

5.2.2021

## Asia

Hankintojen valvonta: Hämeenlinnan kaupungin Kunta-Kati-tekoälyratkaisun hankinta

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Hämeenlinnan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 1.9.2020 pyytänyt asiassa selvitystä Hämeenlinnan kaupungilta, joka on vastannut selvityspyyntöön 14.9.2020.

## Ratkaisun perustelut

### Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jatkossa myös ”hankintalaki”) 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

5.2.2021

## Asiaselostus

### Hankintamenettelyn kulku

Hämeenlinnan kaupungin (jatkossa ”Hämeenlinna” ja ”kaupunki”) tietohallintojohtaja on tehnyt 21.2.2020 päätöksen (HML/892/02.08.03/2020) Kunta-Kati tekoälyratkaisun suorahankinnasta Accenture Oy:ltä. Hankintapäätöksen mukaan hankinnan ennakoitu arvo ylittää kansallisen kynnysarvon, mutta alittaa EU-kynnysarvon.

Hämeenlinnan kaupunki on julkaissut 24.2.2020 Kunta-Kati tekoälyn hankintaa koskevan kansallisen suorahankintailmoituksen HILMA-palvelussa. Sekä hankintapäätöksessä että suorahankintailmoituksessa on viitattu hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan suorahankintaperusteeseen<sup>1</sup>, jonka mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Hankintayksikön näkemyksen mukaan vain Accenture voi toteuttaa hankinnan.

Hankintapäätöksessä ja suorahankintailmoituksessa on todettu suorahankinnan perusteiden olevan seuraavat:

*1. Kuntien verkosto ja yhteinen jaettu tekoäly. Kunnat pystyvät kehittämään yhdessä Kunta-Katia kaikkien tarpeisiin, erityisesti silloin kun tarpeet ovat yhtenevät. Tämä nopeuttaa palvelun kehitystä ja laskee kehityskustannuksia, koska ne jakautuvat usean kunnan kesken.*

*2. yhteinen kasvava kysymyspankki muiden kuntakäyttäjien kanssa*

*3. Kunta-Kati pohjautuu moderniin tekoälyteknologiaan, jonka avulla Kunta-Katin algoritmi aidosti ymmärtää asiakkaan kysymyksen kokonaisena lauseena ja antaa vastauksia asiakkaan tarkoittamaan asiaan. (NLP teknologia = Natural Language Processing). Tekoälypohjainen ratkaisu tunnistaa suomen kielen kirjoitusvirheet, sijamuodot, yhdyssanat ja slangin. Asiakaskokemuksen kannalta on tärkeää, että koneen kielenymmärrys on riittävän korkealla tasolla.*

*4. integraatio palvelutietovarantoon*

Hämeenlinnan kaupunki on tehnyt 30.6.2020 suorahankintaa koskevan sopimuksen Accenture Oy:n kanssa. Sopimuksen mukaan sen kohteena on pilvipalveluna tuotettavan Kunta-Kati virtuaaliassistentin pilotointi Hämeenlinnan kaupungin www-sivuilla suomen kielellä. Sopimuksen mukaan Kunta-Katin teknisenä alustana toimii Boost.AI:n toimittama pilvipohjainen valmisohjelmisto. Palvelun hinta Hämeenlinnan kaupungille on ensimmäisen

<sup>1</sup> Hämeenlinnan kaupungin suorahankintailmoituksessa on viitattu 40 §:n 1 momentin 2 kohtaan, mutta kaupungin voidaan ilmoituksessa todetun perusteella katsoa tarkoittaneen hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohtaa.

5.2.2021

pilottivuoden osalta 14 900 euroa (alv 0 %). Pilottijakson jälkeen hinta on 33 500 euroa (alv 0 %) vuodessa, joka koostuu Boost.AI:n pilvipalvelun kustannuksen lisäksi Accenturen toimittamasta tukipalvelusta. Sopimuksen mukaan pilottijakso päättyy 16.3.2021, jonka jälkeen sopimus on voimassa toistaiseksi.

KKV on pyytänyt Hämeenlinnan kaupungilta selvitystä Kunta-Katin hankinnasta ja suorahankintaperusteista.

#### Hämeenlinnan kaupungin selvitys

Hämeenlinnan kaupungin selvityksen mukaan Kunta-Kati on palveluna ostettu virtuaaliassistentti, joka neuvoo ja ohjaa kaupunkilaisia digitaalisissa palveluissa ympärivuorokautisesti. Kunta-Kati tietää poikkihallinnollisesti kaupungin eri palvelut ja sitä opetetaan kaikkien sitä käyttävien kuntien toimesta yhtäaikaisesti. Palveluntuottaja, eli Accenture, seuraa Kunta-Katin vastauksia ja parantaa ja kehittää Kunta-Katin toimintaa jatkuvasti. Kunta-Kati hallitsee nimenomaan kuntien laajoja palvelukokonaisuuksia. Kaupungin käsityksen mukaan vastaavaa kuntakentälle suunnattua valmista nettisivujen chattibottia ei ole olemassa.

