



Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2019

Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Julkisten hankintojen valvonnan kolmas toimintavuosi	4
2.1	Katsaus vuonna 2019 vireille tulleisiin asioihin	4
2.2	Havaintoja ja haasteita	5
2.2.1	Hankintamenettelyn alkaminen ja viraston toimivalta	5
2.2.2	Kuuden kuukauden määräaikaan liittyvät haasteet	6
2.2.3	Hankintojen merkitys osana harmaan talouden torjuntaa	8
2.2.4	Muita keskeisiä huomioita	9
3	Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2019	10
3.1	Yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä	10
3.2	Yhteenveto hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määristä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen <i>hallinnollinen ohjaus</i>)	12
3.2.1	Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta	12
3.2.2	Oulun kaupungin laboratoriopalveluiden hankinta	12
3.2.3	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän IT-laitteiden hankinta	13
3.2.4	Vihdin kunnan ulkoilureitin valaistussaneerauksen hankinta	14
3.2.5	Kaarinan kaupungin väistötilarakennuksen hankinta	15
3.2.6	Sonkajärven kunnan siivouspalveluiden hankinta	16
3.2.7	Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin yhteisyrityskumppanin valinta	16
3.3	Yhteenveto hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määristä ja sisällöstä (<i>kieltopäätös</i>)	17
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	Viraston esitysten johdosta vuonna 2019 annetut tuomioistuinratkaisut	18
3.4.2.1	MAO:273/19, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuvantamislaitteet	18
3.4.2.2	MAO:324/19, Naantalin kaupungin Pro Economica -sovelluksen päivitys	19
3.4.3	Vuonna 2019 tehdyt hankintalain 141 §:n mukaiset markkinaoikeusesitykset	20
3.4.3.1	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) hankinnat	20

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 suoramankinnan KKV voi kieltää panemasta suoramankintaa koskevan päätöksen täytäntöön. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen 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 suoramankintana 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 on keskittynyt hankintojen valvonnassa ennen kaikkea laittomien suoramankintojen ja niihin rinnastuvien karkeasti virheellisten tai syrjivien hankintamenettelyjen valvontaan.¹

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaessa toimenpidepyyntöjä tärkeysjärjestykseen olennaisia arviointiperusteita ovat olleet kyseessä olevan hankinnan arvo ja hankintamenettelyn väitetyn virheen luonne ja vaikutukset: virasto keskittyy selvittämään karkeasti lainvastaisia rikkomuksia ennemmin kuin vähäisiä muotovirheitä, joilla välttämättä ei ole ollut vaikutusta kilpailutuksen lopputulokseen. KKV voi jättää ryhtymättä toimenpiteisiin myös, kun ei voida

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

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

pitää todennäköisenä, että hankinnassa on kyse laittomasta suorahankinnasta tai 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 määristä ja sisällöstä;
- 3) 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määristä ja sisällöstä;
- 4) 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määristä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista.

Tässä raportissa on tarkasteltu erikseen kutakin edellä mainittua kohtaa vuoden 2019 osalta. Lisäksi raportti sisältää katsauksen KKV:n valvontatoiminnan kolmantena toimintavuotena vireille tulleisiin asioihin.

2 Julkisten hankintojen valvonnan kolmas toimintavuosi

2.1 Katsaus vuonna 2019 vireille tulleisiin asioihin

Virasto sai vuoden aikana 27 hankintojen valvontaa koskevaa toimenpidepyyntöä ja noin 150 vihjettä eri yhteydenottokanavien kautta. Vuoteen 2018 verrattuna toimenpidepyyntöjen määrä on vähentynyt, mutta julkisia hankintoja koskevien vihjeiden määrä on puolestaan lisääntynyt. Vuonna 2019 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tuli vireille yhteensä 57 julkisten hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Toimenpidepyyntöjen lisäksi virasto otti 30 asiaa tutkittavaksi omasta aloitteestaan selvitysten ja vihjeiden perusteella. Toimenpidepyyntöjen ja oma-aloitteisen selvityksen perusteella vireille saatettujen asioiden määrien keskinäisessä suhteessa ei ole tapahtunut huomattavaa muutosta edelliseen vuoteen verrattuna.

Vireille tulleista asioista 39:ssä KKV:n arvioinnin lähtökohtana oli epäily siitä, että kyseessä on ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettu suorahankinta.² Näistä suorahankinta-asioista 31 tuli vireille viraston omien selvitysten, mediaseurannan ja vihjeiden kautta. Erityisesti viraston saamien vihjeiden merkitys valvontatyössä on kasvanut.

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

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

Kuten edellisenä vuonna, myös vuonna 2019 lainvastaista suorahankintaa koskevissa epäilyissä oli usein kyse hankintasopimukseen tehdystä muutoksesta, jonka sallittavuutta virasto arvioi hankintalain näkökulmasta. Arvioitavana oli myös toiminta, jossa kokonaisarvoltaan huomattavia tilausmääriä tehdään organisaatiossa hajautetusti ja epäorganisoidusti ilman kynnysarvot ylittävän hankintakokonaisuuden asianmukaista kilpailuttamista. Myös lain yleiseen soveltamisalaan liittyvät kysymykset, kuten hankinnan ennakoidun arvon laskentaan sovellettavat säännöt, olivat suorahankintojen arvioinnissa usein esillä. Tapauksia, jotka liittyivät ainoastaan hankintalain 40 § tai 41 § mukaisten suorahankintaperusteiden edellytysten olemassaolon arviointiin, oli vireillä vuoden aikana melko vähän.

Muut kuin suorahankinta-asiat koskivat pääasiassa hankintamenettelyjä, joista oli julkaistu hankintailmoitus, mutta joissa epäiltiin olevan muita hankintalain vastaisuuksia. Useissa tapauksissa esitettiin, että hankintamenettelyssä olisi asetettu tarpeettomia tai liian tiukkoja soveltuvuus- ja/tai vähimmäisvaatimuksia tai että koko hankinta olisi räätälöity tietyn toimijan taikka toimijoiden suosimiseksi. Muutamissa tapauksissa lainvastaisuutta koskeva epäily liittyi tarjouspyyntöasiakirjojen, hankintapäätöksen tai hankintasopimuksen puutteisiin. Huomionarvoisena voidaan pitää sitä, että suurin osa muista kuin suorahankinta-asioista tuli virastossa vireille toimenpidepyynnön johdosta. Tämän voidaan olettaa ainakin osittain johtuvan siitä, että alalla toimivien yritysten ja muiden toimijoiden on huomattavasti helpompaa saada tietoa avoimista kilpailutuksista kuin suorahankinnoista.

Kuten edeltävinä vuosina, myös vuonna 2019 valtaosa viraston saamista vihjeistä ja toimenpidepyynnöistä koski kuntien ja kuntayhtymien hankintoja. Hankinnan alustavan tarkastelun perusteella erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvia asioita tuli vireille neljä kappaletta. Vuoden 2019 aikana vireille tulleista tapauksista 40:n käsittely virastossa myös päättyi saman vuoden aikana. Vuoden 2020 alkaessa 17 tapausta vuodelta 2019 oli yhä vireillä.

2.2 Havaintoja ja haasteita

2.2.1 Hankintamenettelyn alkaminen ja viraston toimivalta

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. Lain esitöiden³ mukaan hankintamenettely tulee katsoa aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisemisen hetkellä. Hankinnoissa, joissa ei edellytetä hankintailmoituksen julkaisemista, hankinta katsotaan aloitetuksi hetkellä, jona tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu lähetetään taikka neuvottelut toimittajien kanssa aloitetaan. Voimaantulosäännös ei sisällä erillistä säännöstä hankinnoista, jotka olisi tullut kilpailuttaa julkaisemalla hankintalain mukainen

³ HE 108/2016 vp, s. 248.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

hankintailmoitus, mutta joista sitä ei ole julkaistu, eikä kyse ole ollut puitejärjestelyyn tai dynaamiseen hankintajärjestelmään perustuvasta hankinnasta.

