoikeuden ratkaisu asiassa on odotettavissa vuoden 2019 loppupuolella.

---

<sup>22</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 12.9.2018 (dnro KKV/253/14.00.60/2018).