Hämeenlinnan selvityksen mukaan Kunta-Kati tarjoaa jo valmiiksi koko kuntaorganisaation palveluihin suunnatun kysymys- ja linkkipatteriston, jota ei ole muiden toimittajien chatboteista löytynyt. Kaupungin mukaan muilla toimittajilla ei ole ollut tarjota vastaavia kuntareferenssejä eikä muiden toimittajien kohdalla ole tullut ilmi, että niiden tarjoamien ratkaisujen taustalla olisi yhteinen kuntaverkosto, joka olisi yhteistyössä voinut kehittää toimintaa. Muiden toimittajien kohdalla ei kaupungin mukaan ole tullut ilmi myöskään sitä, että niiden yhdelle asiakkaalle tekemät bottikysymykset ja linkitykset olisivat heti ilman erillistä pyyntöä tai ylimääräisiä kustannuksia myös Hämeenlinnan kaupungin käytössä.

Hämeenlinnan kaupungin selvityksen mukaan se oli selvittänyt ennen hankintapäätöksen tekemistä neljän eri yrityksen tarjoamia ratkaisuja. Tässä markkinakartoitusvaiheessa muut yritykset olivat korostaneet, että kaupunki voi itse tehdä chatbotista sellaisen, kuin se haluaa. Kaupungin mukaan muut yritykset eivät olleet tuoneet esiin yhteistyötä tai muiden organisaatioiden käyttöön tehtyjen muutoksien saamista automaattisesti kaupungin käyttöön, mikä puolestaan oli noussut esiin Accenturen esittelyssä. Tämä oli antanut kaupungille sen käsityksen, ettei vastaavaa toimintatapaa ollut kenelläkään muulla kuin Accenturella.

Hämeenlinnan selvityksen mukaan Accenturen Kunta-Kati on ollut ainut vaihtoehto, joka muodostaa kokonaisvaltaisen palvelun ja jonka hinnoittelu on perustunut valmiiseen kokonaisuuteen. Muiden toimittajien ratkaisut ja hinnoittelu ovat keskittyneet puolestaan tekniseen toteuttamiseen, jolloin erillisestä kehitystyöstä olisi tullut maksaa erikseen. Näin ollen kaupunki on

5.2.2021

katsonut, että Kunta-Katin hinnoittelu valmiista palvelusta on kilpailukykyinen.

Hämeenlinnan selvityksen mukaan olennaisen tärkeää on ollut varsinkin se, että kaupunki saa mahdollisuuden hyödyntää muiden kuntien palveluun tuomia kysymyksiä ja vastauksia. Tämä oli Accenturen palvelut muiden toimijoiden palveluista selkeästi erottava seikka. Valittu ratkaisu tulee kaupungin näkemyksen mukaan muihin vaihtoehtoihin verrattuna säästämään huomattavasti kaupungin omaa työtä, millä tulee olemaan kustannusvaikutuksia.

Kaupungin selvityksen mukaan Kunta-Kati on ennen Hämeenlinnaa otettu käyttöön jo kahdessa muussa kunnassa, ja neuvotteluja käyttöön ottamiseksi on käynnissä useissa muissa kunnissa.

Hämeenlinnan kaupunki on myös tuonut ilmi selvityksessään, että kaksi yritystä olivat pyytäneet suoraan hankintailmoituksen jälkeen kaupungilta sähköpostitse lisää tietoja hankinnan kohteesta ja suoraan hankinnan perusteista. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan se oli vastannut sähköpostilla yrityksille ja vastauksissaan painottanut, että yksi olennaisimmista suorahankinnan perusteista on ollut kuntien yhteinen kasvava kysymyspankki. Toisin sanoen muiden kuntien luomat kysymykset ovat heti Hämeenlinnan käytössä ja Hämeenlinnan luomat kysymykset ovat heti muiden kuntien käytössä ilman lisäpäivityksiä tai lisämaksuja.

Hämeenlinnan kaupungin hankintapäätöksestä ei tehty oikaisuvaatimuksia eikä siitä valitettu markkinaoikeuteen 14 vuorokauden sisällä suoraan hankintailmoituksen julkaisemisesta.

## KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

### Hankinnan arvo

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna tavara- ja palveluhankinnoille on 60 000 euroa. Hallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan hankinnan kilpailuttamisessa on noudatettava hankintalain 11 luvun mukaista kansallista menettelyä, jos hankinnan ennakoitu kokonaisarvo ylittää kansallisen kynnysarvon tai on sen suuruinen, mutta jää alle EU-kynnysarvon.<sup>2</sup>

Hankintalain 30 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan toistaiseksi tai määrittelämättömän ajan voimassa olevien hankintojen osalta sopimuksen ennakoiduksi arvon laskennassa tulee käyttää sopimuksen kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48, jolloin huomioiduksi tulevat neljän vuoden aikana tapahtuvat korvaukset.