Hankintojen valvonnan vuoden 2017 ja 2018 tuloksia koskevissa raporteissa on tuotu esille, kuinka kahta ensimmäistä toimintavuotta leimasivat keskeisesti viraston ajallista toimivaltaa koskevat kysymykset ja haasteet. Vuoden 2019 aikana markkinaoikeudesta on saatu ratkaisuja, jotka ovat selkeyttäneet viraston ajallista toimivaltaa koskevia oikeuskysymyksiä. Markkinaoikeuden alkuvuodesta 2019 antamat ratkaisut MAO:64/19 (Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankinta) sekä MAO:65/19 (Jämsän kaupungin kotiateriakuljetusten hankinta) koskivat osittain myös viraston ajallista toimivaltaa. Nämä tapaukset on esitelty vuoden 2018 raportissa.⁴

Vuonna 2019 markkinaoikeus jätti ratkaisullaan MAO:324/19 yhden viraston tekemän esityksen seuraamusten määrittämiseksi tutkimatta viraston valvontatoimintaa koskevan ajallisen toimivallan puuttumien johdosta.⁵ Markkinaoikeuden arvion mukaan päätös hankinnasta oli tehty ennen uuden hankintalain voimaantuloa, jolloin hankinta ei kuulunut uuden hankintalain ja viraston valvontatoimivallan piiriin. Markkinaoikeuden ratkaisua ja hankintapäätöksen syntymistä koskevaa arviointia asiassa on käsitelty tarkemmin tämän raportin tuomioistuinratkaisuja koskevassa osiossa 3.4.2.2. Ratkaisu oli ensimmäinen, jossa markkinaoikeus ei asian käsittelyn lopputuloksena määrännyt hankintayksikölle viraston esittämiä seuraamuksia hankinta-asiassa. Ratkaisun voidaan katsoa selkeyttäneen markkinaoikeuden kantaa hankintamenettelyn alkamista koskevassa oikeuskysymyksessä.

Hankintalain ajalliseen soveltamisalaan liittyvien haasteiden voidaan olettaa vähentyvän, kun viraston saamat yhteydenotot sekä oma-aloitteiset selvitykset tulevat ajan kulumisen seurauksena jatkossa koskemaan entistä selkeämmin uuden hankintalain ajallisen soveltamisalaan kuuluvia hankintoja.

2.2.2 Kuuden kuukauden määräaikaan liittyvät haasteet

Hankintalain 141 §:n mukaan KKV:n on tehtävä esitys seuraamusten määrittämiseksi markkinaoikeudelle kuuden kuukauden kuluessa lainvastaisesti tehdyn suorahankintasopimuksen tekemisestä. Viraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat tämän vanhentumisajan kulumisen kerran, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta. Edeltävien vuosien valvonnan tuloksia koskevissa raporteissa on nostettu esille, että kuuden kuukauden määräaika on varsin lyhyt. Määräaika tarkoittaa käytännössä, että viraston pitää löytää tieto epäilystä laittomasta suorahankinnasta kuuden kuukauden sisällä sopimuksen tekemisestä. Tiedon löytäminen ajoissa on lähes mahdotonta tilanteessa, jossa mahdollisten hankintalainvastaisten suorahankintojen tai sopimus-

⁴ Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2018: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2018.pdf> sivut 6 – 7.

⁵ MAO:324/19.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

muutosten osalta odotetaan puoli vuotta sopimuksen allekirjoittamisesta ennen sopimuksen varsinaisen täytäntöönpanon aloittamista. Vaikka olisi jälkikäteen osoitettavissa hankintayksikön lykänneen sopimuksen toimeenpääntöä hankintalain mukaisten seuraamusten välttämistarkoituksessa, virastolla ei ole voimassa olevan lain perusteella ajallista toimivaltaa puuttua menettelyyn markkinaoikeusesityksen tekemisen muodossa. Ottaen huomioon mitä hankintalain esitöissä valvonnan tarkoituksesta, kohdistamisesta ja epäilyjen lainvastaisuuksien keskinäisestä priorisoinnista lausuttu, on ongelmallista, että suunnitelmallinen, mutta tarpeeksi pitkään piilossa pidetty vakava hankintalainsäädännön rikkominen on hankintayksikköön kohdistettavien tehokkaiden seuraamusten osalta valvontaviranomaisen ulottumattomissa.

Käytännön valvontatoiminnassa myös ensimmäisistä selvitystoimenpiteistä alkava uusi kuuden kuukauden määräaika on osoittautunut liian lyhyeksi tehokkaan vakavimpiin lainvastaisuuksiin puuttumisen kannalta. Haasteet ovat korostuneet laajojen ja monitahoisten selvitysten kohdalla. Ei ole poikkeuksellista, että asian selvittämistä selvityspyynnömenettelyllä edeltää vain yksittäinen yleistason maininta viranomaisen asiakirjassa taikka sisällöllisesti melko täsmennyksellisen epäily yhdestä tai useammasta EU-kynnysarvot ylittävistä laittomasta suorahankinnasta. Kyseessä voi olla myös epäily siitä, että hankintayksikkö systemaattisesti rikkoo hankintalain mukaista kilpailutusvelvoitetta ja tekee toistuvasti kynnysarvot ylittäviä suorahankintoja ilman hankintalain mukaista perustetta. Tällöin selvitystyön ensimmäinen vaihe on käydä läpi ja selvittää suuri määrä hankinta-, sopimus- ja tilausasiakirjoja kokonaiskuvan muodostamiseksi ja alustavan arvion tekemiseksi hankintojen laillisuudesta. Tässä tilanteessa pelkästään hankintakokonaisuuksien jäsentely ja täsmentäminen voi edellyttää useita selvityspyyntökierroksia. Hallintolainsäädännön velvoitteet muun muassa asetettavien vastausmääräaikaisten kohtuullisuudesta kuitenkin velvoittavat virastoa jokaisella selvityspyyntökierroksella, mikä osaltaan vaikuttaa asetetun kuuden kuukauden määräajan riittämättömyyteen. Vuoden 2019 aikana valvontatyössä on myös havaittu, että hankintayksiköillä voi olla inhimillisiä vaikeuksia pyydettyjen tietojen ja asiakirjojen paikantamisessa ja toimittamisessa, etenkin mikäli hankintojen toteutusmalli on hajautettu taikka organisaatorakenne ja tietojärjestelmät ovat lähimenneisyydessä muuttuneet. Ongelmia pyydettyjen tietojen toimittamiselle voi aiheuttaa hankintayksikössä myös selvityksen kohteena olevan hankinnan kannalta avainasemassa olevan henkilöstön vaihtuminen.

Toinen haaste, joka on vuoden 2019 aikana ollut esillä, on selvityspyynnömenettelyssä virastolle annetut sisällöllisesti erittäin suppeat tai muuten puutteelliset vastaukset. Virasto tiedostaa, että joissain tapauksissa tämä voi liittyä edellä todettuihin hankintayksikön vaikeuksiin pyydettyjen tietojen selvittämisessä ja asiakirjojen paikantamisessa. Kuuden kuukauden määräaika markkinaoikeusesityksen tekemiselle kuitenkin alkaa kulua viraston ensimmäisestä selvitystoimenpiteestä, vaikka hankintayksikkö toimittaisi muutamien sanojen vastauksia myös niihin kysymyksiin, joissa virasto on nimenomaisesti pyytänyt annetun vastauksen perustelua taikka olosuhteiden ja

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

taustojen kuvailua. Mikäli useita selvityspyyntökierroksia kestäneestä selvitysmenettelystä huolimatta hankintaa koskeva tosiseikasto ei ole kaikilta osin täysin selvä, myös oikeudellisen arvion tekeminen asiakokonaisuudesta vaikeutuu. Kaikki tällainen puutteellisista vastauksista johtuva selvitystyö kuluttaa viraston käytössä olevaa kuuden kuukauden ajanjaksoa. Lisäksi selvitysmenettelyn pitkittyminen puutteellisista alkuvaiheen vastauksista johtuen kuluttaa tarpeettomasti sekä viraston että hankintayksiköiden resursseja.

Hankintalain 142 § säätelee viraston tiedonsaantioikeutta osana valvontatehtävien hoitamisen turvaamista. Hankintayksikkö, hankintayksikössä määräysvaltaa käyttävä taho, sopimuskumppani ja hankintamenettelyyn osallistunut elinkeinonharjoittaja on salassapitosäännösten estämättä velvollinen viraston kehotuksesta antamaan sille kaikki hankintamenettelyn lainmukaisuuden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Arvion tiedon tai asiakirjan tarpeellisuudesta tekee Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Virastolla on mahdollisuus asettaa tietojensaantioikeuden turvaamiseksi uhkasakko. Uhkasakkosääntelyllä on osaltaan pyritty varmistamaan viraston tiedonsaanti valvontatehtävässään.⁶ Uhkasakon asettaminen ei kuitenkaan katkaise hankintalain mukaista kuuden kuukauden määräaikaa viedä esitys laittomasta suorahankinnasta markkinaoikeuteen. Toistaiseksi virasto ei ole turvautunut uhkasakkomenettelyyn osana selvitystoimenpiteitään.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen virasto katsoo, että viraston ajallista toimivaltaa markkinaoikeusesityksen tekemiseen tulisi tarkastella uudelleen seuraavan hankintalakiuudistuksen yhteydessä.