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 114.

5.2.2021

Tässä hankinnassa hinta Hämeenlinnan kaupungille on ensimmäisen pilotivuoden osalta 14 900 euroa (alv 0 %) ja sen jälkeen hinta on 33 500 euroa (alv 0 %) vuodessa. Sopimuksen mukaan pilottijakso päättyy 16.3.2021, jonka jälkeen sopimus on voimassa toistaiseksi. Hämeenlinnan kaupungin tekemän Kunta-Kati-tekoälyratkaisun hankinnan arvo on siten 115 400 euroa neljälle vuodelle laskettuna, mikä ylittää kansallisen kynnysarvon.

#### Suorahankintailmoitus

Hankintalain 131 §:n 2 momentin mukaan EU-kynnysarvon alittavassa suorahankinnassa hankintayksikkö voi hankintapäätöksen jälkeen toimittaa julkaistavaksi suorahankintaa koskevan kansallisen ilmoituksen ennen hankintasopimuksen tekemistä. Ilmoituksessa on oltava vähintään 102 §:n 1 momentin 1–5 kohdassa mainitut tiedot. Lisäksi on ilmoitettava sopimus-kumppanin tai sopimuskumppanien nimet ja yhteystiedot sekä perustelut suorahankinnan käyttämiselle.

Hankintalain 102 §:n 1 momentin 1–5 kohtien mukaan hankintailmoituksessa on oltava ainakin seuraavat tiedot: 1) hankintayksikön virallinen nimi ja yhteystiedot; 2) hankintayksikön luonne; 3) hankintayksikön hankinnalle antama nimi ja hankinnan kuvaus; 4) hintahaarukka tai ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa taikka tieto siitä, onko hankinnan ennakoitu arvo vähintään 25 §:ssä tarkoitetun kansallisen kynnysarvon suuruinen; 5) hankintalaji.

Mikäli suorahankintailmoitus sisältää vaaditut tiedot, asianosaisten, kuten suorahankintailmoituksen kohteen toimialalla toimivien yritysten, on hankintalain 147 §:n 4 momentin mukaan tehtävä valitus markkinaoikeuteen 14 päivän kuluessa suorahankintailmoituksen julkaisemisesta.

Hämeenlinnan kaupungin 24.2.2020 julkaisemassa suorahankintailmoituksessa on ilmoitettu muut hankintalain 102 §:n 1 momentin 1–5 kohdissa todetut tiedot, mutta suorahankintailmoituksesta on puuttunut kokonaan hankinnan kuvaus.

Hankintayksikön hankinnalle antama nimi on ollut ”Kunta-Kati tekoäly”. Hankinnan nimi ei ole itsessään ollut sillä tavoin informatiivinen, että alalla toimivat yritykset olisivat voineet sen perusteella saada riittävän kuvan hankinnan sisällöstä ja arvioida ilmoitettujen suorahankintaperusteiden soveltuvuutta kyseiseen hankintaan.

Hankinnan kohdetta ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti myöskään hankintapäätöksessä, eikä hankintayksikkö ole antanut selkeää kuvausta hankinnan kohteesta ja sisällöstä alalla toimiville yrityksille näiden pyytäessä sitä suoraan hankintayksiköltä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että hankintayksikön menettely ei edellä todetuista syistä johtuen ole lisännyt suorahankinnan avoimuutta, vaikka

5.2.2021

suorahankintailmoituksen julkaisemisen voidaan lähtökohtaisesti katsoa liisäävän avoimuutta. Vaikka suorahankintailmoituksen julkaiseminen on hankintayksikölle vapaaehtoista, voidaan puutteellisen suorahankintailmoituksen katsoa johtavan siihen, etteivät yritykset voi asianmukaisesti arvioida suorahankinnan lainmukaisuutta ja siten perusteitaan hakea muutosta.

#### Suorahankintaperusteiden soveltuminen

Hankintalain 100 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on noudatettava kansallisen hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Pykälän 2 momentin mukaan suorahankintoihin sovelletaan, mitä lain 40 ja 41 §:ssä säädetään.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä tai yksioikeuden 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.

Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puutteen johtuessa teknisistä syistä nämä syyt olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön olisi esimerkiksi osoitettava, että muun toimittajan on teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritustaso tai että on tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään. Tekniset syyt voivat aiheutua myös erityisistä yhteentoimivuusvaatimuksista, joiden on täytyttävä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus.