2.2.3 Hankintojen merkitys osana harmaan talouden torjuntaa

Kuten edellä on todettu, tiedon löytäminen laittomista suorahankinnoista on osoittautunut haasteelliseksi. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen hallintotoiminnassa parantaisi laittomien suorahankintojen löydettävyyttä sekä harmaan talouden eri ilmiöiden torjumista. Harmaan talouden ilmiöitä, kuten korruptiota ja kartelleja, liittyy myös suoraan julkisiin hankintoihin. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman kärkihankkeen (Korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamiseen) ”Harmaa talous ja julkiset hankinnat”-alatyöryhmä pohti keinoja, joiden avulla voisi lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä torjua harmaata taloutta Suomen julkisissa hankinnoissa. Työryhmässä olivat KKV:n lisäksi edustettuina Hansel, Kuntaliitto, KL-Kuntahankinnat, Oikeusministeriö (OM), Valtiovarainministeriö (VM) ja Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Työryhmän laatima Harmaa talous ja hankinnat loppuraportti julkaistiin 15.8.2019.

Raportissa nostetaan esille seitsemän eri keinoa ehkäistä korruptiota. Nämä keinot ovat hankintaosaamisen vahvistaminen, kuntien sisäisen valvonnan kehittäminen, korruption torjunnan ottaminen osaksi sisäistä valvontaa, julkisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyvien riskien tiedostaminen ja avoimuuden

⁶ HE 108/2016 vp s. 236.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

lisääminen, julkisten hankintojen tarjoustietojen saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen, rikosrekisteriotteiden tarkistamisprosessin tehostaminen sekä velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuuksien parantaminen. Raportissa esitettyjen toimenpide-ehdotusten täytäntöönpano edellyttää sekä eri tahojen yhteistyötä että resursseja. Lisäksi osa työryhmän esille nostamista teemoista ja harmaan talouden torjunnan keinoista vaatii jatkovalmistelua.

2.2.4 Muita keskeisiä huomioita

Merkittävä osa viraston saamista toimenpidepyynnöistä koskee hankintoja, joista on julkaistu hankintalain mukainen hankintailmoitus. Osassa näistä yhteydenotoista on katsottu, että hankintayksikkö on toiminut hankintamenettelyssä lainvastaisesti asettaessaan tarpeettomia tai liian ankaria soveltuvuusvaatimuksia tarjoajille tai vähimmäisvaatimuksia hankinnan kohteelle. Yhteydenottajien mukaan nämä vaatimukset ovat hankintalain vastaisesti rahanneet alalla toimivia yrityksiä pois potentiaalisten tarjoajien joukosta.

Hankintalain esitöissä on todettu, että hankintojen valvonnalla tulee ensisijaisesti puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suorahankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suorahankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin.⁷ Virasto voi valvontatoiminnassaan antaa hallinnollista ohjausta tai tehdä markkinaoikeusesityksen vain silloin, kun hankintayksikkö on rikkonut hankintalakia, mutta ei sen sijaan tilanteissa, joissa on kyse vain hankintoihin liittyvistä tarkoituksenmukaisuusseikoista, jotka kuuluvat hankintayksikön harkintavallan piiriin. Mikäli virastolla ei ole asiassa tehdyn alustavan arvion mukaan perusteltua syytä epäillä hankintamenettelyn vaatimusten asettamiseen liittyen selvästi hankintalain vastaista menettelyä taikka sitä, että menettelyn vaikutukset julkisten varojen tehokkaalle käytölle tai markkinoiden avoimuudelle ja kilpailulle olisivat merkittävät, virasto ei hankintojen valvontatehtäviä priorisoidessaan välttämättä jatka asian selvittämistä.

Hankintojen valvonnan ohella virasto pyrkii edistämään sekä markkinoiden kilpailullisuuden hyödyntämistä hankinnoissa että kilpailun luomista hankintojen kautta. Yksi keino kilpailun edistämiseksi on elinkeinonharjoittajille, kuttajille sekä sääntelystä päättävillä tahoilla suunnattu viestintä kilpailusäännöistä ja markkinoiden toimivuuden merkityksestä kilpailuongelmien ennaltaehkäisyssä.⁸ Vaikka hankintalaista ei seuraa hankintayksiköille ehdotonta veloitetta aktiivisesti edistää ja vaalia markkinoilla olevaa kilpailua yksittäisten hankintojen vaatimusten asettamisen välityksellä, kilpailun olemassaololla on kuitenkin merkittävä rooli hankintalainsäädännön toimivuuden toteutumisen lähtökohtana – avoimella kilpailuttamisella tavoiteltavat päämäärät jäävät toteutumatta, mikäli kilpailua ei tosiasiallisesti ole. Virasto katsoo, että hankintalain ehdottomien vähimmäisvaatimusten noudattamisen lisäksi han-

⁷ HE 108/2016 vp s. 236.

⁸ <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kilpailun-edistaminen/>

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

kintalain mukainen kilpailuolosuhteiden hyödyntämisen tavoite tulisi ottaa nykyistä aktiivisemmin huomioon hankintayksiköissä hankintojen suunnittelussa ja toteutuksessa. Tämän voidaan olettaa pitkällä aikavälillä tuottavan yhteiskunnalle merkittäviä kokonaissäästöjä verrattuna kehitykseen, jossa julkisissa hankinnoissa ei hyödynnetä kilpailuolosuhteita ja jossa pahimmillaan kilpailutetaan julkisia hankintoja tavalla, joka johtaa markkinoiden keskittymiseen ja kilpailun kuihtumiseen.

Virastossa on vuoden 2019 aikana ollut vireillä vähemmän hankintojen valvontaan liittyviä asioita kuin edeltävänä vuonna, mutta vuoden aikana annettujen hallinnollisten ohjausten taikka markkinaoikeusesitysten määrä ei ole juuri vähentynyt.⁹ Tämän voidaan olettaa osin johtuvan siitä, että virasto on aikaisempia vuosia paremmin jo esiselvityksessä tunnistanut tarkempaa selvitystä edellyttävät ja mahdollisesti puuttumiskynnyksen ylittävät tapaukset.

Vuoden 2019 aikana viraston saamia yhteydenottoja ja vireille saatettuja tapauksia tarkasteltaessa voidaan havaita, että julkisessa keskustelussa toistuvasti taikka pitkäkestoisesti esillä olevat alat ovat olleet keskimääräistä useammin esillä myös julkisten hankintojen laillisuusvalvonnassa. Vuoden aikana saaduissa yhteydenotoissa ja vireille saatetuissa tapauksissa korostuivat esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan sekä erinäisten kuljetuspalveluiden hankintoihin liittyvät hankintalainvastaisuutta koskevat epäilyt. Osaltaan sosiaali- ja terveysalojen hankintoja koskevien yhteydenottojen huomattavaa määrää selittänee se, että nämä hankinnat myös muodostavat arvoltaan ja määrällisesti merkittävän osan kaikista julkisista hankinnoista.¹⁰ KKV on myös itse ollut aktiivisesti esillä mediassa esimerkiksi koko taksialaa koskevan lainsäädäntöuudistuksen tiimoilta, mikä on luultavasti kasvattanut viraston saamien kuljetushankintoja koskevien yhteydenottojen määrä myös hankintojen valvonnassa. Vuoden 2019 perusteella voidaan arvioida, että sekä viraston että julkisiin hankintoihin liittyvien asioiden esilläolo mediassa näkyy viraston saamien yhteydenottojen määrässä, sisällössä ja ajankohdissa.

3 Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2019

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

Vuonna 2019 Kilpailu- ja kuluttajavirasto sai selvityksensä päätökseen kymmenen sellaisen tapauksen osalta, joissa virasto oli selvitystensä perusteella havainnut hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti ja katsoi

⁹ Vuonna 2018 virasto antoi 6 hallinnollisen ohjauksen ratkaisua ja teki 5 markkinaoikeusesitystä. Vuonna 2019 virasto antoi 6 hallinnollisen ohjauksen ratkaisua ja teki 4 markkinaoikeusesitystä.

¹⁰ Katso esimerkiksi Jan Jääskeläinen & Janne Tukiainen ”Anatomy of Public Procurement: VATT working papers 118” –tutkimus s. 8 <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/168335/wp118.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

aiheelliseksi ryhtyä hankintalain mukaisiin toimenpiteisiin. KKV päätyi antamaan hankintayksiköille hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta kuudessa vuonna 2019 päätetyssä asiassa. Lisäksi KKV teki neljä hankintalain 141 §:n mukaista esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi laittomista suorahankinnoista. Nämä esitykset tehtiin marraskuussa 2019, joten markkinaoikeus ei ole antanut näiden esitysten perusteella vielä ratkaisuja. Vuonna 2019 markkinaoikeus antoi ratkaisunsa viidessä asiassa, joista KKV teki 141 §:n mukaisen esityksen markkinaoikeudelle vuoden 2018 aikana. Kahdesta näistä markkinaoikeuden vuonna 2019 antamasta ratkaisusta hankintayksikkö on valittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus ei vielä ole antanut asioissa ratkaisuja.

Tapauksissa, joissa virasto katsoi olevan aihetta ryhtyä toimenpiteisiin vuonna 2019, oli kysymys olennaisista sopimusmuutoksista, suorahankintaperusteiden virheellisestä tulkinnasta, hankinnan väliaikaisesta järjestämisestä, kilpailuttamattomien hankintakokonaisuuksien hajautetusta tilaamisesta sekä hankinnan ennakoitun arvon virheellisestä laskemisesta. KKV:n päätösten, markkinaoikeuden ratkaisujen sekä markkinaoikeudelle tehtyjen esitysten sisältöä on kuvattu yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Kuten edeltävinä vuosina, myös vuonna 2019 virasto puuttui useaan erilaiseen menettelytapaan, joiden seurauksena hankintayksikkö tekee hankintalain säännösten vastaisesti laittoman suorahankinnan. Suurimmassa osassa niistä tapauksista, joissa ryhdyttiin toimenpiteisiin, viraston arvioitavana olivat hankintasopimuksen olennaista muuttamista koskevat oikeusohjeet. Hankintasopimusten muuttamista koskeva sääntely on verrattain uutta ja kansallista oikeuskäytäntöä sopimusmuutoksista on vielä toistaiseksi melko vähän, minkä voidaan olettaa vaikuttaneen siihen, että hankintayksiköillä on mahdollisesti ollut epäselvyyttä tai tietämättömyyttä sopimusmuutosten sallittavuudesta ja reunaehdoista.

Niissä tapauksissa, jotka johtivat viraston toimenpiteisiin vuonna 2019, virastolle esitetyt tai selvitysmenettelyn kuluessa ilmi käyneet mahdolliset syyt hankintalain vastaisen menettelyn taustalla ovat olleet vaihtelevia. Merkittävä laittomille suorahankinnoille altistava tekijä on puutteellinen sopimus- ja tilaushallinta. Joissain tapauksissa sopimuskautta taikka väliaikaista sopimusta jatketaan ilman hankintalain mukaista perustetta huomattavan pitkiäkin aikoja, koska uuden kilpailutuksen valmistelu on jäänyt hankintayksikössä tekemättä. Laaja, mutta hajautettu hankintaorganisaatio yhdistettynä puutteellisiin henkilöresursseihin vaikeuttaa merkittävästi suunnitelmallisen hankintatoiminnon rakentamista ja ylläpitämistä. Puutteet hankintojen suunnitelmallisessa valmistelussa voivat näkyä täysin kilpailuttamattomien suorahankintojen tekemisen lisäksi myös kilpailutettujen sopimusten elinkaaren aikana, kun hankintayksikössä syntyy sopimuskaudella painetta tehdä sopimukseen hankintalain vastaisia olennaisia sopimusmuutoksia. Myös hankintayksikön virheelliset käsitykset hankintalain soveltamisalasta taikka suorahankintaperusteista voivat johtaa laittomiin suorahankintoihin.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

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. Virasto voi ottaa hankintojen valvontaan liittyvän asian käsittelyyn myös omasta aloitteestaan.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomaisella voi asiassa 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 2019 kuudelle hankintayksikölle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä. Virasto tutki omasta aloitteestaan Oulun kaupungin laboratoriopalveluiden hankintaa, Kaarinan kaupungin väistötilahankintaa, Sonkajärven kunnan siivouspalveluiden hankintaa sekä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin yhteisyrityskumppanin valintaa. Selvitykset koskien Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin IT-laitteiden hankintaa sekä Vihdin kunnan ulkoilureittien valaistussaneerauksen hankintaa tulivat vireille virastossa hankintoja koskevilla toimenpidepyynnöillä.

3.2.2 Oulun kaupungin laboratoriopalveluiden hankinta

Virasto otti oma-aloitteisesti selvitykseen Oulun kaupungin ympäristöterveydenhuollon laboratoriopalveluiden hankinnan. Oulun seudun ympäristötoimi-liikelaitos solmi 25.1.2017 väliaikaisen sopimuksen ScanLab Oy:n kanssa ympäristöterveydenhuollon edellyttämien laboratoriopalveluiden hankinnasta sen jälkeen, kun kyseisiä palveluja koskevasta hankintapäätöksestä oli tehty hankinta-oikaisuvaatimus ja valitus markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus päätti jättää valituksen tutkimatta 25.4.2017, koska alkuperäinen ympäristöterveydenhuollon edellyttämiä laboratoriopalveluita koskeva hankintapäätös oli poistettu ja hankintamenettely keskeytetty 13.2.2017.

Oulun seudun ympäristötoimi käynnisti tämän jälkeen uuden kilpailutuksen valmistelun, mutta keskeytti sen, jolloin väliaikainen hankintasopimus ScanLab Oy:n kanssa jäi voimaan. Kaupungin mukaan valmistelu päätettiin kes-

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

keyttää, koska valmistelun aikana ympäristöterveydenhuollon palvelut määriteltiin siirtyviksi maakunnille osana sote- ja maakuntauudistusta. Tuolloin päätettiin odottaa sote- ja maakuntauudistukseen liittyvien hallituksen lakiesitysten valmistumista ja asiaan lisäselvityksen saamista. Oulun kaupungin mukaan tuolloin on arvioitu, ettei ole järkevää sitoa resursseja sellaisen toiminnan kilpailuttamiseen, joka kohtuullisen lyhyen ajan sisällä saattaa siirtyä osin tai kokonaan tulevan maakunnan järjestämisvastuulle.

Oulun kaupungin laboratoriopalveluiden hankinnasta julkaistiin ennakkoilmoitus 4.10.2018. KKV katsoi, että ympäristöterveydenhuollon vaatimien laboratoriopalveluiden hankinta olisi tullut kilpailuttaa uudelleen aiemmin kuin vasta 1,5 vuotta markkinaoikeuskäsittelyn päättymisen jälkeen. Hankintayksikön pitkään jatkunut järjestely ei enää voinut perustua hankintalaissa tarkoitettuun hankinnan väliaikaiseen järjestämiseen. KKV arvioi myös, että kaupunki ei voinut perustaa hankintaansa mihinkään hankintalain mukaiseen suoraan hankintaperusteeseen. KKV totesi päätöksessään, että Oulun kaupunki ei ole toiminut hankinnassaan hankintalain mukaisesti ja antoi kaupungille huomautuksen.

3.2.3 Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän IT-laitteiden hankinta

Virasto sai 3.8.2018 toimenpidepyynnön koskien Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (PPSHP) tekemän hankintasopimuksen muuttamista medical PC -laitteen osalta. KKV pyysi asiassa selvitystä hankintayksiköltä. Selvitysten myötä kävi ilmi, että hankintasopimukseen oli tehty muutoksia laajemmin, kuin mitä toimenpidepyynnön tekijän tiedossa oli.

PPSHP ilmoitti 12.10.2016 julkaistulla EU-hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta tietokoneiden, päätelaitteiden ja näyttöjen sekä asennuspalvelun hankinnasta 1.1.2017 alkavalle kahden vuoden ja kahden optiovuoden sopimuskaudelle. PPSHP teki hankinnasta sopimuksen Atea Finland Oy:n kanssa. Hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä oli pyydetty hinnat yhteensä yhdeksälle eri laitteelle tai laitekokonaisuudelle. Lisäksi hankintaan oli sisällytynyt erilaisia laitteiden käyttöönotto- ja asennuspalveluja.

Tarjouspyynnön ehtojen mukaan laitteita voitiin sopimuskauden aikana päivittää uusiin niiden elinkaaren mukaisesti, mutta hintojen muutokset eivät olleet sallittuja ennen 31.12.2018. Laitteita ja niiden hintoja kuitenkin muutettiin useita kertoja jo tätä ajankohtaa ennen, huhtikuusta 2017 alkaen. Hankintayksikkö maksoi jo vuoden 2018 loppuun mennessä ostetuista laitteista yhteensä yli 400 000 euroa enemmän, kuin sen olisi alkuperäisen hankintasopimuksen mukaan kuulunut maksaa. Joidenkin laitteiden hinnat olivat yli kaksinkertaistuneet alkuperäiseen voittaneeseen tarjoukseen verrattuna.