Lain esitöiden mukaan yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suorahankinta olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintaa ei voida kilpailuttaa ainoan mahdollisen toimittajan suojattujen immateriaalioikeuksien vuoksi. Säännöksen käyttötilanteiden tulisi olla perusteltuja. Hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleen mukaan kyseessä tulee olla objektiivinen yksinoikeus siten, että hankintayksikkö ei ole itse saanut aikaan yksinoikeutta. Säännöksen tarkoittamana syynä ei voisi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietylle palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen taikka hankintojen puutteellisesta suunnittelusta aiheutuvat tilanteet, jollainen voisi olla kysymyksessä muun muassa hankintatarpeen tultua vajavaisesti kartoitetuksi etukäteen. Suorahankintaa käyttävien hankintayksiköiden olisi perusteltava, miksi ne eivät voi käyttää vaihtoehtoja, vastaavia tai korvaavia tuotteita tai ratkaisuja. Suorahankintaperustetta ei

5.2.2021

saisi käyttää, jos kilpailun puuttuminen johtuu hankinnan ehtojen keinotekoisesta ja hankinnan tarpeisiin nähden perusteettomasta määrittelystä.<sup>3</sup>

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että näyttövelvollisuus suorahankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle sellaisessa tapauksessa, jossa suorahankinta on toteutettu teknisestä tai yksinoikeuteen liittyvästä syystä. Suorahankinta teknisestä syystä edellyttää, että hankintayksikkö selvittää riittävän laajasti, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi.<sup>4</sup>

Hämeenlinnan kaupunki on antamassaan selvityksessä todennut, että keskeisimmät perusteet suorahankinnalle liittyivät siihen, että hankittava kokonaisuus on jo valmis chatbot-ratkaisu, jota opetetaan kaikkien kuntien toimesta yhtäaikaisesti ja joka voi hyödyntää kaikkien kuntien yhteistä tieto- ja kysymyspankkia oppimisessa. Hämeenlinnan kaupunki on katsonut tärkeäksi jo olemassa olevan integraation palvelutietovarantoon, josta ei tarvitse enää maksaa erikseen.

Hämeenlinnan kaupungin toimittamista selvityksistä käy kuitenkin ilmi myös se, että Boost.AI:n toimittamaa keskustelelevan tekoälyn NLP-moottoria hyödyntää Suomen markkinoilla Accenturen lisäksi myös ainakin yksi muu toimittaja, jonka ratkaisussa on myös integraatio palvelutietovarantoon ja muiden asiakkaiden lisäämiä kysymyksiä ja vastauksia hyödyntävä tekoälyn mekaniikka. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että Hämeenlinnan kaupunki ei ole selvityksessään osoittanut, että muun toimittajan kuin Accenturen olisi teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa sama suoritustaso tai että olisi tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan valitulla toimittajalla on käytettävissään.

Hämeenlinnan kaupungin toimittamasta selvityksestä ilmenee lisäksi, että kaupunki oli ennen suorahankintapäätöksen tekemistä tutustunut neljään yritykseen, jotka kaikki tarjoavat chatbot-ratkaisuja. Tämä osoittaa, että kaupungin tiedossa on ollut, että markkinoilla on ollut muitakin chatbot-ratkaisuja. KKV toteaa, ettei kaupunki ole näyttänyt oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla toteen, että Boost.AI:n valmisohjelmisto Accenturen tarjoamana olisi ainoa järkevä ratkaisu ja että vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi ei olisi ollut.

Viraston tietoon ei ole saatettu myöskään yksinoikeuteen liittyvää syytä, jonka vuoksi ainoastaan Accenture voisi toteuttaa kyseessä olevan hankinnan. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, on sen käyttöedellytyksiä tulkittava suppeasti.<sup>5</sup> KKV katsoo, että tehdyille hankinnalle ei ole hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa

<sup>3</sup> HE 108/2016 vp, s. 134.

<sup>4</sup> Ks. esim. MAO 162/10, 8.4.2020 ja MAO 322/20, 29.6.2020.

<sup>5</sup> HE 108/2016 vp, s. 133.

5.2.2021

tarkoitettua tekniseen syyhyn tai yksinoikeuteen liittyvää suorahankintaperustetta.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin muu hankintalaissa mainittu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen.

## **Johtopäätös**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että Hämeenlinnan kaupunki ei ole toiminut hankinnassaan hankintalain mukaisesti. Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Hämeenlinnan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## **Sovelletut säännökset**

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 3 §, 25 §, 30 §, 40 §, 100 §, 102 §, 131 §, 139 §, 147 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

## **Muutoksenhaku**

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antaa asiantuntija Annika Juhola, puhelin 029 505 3080, sähköposti [etunimi.sukunimi@kkv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kkv.fi).

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Asiantuntija Annika Juhola

Jakelu

Hämeenlinnan kaupunki