KKV katsoi, että hankintasopimukseen tehdyt muutokset olivat olennaisia eikä niille ollut hankintalain mukaista perustetta. KKV arvioi, etteivät hankinnan elinkaarivaihtoa koskevat ehdot olleet niin selkeitä, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, että tehdyt muutokset olisivat voineet perustua niihin, etenkin kun

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

ehdoissa nimenomaan kiellettiin hinnanmuutokset. Koska hankintaa ei ollut uudelleenkilpailutettu, oli hankintayksikkö tosiasiaassa tehnyt hankintalain vastaisen suorahankinnan, josta se sai KKV:lta huomautuksen.

3.2.4 Vihdin kunnan ulkoilureitin valaistussaneerauksen hankinta

Virasto sai 7.11.2018 toimenpidepyynnön Vihdin kunnan menettelyä Nummelanharjun ulkoilureitin peruskorjauksen hankintaa koskien. Toimenpidepyynnön mukaan Vihdin kunta oli hankkinut Destia Oy:ltä pururadan valaistussaneerauksen, joka ei kuulunut aiemmin kilpailutetun ulkovalaistuksen ylläpitosopimuksen piiriin. KKV pyysi asiassa selvitystä hankintayksiköltä.

Vihdin kunta oli julkaissut 28.5.2018 hankintailmoituksen yleisten alueiden ulkovalaistuksen ylläpidon hankinnasta. Hankintailmoituksen mukaan hankinta käsitti ulkovalaistuksen ylläpitoon liittyvät tehtävät, huoltokierrokset, huolto- ja korjaustyöt sekä päivystyspalvelun. Tarjouspyynnön liitteenä olevassa palvelukuvauksessa tarkennettiin, että uudiskohteet, laajemmat saneeraukset tai ryhmävaihdot eivät sisältyneet sopimukseen. Tarjouskilpailun voittajaksi ja sopimuskumppaniksi valittiin Destia Oy. Vihdin kunta tilasi kilpailutetun sopimuksen nojalla Destia Oy:ltä myös Nummelanharjun ulkoilureitin valaistussaneerauksen, jonka ennakoiduksi arvoksi ilmoitettiin 160 000–170 000 euroa. Kunnan mukaan hankinnassa oli kyse pienestä, erillisveloitettavasta työstä, joka sisältyi valaistuksen ylläpidon sopimukseen.

KKV katsoi, että kyseistä valaistusurakkaa, joka sisälsi noin sadan valaisinlaitteen vaihtamisen sekä kaapelointityöt, ei voitu pitää sellaisena yksittäisenä, pienenä huolto- tai korjaustyönä, jonka olisi voitu katsoa sisältyneen kilpailutettuun ulkovalaistuksen ylläpidon hankintaan. KKV katsoi, että hankintayksikkö oli toiminut vastoin valaistuksen ylläpito-hankinnan tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa asetettuja ehtoja. Jos kaikkien tarjoajien tiedossa olisi alusta alkaen ollut, että hankintayksikkö hankkii valitulta toimittajalta yksittäisten huolto- ja korjaustöiden lisäksi myös laajempia saneerauksia, olisi tieto saattanut vaikuttaa hankintamenettelyn lopputulokseen esimerkiksi lisäämällä alan toimijoiden halukkuutta osallistua hankintamenettelyyn. KKV:n mukaan Vihdin kunta oli muuttanut alkuperäistä sopimusta olennaisesti ilman hankintalain mukaista perustetta ja näin tehnyt hankintalain vastaisen suorahankinnan.

KKV katsoi lisäksi, että tarjouspyyntö oli hankinnan kohteen osalta epäselvä. KKV:n arvion mukaan palvelukuvauksessa ei oltu riittävän tarkasti määritelty sitä, millaisiin töihin erillisveloitusta voidaan soveltaa, ja tarjoajat olivat näin ollen voineet tulkita tarjouspyyntöasiakirjoissa käytettyjä ilmaisuja eri tavalla. Tarjouspyynnön epäselvyys vaaransi avoimuuden periaatteen toteutumisen sekä tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. KKV antoi Vihdin kunnalle hankintalain vastaisesta menettelystä huomautuksen.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

3.2.5 Kaarinan kaupungin väistötilarakennuksen hankinta

Virasto selvitti oma-aloitteisesti Kaarinan kaupungin väistötilahankintaa. Kesällä 2017 kaupunki julkaisi hankintailmoituksen mitoitukseltaan ja tilatyypeiltään yksilöidystä väistötilakokonaisuudesta Hovirinnan koulurakennuksen kunnostustarpeesta ja sisäilmaongelmista johtuen. Cramo Adapteo valittiin tämän väistötilakokonaisuuden toimittajaksi. Vuoden 2018 keväällä todettiin, että väistötiloihin sijoittuvan koulutoiminnan tilatarve tulisi seuraavan lukuvouden aikana kasvamaan lisääntyvien oppilasmäärien johdosta. Hankintayksikkö julkaisi suora hankintailmoituksen uuden kaksikerroksisen väistötilan hankinnasta Cramo Adapteolta, joka korvaisi samalla paikalla sijaitsevan yksikerroksisen väistötilan. Perusteena tälle suora hankinnalle hankintayksikkö vetosi olemassa olevaan sopimukseen väistötilaelementeistä, lisätilausperusteeseen, tekniseen syyhyn sekä tilanteen kiireellisyyteen.

Suora hankinnalle asetetut edellytykset eivät täyttyneet. Alkuperäisen väistötilakokonaisuuden hankintailmoituksessa ei ollut mainintaa lisätilausmahdollisuudesta eikä hankinta-asiakirjoissa ollut lisähankinnan edellyttämää selkeää ehtoa vuokrattavien väistötilojen määrän, mitoituksen, tilojen tai tyyppin muuttamisesta kesken sopimuskauden. Teknisenä syynä hankintayksikkö vetosi alkuperäiseen suunnitelmaan kaksikerroksisen väistötilarakennuksen pystyttämistä vanhojen perustusten varaan. Kaksikerroksisesta väistötilasta käytyjen neuvottelujen aikana päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, joka edellytti olemassa olevien perustusten muokkaamista ja laajentamista. Näin ollen tätä teknistä syytä ei hankintasopimusta allekirjoittaessa enää ollut olemassa. Asiassa ei myöskään ollut lainkaan selvitetty, olisiko joku muu toimittaja voinut hyödyntää olemassa olevia perustuksia. Myöskään hankintalain mukaisen äärimmäisen kiireen edellytykset eivät asiassa täyttyneet.

Ne tilatarpeet, joiden täyttämiseksi väistötiloja hankitaan, voivat luonnollisesti sopimuskauden aikana muuttua hankintayksiköllä olevan tiedon lisääntyessä ja väistötilatarpeen aiheuttavan tilanteen täsmentyessä. Hankintayksiköiden kannattaa mahdollisuuksien mukaan varautua sopimusta koskeviin muutos- ja lisätilaustarpeisiin jo hankintaa kilpailuttaessaan. Tällöin sopimuksen suurin mahdollinen laajuus on jo kilpailutushetkellä optio- ja muutoslauskeiden kautta avoimesti tiedossa kaikille alan toimijoille.

Mikäli palveluita tai urakoita koskevaan hankintasopimukseen haluaa tehdä hankintalain 41 §:n mukaisen lisätilauksen sopimuskauden aikana, muiden pykälässä määriteltyjen edellytysten lisäksi kaikkien hankintaan kuuluvien lisätilausmahdollisuuksien on lain esitöiden mukaisesti oltava ennalta ajallisesti ja sisällöllisesti määriteltyjä tarjoajien tasapuolisen aseman turvaamiseksi. Näin ei oltu toimittu, joten KKV antoi Kaarinan kaupungille hankintalain vastaisesta menettelystä huomautuksen.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

3.2.6 Sonkajärven kunnan siivouspalveluiden hankinta

Sonkajärven siivouspalveluiden hankintaa koskeva asia tuli virastossa viireille oma-aloitteisen selvityksen perusteella. Sonkajärven kunnan tekninen lautakunta päätti marraskuussa 2018 hankkia siivouspalveluita ISS Palvelut Oy:ltä vuosille 2019–2020 sekä kahden vuoden optiokaudelle 2021–2022.

Hankintaa oli valmisteltu lähettämällä neljälle alan toimijalle hankintaa koskevan tarjouspyyntö sähköpostitse. Hankinnasta ei julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta, koska kunta oli arvioinut hankinnan arvon jäävän alle 60 000 euron. Kunta oli ennakoitua arvoa laskiessaan ottanut huomioon vain sopimuskauden 2019–2020, jonka ennakoitu arvo oli hieman yli 59 000 euroa. Laskelmissa ei otettu huomioon sopimuksen optiokautta, koska sen käytöstä tehtäisiin päätös vasta varsinaisen sopimuskauden loppupuolella.

Kunnan aikomuksella päättää optiokauden käytöstä myöhemmin ei ollut asian arvioinnissa merkitystä, vaan Sonkajärven kunnan olisi tullut hankintasopimuksen ennakoitua arvoa määrittäessään huomioida myös optiokauden arvo. Koska sopimuksen ennakoitu arvo oli optioehto mukaan lukien yli 118 000 euroa, hankinnasta olisi tullut julkaista hankintalain mukainen hankintailmoitus. KKV totesi, että Sonkajärven kunta ei toiminut hankinnassaan hankintalain mukaisesti ja antoi kunnalle huomautuksen. Hallinnollisen ohjauksen päätöksellä KKV oikaisi hankintayksikön virheellisen käsityksen hankinnan ennakkoidun arvon määrittelystä ja hankintalain soveltamisalasta.

3.2.7 Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin yhteisyrityskumppanin valinta

Virasto selvitti oma-aloitteisesti Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin yhteisyrityskumppanin valintaa koskevaa hankintaa. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä julkaisi 2.5.2017 Kemin ja Tornion kaupunkien sekä Keminmaan ja Simon kuntien valtuuttamana hankintailmoituksen, jolla haettiin kumppania sote-palveluiden tuottamiseen. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus teki 17.11.2017 hankintapäätöksen, jolla se valitsi yhteisyrityskumppanikseen Mehiläisen.

Hankintapäätöksestä valitettiin markkinaoikeuteen 4.12.2017. Markkinaoikeuskäsittely päättyi 23.5.2018 valittajan vedettyä valituksensa pois. Virasto käynnisti asian selvityksen, kun selvisi, että sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tilaajatahot ja Mehiläinen neuvottelivat vuositasolla yli 60 miljoonan arvoiseen sopimukseen tehtävistä muutoksista toukokuussa 2018. Sopimukseen tehtävistä muutoksista neuvoteltiin uudelleen helmikuussa 2019. Kuntayhtymän hallitus hyväksyi lopulta neuvotteluissa sovitut muutokset hankintasopimukseen huhtikuussa 2019. Kuntien mukaan muutokset johtuivat laskevista kustannuksista ja kustannusten täsmentämisestä. Uudella päätöksellä sopimuksen vastuisiin tehtiin muutoksia, joiden johdosta palvelusta maksettava kokonaishinta laski suhteessa alkuperäiseen sopimukseen vuodelta 2017.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

KKV katsoi, että hankintasopimusta muutettiin olennaisesti. Osin muutokset johtuivat kilpailutusasiakirjoissa olleiden laskuvirheiden korjaamisesta, mutta osin myös palveluntuottajan vastuiden muuttamisesta. Uusi suppeampi hankintakokonaisuus olisi esimerkiksi voinut houkutella tarjouskilpailuun mukaan sellaisia tarjoajia, jotka olivat nyt jättäytyneet tarjouskilpailusta pois tai johtaa siihen, että toinen tarjoaja olisi voittanut. Näin ollen virasto katsoi, että hankintayksikkö menetteli virheellisesti, kun se muutti hankintasopimusta järjestämättä uutta tarjouskilpailua. Lisäksi KKV katsoi, että sopimukseen oli tehty jo vuonna 2017 ennen sen allekirjoittamista hankintalain edellytysten vastaisia muutoksia, jonka lisäksi hankinnasta oli julkaistu virheellinen hankintailmoitus.

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

Vuonna 2019 virasto ei tehnyt yhtään hankintalain 140 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jolla se olisi kieltänyt hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön kokonaan tai osittain.

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, KKV 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.¹¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon, mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä markkinaoikeudessa.

¹¹ HE 108/2016 vp, s. 235.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

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 kynnyksen ylittää tilanne, jossa suorahankinta 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 tarkoitetusta esityksestä:

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

Viraston vuonna 2018 markkinaoikeudelle tekemiin esityksiin perustuvat ratkaisut MAO:64/19 (Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankinta), MAO:65/19 (Jämsän kaupungin kotiateriakuljetusten hankinta) sekä MAO:141/19 (Paraisten ruokapalveluiden hankinta) alkuvuodelta 2019 on esitelty vuoden 2018 raportin yhteydessä. Loviisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankintaa sekä Jämsän kaupungin ateriakuljetusten hankintaa koskevat ratkaisut ovat lainvoimaisia. Paraisten ruokapalveluiden hankintaa koskevasta markkinaoikeuden ratkaisusta hankintayksikkö on valittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen seuraamusmaksun osalta.

Alla esitellään yksityiskohtaisesti ne kaksi markkinaoikeuden myöhemmin vuonna 2019 viraston esitysten johdosta antamaa ratkaisua, jotka eivät sisälly vuoden 2018 valvonnan tuloksia käsittelevään raporttiin.

3.4.2 Viraston esitysten johdosta vuonna 2019 annetut tuomioistuinratkaisut

3.4.2.1 MAO:273/19, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuvantamislaitteet

Virasto teki syyskuussa 2018 markkinaoikeudelle esityksen seuraamusmaksun määräämiseksi Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälleen 3D-kuvantamislaitteiston hankinnasta, sillä KKV katsoi, että hankin-

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

nassa oli kyse hankintalain vastaisesta suorahankinnasta. Esitystä on käsitelty vuoden 2018 vuosiraportin yhteydessä.¹² Markkinaoikeus antoi asiassa ratkaisunsa 13.6.2019. Markkinaoikeus määräsi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen mukaisesti 25 000 euron seuraamusmaksun Kainuun sotelle EU-kynnysarvot ylittävistä hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.

Kainuun soten hankintapäätöksen mukaan sen alkuvuodesta 2018 toteutettava 3D-kuvantamislaitteiston hankinta perustui koekäyttöön, eikä hankinnasta julkaistu hankintailmoitusta. Kainuun soten antaman selvityksen mukaan laitehankinta perustui Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin vuonna 2013 yhteishankintana toteuttamaan puitejärjestelyyn. Puitejärjestely oli päättyneenä, mutta sen voimassaoloa oli päätetty jatkaa, koska uutta kilpailutusta ei ehditty tekemään ennen sopimuskauden päättymistä.

Tehtyjen selvitysten perusteella KKV arvioi, että Kainuun soten laitehankinta olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. KKV katsoi, ettei hankinta voinut olla puitejärjestelyyn perustuva, sillä puitejärjestelystä puuttuvat ne keskeiset ehdot, joiden perusteella sen sisäiset ostot tulisi toteuttaa. Lisäksi laitteen tilausta ei ollut tehty puitejärjestelyn voimassaolon aikana, eikä puitejärjestelyn jatkamiselle tai laitteen suorahankinnalle ilmennyt perusteita.

Markkinaoikeus totesi päätöksessään, että Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin vuonna 2013 toteuttama yhteishankinta oli luonteeltaan puitejärjestely, ja puitejärjestelyn jatkamisessa oli ollut kyse vanhan hankintalain 31 §:n 2 momentin mukaisesta puitejärjestelyn ehtojen huomattavasta muutoksesta, joten puitejärjestely olisi tullut kilpailuttaa uudelleen ja siitä olisi näin ollen tullut julkaista uusi hankintailmoitus. Mikäli näin ei olisi ollut, puitejärjestelyn pidentäminen olisi joka tapauksessa lähtökohtaisesti vaatinut kirjallisen päätöksen tekemistä. Markkinaoikeus katsoi, että Kainuun soten hankinta ei ollut puitejärjestelyyn perustuva. Kainuun soten hankinnasta ei ollut julkaistu hankintailmoitusta, joten kyse oli lainvastaisesta suorahankinnasta.

Markkinaoikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus ei ole vielä antanut asiassa ratkaisuaan.

3.4.2.2 MAO:324/19, Naantalin kaupungin Pro Economica -sovelluksen päivitys

Kesäkuussa 2018 virasto esitti markkinaoikeudelle, että se määräisi Naantalin kaupungin tekemän Pro Economica -sovelluksen päivityshankintaa koskevan sopimuksen tehottomaksi vielä täyttämättä olevien sopimusvelvoitteiden osalta ja hankintapäätös kumottaisiin. Lisäksi KKV esitti, että markkinaoikeus määräisi 15 000 euron seuraamusmaksun. Vaihtoehtoisena seurauksena sopimuksen tehottomuudelle KKV esitti sopimuskauden lyhentä-

¹² Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportti vuodelta 2018: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2018.pdf> s. 25.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

mistä. Virasto katsoi, että kyse oli tavanomaisesta uuden sovelluksen käyttöönotosta, joka olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Viraston esitystä on käsitelty vuoden 2018 vuosiraportin yhteydessä.¹³

Markkinaoikeus antoi asiassa ratkaisunsa 3.7.2019. Markkinaoikeus jätti viraston esityksen seuraamusten määräämiseksi tutkimatta viraston ajallisen toimivallan puuttumisen johdosta. Markkinaoikeus katsoi, että hankinnan toteuttamisesta joulukuussa 2016 tehty periaatepäätös on päätöksen sanamuodon mukaisesti merkinnyt sitä, että hankintayksikkö on tuolloin päättänyt toteuttaa taloushallinnon tietojärjestelmän uudistamisen tilinpäätöksen ja erityisesti konsernitilinpäätöksen sisällön laadinnan osalta siten, että CGI:n tarjoama Pro Economica -sovellus päivitetään Premium-versioksi ja sovellus asennetaan sovellustoimittajan palvelimille. Päätös, jossa määriteltiin hankittava tietojärjestelmä oheispalveluineen sekä se, miltä taholta se hankitaan, ei ole ollut ehdollinen eikä luonteeltaan periaatepäätös. Päätöksessä ei siten ollut kyse hankinnan valmistelusta kuten virasto esityksessään katsoi.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjojen mukaan kaupunki oli vuoden 2017 puolella toistuvasti neuvotellut sopimuksen sisällöstä ja ehdoista toimittajan kanssa. Markkinaoikeus totesi, että pöytäkirjoissa vuoden 2017 alkupuoliskolla todettu ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että hankintayksikkö olisi vasta 19.12.2016 jälkeen päättänyt siitä, miten ja kenen kanssa sen taloushallinnon tietojärjestelmän uudistaminen toteutetaan. Markkinaoikeus katsoi, että Naantalin kaupunki oli 19.12.2016 päättänyt lopullisesti siitä, oliko se velvollinen järjestämään kilpailutuksen ennen julkisen hankintasopimuksen antamista. Koska hankintapäätös päivityshankinnasta oli tehty vuoden 2016 aikana, se kuului kumotun hankintalain ajalliseen soveltamisalaan. Virastolla ei siten ollut ajallista toimivaltaa kysymyksessä olevan seuraamuksia koskevan esityksen tekemiseen markkinaoikeudelle. KKV:n esitys seuraamusten määräämiseksi jätettiin tutkimatta. Ratkaisu on lainvoimainen.

3.4.3 Vuonna 2019 tehdyt hankintalain 141 §:n mukaiset markkinaoikeusesitykset

3.4.3.1 Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) hankinnat

Vuonna 2019 merkittävä osa hankintojen valvonnan resursseista käytettiin HUSin hankintoja koskevan kokonaisuuden selvittämiseen. Sairaanhoitopiirin tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa vuodelta 2018 todettiin, että sisäinen tarkastus oli kiinnittänyt huomiota siihen, että kynnyksarvot ylittäviä hankintoja oli sairaanhoitopiirissä tehty kilpailuttamatta.

Virasto lähetti asiassa HUSille selvityspyynnön 21.5.2019, jossa pyydettiin tietoja muun muassa siitä, mihin toimintakertomuksen havainnot perustuivat ja mitä kynnyksarvot ylittäviä hankintoja on tehty kilpailuttamatta. HUS toimitti selvityspyynnöstä kahdessa erässä kesäkuun aikana. Asiakirjoissa,

¹³ Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi vuodelta 2018: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2018.pdf> s. 24.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

jotka toimitettiin 7.6.2019 oli sisäisen tarkastuksen laatima raportti tarviketilausprosessista, jossa tuotiin esille, että tarkistettujen ostolaskutietojen perusteella vaikuttaa siltä, että DNA-analyysien hankintoja BluePrint Genetics Oy:ltä ei oltu kilpailutettu. Sisäisen tarkastuksen raporteissa ei oltu yksilöity muita tuoteryhmiä tai toimittajia, joilta kynnysarvot ylittäviä hankintoja on mahdollisesti toteutettu kilpailuttamatta. HUS kuitenkin toimitti 17.6.2019 HUS logistiikan laatiman listauksen niistä tuoteryhmistä, joissa oli HUSin sisäisen selvityksen mukaan tehty kilpailuttamattomia hankintoja vuoden 2018 sisäisen tarkastuksen jälkeen. Listauksessa oli ilmoitettu DNA-analyysien lisäksi kahdeksan muuta tuoteryhmää. HUS esitti arvionsa kunkin tuoteryhmän hankintojen kokonaisarvosta, kyseisiä hankintoja pääosin tekevästä yksiköistä sekä mahdollisesta suorahankintoja edeltävästä kilpailutuksesta.

Virasto jatkoi HUSin hankintojen selvittämistä useilla selvityspyyntökierroksilla kesän ja syksyn 2019 aikana. HUS toimitti virastolle tietoja uusista kilpailuttamattomista tuoteryhmistä, laskutustietoja, sähköpostiviestejä, sopimuksia, aikaisempien kilpailutusten asiakirjoja ja tilaustietoja. HUS julkaisi oman tiedotteen kilpailuttamattomista hankinnoista ja niitä koskevasta sisäisestä selvityksestä verkkosivuillaan 26.8.2019.¹⁴ Tiedotteen mukaan sisäisessä selvitystyössä oli löydetty 73 hankintalain kynnysarvot ylittävää tuoteryhmää, joita ei ollut kilpailutettu lainkaan. Näiden tuoteryhmien lisäksi oli vielä löydetty joitain hankintoja, joissa ostamista oli jatkettu sopimukseen mahdollisesti sisältyneen optiokauden jälkeen ilman uutta kilpailutusta. HUS arvioi, että vuositasolla kilpailuttamattomia hankintoja tehdään noin 40 miljoonalla eurolla. Tiedotteessa esitetyt arviot suorahankintojen määrästä ja kokonaisarvosta poikkesivat niistä tiedoista, jotka sairaanhoitopiiri oli toimitanut virastolle aikaisemmin kesällä osana selvitysmenettelyä, joten asiakokonaisuuden selvittämistä jatkettiin vielä lisäselvityspyyntökierroksin.

Ne tuoteryhmät, joista KKV ryhtyi valmistelemaan hankintalain 141 §:n mukaista esitystä markkinaoikeudelle täsmentyivät HUSin toimittaessa lisää tietoja ja asiakirjoja. Syksyn aikana virasto lähetti sairaanhoitopiirille selvityspyyntöjä DNA-analyysien, pesu-, puhdistus- ja desinfektio tuotteiden, haavan alipainehoitoon liittyvien laitteiden ja tarvikkeiden, kudosuusiolaitteiden ja -tarvikkeiden, murtumahoidon tarvikkeiden, pehmopaperituotteiden, jätesäkituotteiden ja leikkauskypärien hankinnoista. Syksyllä 2019 virasto priorisoi saatujen selvitysten perusteella neljä tuoteryhmää, joista se ryhtyi valmistelemaan seuraamuksia koskevia esityksiä markkinaoikeudelle.

Koska asiakokonaisuuden selvittäminen oli aloitettu jo 21.5.2019 lähetetyllä selvityspyynnöllä, hankintalain mukainen määräaika seuraamuksia koskevien markkinaoikeusesitysten tekemiselle saattoi viraston tulkinnan mukaan olla jo 21.11.2019. Määräajasta johtuvan aikataulupaineen vuoksi virasto selvitti ja laati esitykset markkinaoikeudelle vain muutamista niistä tuoteryh-

¹⁴<https://www.hus.fi/hus-tietoa/uutishuone/Sivut/HUS-korjaa-hankinta--ja-kilpailutusmenettelyj%C3%A4%C3%A4n.aspx> tiedote julkaistu HUSin verkkosivuilla 26.8.2019.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

mistä, joissa HUS oli omien selvitystensä mukaan tehnyt kynnysarvot ylittäviä hankintoja kilpailuttamatta. Viraston selvitysmenettelyn aikana HUS on toistuvasti ilmoittanut tarkastelevansa hankintojen organisointia ja toimintatapojaan kriittisesti sekä lisäävänsä hankintaresursseja. Virasto tulee osana valvontatoimintaansa seuraamaan HUSin hankintojen organisoinnissa ja toteutuksessa seuraavien vuosien aikana tapahtuvia muutoksia.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin hankintoihin kohdistetussa selvityksessä virasto sai runsaasti tietoa hajautetun ja laajan hankintaorganisaation ominaispiirteistä sekä sairaanhoitopiirin tekemistä tavarahankintakategorioista. Asiakokonaisuuden selvittämisen voidaan arvioida olleen keskimääräistä selvitysmenettelyä raskaampaa hallinnollisesti sekä virastolle että selvitysmenettelyn kohteelle. Kuuden kuukauden määräajan niukkuus korostui selvitysten edetessä, jonka lisäksi haasteita aiheuttivat joissain tapauksissa puutteelliset tiedot ja asiakirjat. Joihinkin selvityksen kohteena oleviin hankintoihin liittyen virastolle taas toimitettiin laajoja ja monitulkintaisia tilausaineistoja, joiden pohjalta kokonaiskuvan muodostaminen tilanteesta oli aika vievää. Selvitysten aikana oli lisäksi joidenkin tuoteryhmien osalta arviotavana monia lääkinnällisten laitteiden ja tarvikkeiden hankintoihin liittyviä ominaispiirteitä, kuten hankintalain 40 §:n 2 momentin mukaisen teknisen syyn olemassaoloon viittaavia seikkoja sekä potilasturvallisuudesta ja sen mahdollisesta vaarantumisesta esitettyjä argumentteja.

Asiakokonaisuuden selvittämisen lopputuloksena virasto teki markkinaoikeudelle neljä esitystä seuraamusten määräämiseksi laittomien suoramankintojen johdosta 18.11.2019. Esitykset tehtiin DNA-analyysien, haavan alipainehoitoon liittyvien laitteiden ja tarvikkeiden, pehmapaperituotteiden ja jätesäkkituotteiden hankinnoista. Markkinaoikeus ei ole tämän vuosiraportin kirjoittamisen aikoihin antanut ratkaisuja viraston esityksiä koskien.

3.4.3.1.1 DNA-analyysien hankinnat

HUS osti DNA-analyysejä eli geenitutkimuksia kilpailuttamatta yhteensä 121 hankintayksikön ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Euromääräisesti noin puolet analyysipalveluista hankittiin Blueprint Genetics Oy:ltä. HUSin eri yksiköt tilasivat DNA-analyysit lähetteillä, eikä hankinnoista tehty hankintapäätöksiä tai kirjallisia sopimuksia. Tehtyjen hankintojen arvo oli vuonna 2017 yhteensä noin 2,3 miljoonaa euroa, vuonna 2018 noin 2,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 syyskuun loppuun mennessä noin 1,6 miljoonaa euroa. HUS julkaisi geenitutkimuksia koskevan hankintailmoituksen elokuussa 2019.

Virasto katsoi esityksessään, että HUS on tehnyt hankintalainsäädännön vastaisen suoramankinnan, koska se ei ole kilpailuttanut DNA-analyysien hankintoja ennen viraston aloittamia selvitystoimenpiteitä. KKV esitti, että markkinaoikeus määräisi HUSille 70 000 euron seuraamusmaksun hankintalain vastaisesta suoramankinnasta.

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

3.4.3.1.2 Haavan alipainehoitoon liittyvät hankinnat

HUS hankki haavan alipainehoitoon liittyviä laitteita ja -tarvikkeita kilpailuttamatta neljältä toimittajalta. Hankintayksikön ilmoituksen mukaan tuotteita hankittiin vuosittain noin 2,5 miljoonalla eurolla. Hankinnoista ei tehty hankintapäätöksiä tai kirjallisia sopimuksia, mutta hankintayksikkö sopi tuotteiden osto- ja vuokrahinnoista toimittajien kanssa säännöllisesti sähköpostitse. Viimeisimmät hintavahvistukset HUS teki touko-kesäkuussa 2019. Tuotteet tilattiin sähköpostitse tai HUSin tilausjärjestelmän kautta. HUS julkaisi haavan alipainehoidon laitteiden ja tarvikkeiden hankinnoista hankintalain mukaisen hankintailmoituksen joulukuussa 2019.

Virasto katsoo HUSin tehneen hankintalainsäädännön vastaisen suorahankinnan, kun se ei ole kilpailuttanut haavan alipainehoitolaiteiden ja -tarvikkeiden hankintoja ennen viraston aloittamia selvitystoimenpiteitä. KKV esitti markkinaoikeudelle, että se määräisi HUSille 40 000 euron seuraamusmaksun lainvastaisesta suorahankinnasta.

3.4.3.1.3 Pehmopaperituotteiden hankinnat

HUS julkaisi pehmopapereiden hankinnasta julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, kumottu hankintalaki) mukaisen EU-hankintailmoituksen 5.6.2014. Hankintasopimuksen kestoksi ilmoitettiin kaksi vuotta ja lisäksi hankintaan sisältyi kaksi yhden vuoden mittaista optiokautta. Hankinnan ennakoiduksi arvoksi sisältäen mahdollisen option kahdelle lisävuodelle oli tarjouspyynnössä ilmoitettu noin 2 400 000 euroa, joten sopimuksen vuosiarvo oli noin 600 000 euroa.

Hankintasopimukset allekirjoitettiin 1.12.2014 viiden toimittajan kanssa. Varsinainen sopimuskausi oli ajalle 1.12.2014 – 30.11.2016 ja tämän jälkeen HUS käytti neljän toimittajan osalta optioehtoon perustuvat optiokaudet. Ensimmäinen yhden vuoden mittainen optiokausi oli ajalle 5.12.2016 – 4.12.2017 ja toinen optiokausi ajalle 5.12.2017 – 4.12.2018. Sopimuskausien päätyttyä HUS on tehnyt hankintoja aiemmin kilpailutettujen sopimusten mukaisin ehdoin ja pääosin samoin hinnoin samoilta toimittajilta kuin ennen hankinnan optiokausien päättymistä, vaikka pehmopaperituotteiden hankinnat olisi hankintalain mukaan pitänyt kilpailuttaa uudelleen.

Koska HUS ei ole kilpailuttanut 4.12.2018 jälkeen tehtyjä pehmopaperituotteiden hankintoja, se on tehnyt hankintalainsäädännön vastaisen suorahankinnan. KKV esitti markkinaoikeudelle, että se määräisi HUSille 25 000 euron seuraamusmaksun lainvastaisesta suorahankinnasta.

3.4.3.1.4 Jätessäkkituotteiden hankinnat

Jätessäkkituotteiden hankinnoissa hankintayksikön menettely on ollut hyvin samankaltaista kuin mitä yllä on kuvattu pehmopaperituotteiden hankintoihin liittyen. HUS julkaisi jätessäkkituotteiden hankinnasta EU-hankintailmoituksen

KKV/285/14.00.60/2020
16.3.2020

helmikuussa 2013, jossa hankintasopimuksen kestoksi ilmoitettiin kolme vuotta ja kaksi mahdollista yhden vuoden mittaista optiokautta. Hankinnan ennakoitu kokonaisarvo sisältyen mahdollisen option kahdelle lisävuodelle oli tarjouspyynnössä ilmoitettu noin 3 000 000 euroa, joten sopimuksen ennakoitu vuosiarvo oli hankintakokonaisuuden kilpailuttamisen aikoihin noin 600 000 euroa. Jätesäkkituotteiden hankinta oli jaettu 12 osakokonaisuuteen ja tarjous oli mahdollista tehdä yhdestä tai useammasta kokonaisuudesta.

Hankintasopimukset jätesäkkituotteista allekirjoitettiin kesäkuussa 2013 kuuden hankintamenettelyssä valitun toimittajan kanssa. Varsinainen sopimuskausi päättyi 30.6.2016 ja tämän jälkeen HUS käytti molemmat optioehtoon perustuvat optiokaudet, joista jälkimmäinen päättyi 30.6.2018. Kilpailutettuun sopimukseen sisältyneen optiokauden päätyttyä HUS on sähköpostitse sopinut kilpailutetun sopimuksen voimassaolon jatkamisesta toimittajien kanssa kahteen otteeseen ja tehnyt jätesäkkituotteiden hankintoja vanhoilta sopimustoimittajilta, vaikka hankinnat olisi hankintalain mukaan pitänyt kilpailuttaa uudelleen jälkimmäisen optiokauden päätyttyä.

Virasto katsoo, että HUS on tehnyt hankintalainsäädännön vastaisen suora-hankinnan, kun se ei ole kilpailuttanut jätesäkkituotteiden hankintoja 30.6.2018 jälkeen, vaan jatkanut aikaisempien sopimusten voimassaoloa ja jätesäkkituotteiden tilaamista. KKV esitti, että markkinaoikeus määräisi HUSille 25 000 euron seuraamusmaksun lainvastaisesta suorahankinnasta.