

21.2.2023

## Asia

Hankintojen valvonta: Alajärven kaupungin kiviainesten hankinnat

## Ratkaisu

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

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 9.8.2022 pyytänyt asiassa selvitystä Alajärven kaupungilta, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 22.9.2022. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 28.9.2022. Alajärven kaupunki on toimittanut vastauksen lisäselvityspyyntöön 10.10.2022.

## Ratkaisun perustelut

### Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

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

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien 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.

21.2.2023

## Asiaselostus

Alajärven kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") on hankkinut kiviaineksia kaupungin omille työmaille kilpailuttamatta vuosien 2020–2022 aikana. Kiviaineksia on hankittu yksittäisinä suorahankintoina yrityksiltä Destia Oy, Hernesniemen Maanrakennus Oy, H.T. Paalijärvi Oy, Jallun Hiekka Oy, Jari Hernesmaa Ky, Maansiirto ja Kuljetus Pitkänen Ky, Maanrakennus Viinikan Kone Oy sekä Pitkäsen Sora Ay. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Niistä ei myöskään ole tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia.

Vuonna 2020 kaupungin omille työmaille hankittujen kiviainesten kokonaisarvo (alv 0 %) on ollut yhteensä 163 877 euroa, vuonna 2021 yhteensä 206 499 euroa ja vuonna 2022 syyskuuhun mennessä yhteensä 153 689 euroa. Toimitajakohtaisesti hankintojen vuosittainen arvo on vaihdellut muutamista sadoista euroista yli 150 000 euroon. Suurin osa hankinnoista on tehty Pitkäsen Sora Ay:ltä sekä Maansiirto ja Kuljetus Pitkänen Ky:ltä.

### Alajärven kaupungin selvitys

Alajärven kaupungin antaman selvityksen mukaan sillä on kolme erityyppistä työmaakokonaisuutta, joihin kiviaineksia hankitaan. Ensinnäkin kaupunki teettää osan infrarakentamisen työmaista ulkopuolisilla urakoitsijoilla kokonaisuurakoina, jotka on kilpailutettu erikseen. Toisekseen kaupungilla on hoidossaan 77 yksityistietä, joiden kunnossapitoon kuuluu vuosittainen sorastaminen. Kaupunki on käsitellyt sorastuksen omana kokonaisuutenaan ja kilpailuttanut siinä tarvittavan kiviaineksen erillisenä pienhankintana. Kolmantena työmaakokonaisuutena on sellaiset infrarakentamisen ja kunnossapidon rakennustyöt, jotka kaupunki tekee omana työnään. Näille kaupungin omille työmaille kiviainekset on hankittu suorahankintoina.

Hankintayksikkö on kertonut, että kiviainekset kaupungin omana työnä tehtäville työmaille on kilpailutettu viimeksi vuonna 2016. Hankintayksikön mukaan se ei kuitenkaan tiedä, kuinka pitkäksi ajaksi hankintasopimus kyseisen kilpailutuksen perusteella on laadittu, koska silloisessa tarjouspyynnössä ei ole mainittu sopimuskauden kestoa eikä kaupungin arkistoista löydy kyseistä hankintasopimusta. Hankintayksikkö ei myöskään osaa sanoa syytä sille, miksi kiviaineshankintoja ei ole kilpailutettu vuoden 2016 jälkeen, koska kiviainesten kilpailutus on ollut sellaisen viranhaltijan vastuulla, joka ei enää ole Alajärven kaupungin palveluksessa.

Hankintayksikön selvityksen mukaan kaupungilla on vuosittain 3–4 isompaa työmaata, joiden kesto on useampia viikkoja tai kuukausia. Lisäksi sillä on yksittäisiä pienehköjä, enintään päivän kestäviä työmaita. Yhteensä näille kaupungin omille työmaille hankitaan kiviaineksia vuosittain 150 000–200 000 eurolla (alv 0 %). Sopiva toimittaja on valittu työmaakohtaisesti ja valintaan on vaikuttanut työmaan sijainti, käytettävä murskelajike, murskeen laatuvaatimukset sekä toimitusnopeus. Myös kiviainesten laadulliset ja materiaaliset erot ovat vaikuttaneet toimittajan valintaan. Hankintayksikön mukaan kaikilla toimittajilla ei ole tarjolla kaikkia murskelajikkeita tai murskeet eivät ole kaikilta osin täyttäneet infrarakentamisen yleisiä laatuvaatimuksia.

21.2.2023

Alajärven kaupunki on selvityksessään kertonut, että tärkein kriteeri toimittajan valinnassa on ollut kiviaineksen toimitusnopeus työmaalle, jotta työmaalla ei jouduttaisi odottamaan kiviainestoimituksia. Tarjouksia ei ole pyydetty kirjallisesti, vaan lähialueen toimittajilta on tiedusteltu puhelimitse hintoja, murskeiden laatua ja toimitusmahdollisuutta. Varsinaiset tilaukset on tehty suoraan työmaalta tarpeen mukaan.

Hankintayksikkö on ryhtynyt valmistelemaan kiviainesten kilpailutusta kaupungin omille työmaille sen jälkeen, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto lähetti asiassa ensimmäisen selvityspyynnön.

### **KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta**

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

#### Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.<sup>1</sup> Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.<sup>2</sup>

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO 450/20 arvioinut säännöllisesti toistuvien suoraankintojen suhdetta hankintalain mukaiseen hankintasopimuksen käsitteeseen tilanteessa, jossa hankinnat eivät perustuneet kirjalliseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka oli tehnyt toistuvasti useita suoraankintoja eri toimittajilta ilman kirjallisia hankintasopimuksia, oli vasta yksittäisen tilauksen yhteydessä tehnyt tosiasiallisen päätöksen siitä, keneltä ja millä ehdoilla palvelu ostetaan. Näin ollen jokainen hankintayksikön tekemä tilaus ja sen perusteella palveluntuottajan toimittama palvelu olivat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille. Arvioidessaan sopimuksen syntymisen edellytyksiä markkinaoikeus otti arvioissaan huomioon sen, että hankintayksikkö ei ollut neuvotellut palveluntarjoajien kanssa mistään muista sopimuksen ehdoista

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

21.2.2023

kuin hinnoista eikä se ollut sitoutunut tilaamaan palveluita tietyltä palveluntarjoajalta.

Viraston asiassa saaman selvityksen perusteella Alajärven kaupunki ei ole tehnyt kaupungin omille työmaille tehdyistä kiviainesten hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä tai erillisiä hankintalain tarkoittamia hankintasopimuksia. Hankinnat eivät ole myöskään perustuneet vuonna 2016 laadittuun hankintasopimukseen, jonka sisältö ja kesto ovat jääneet epäselviksi. Hankintayksikkö on kuitenkin tosiasiallisesti tehnyt omille työmailleen kiviainesten hankintoja eri toimittajilta vuosien 2020–2022 aikana.

Virasto toteaa, että asiassa annettu selvitys osoittaa, että vasta yksittäisten puhelimitse tehtyjen hinta- ja saatavuustiedustelujen ja niihin saatujen vastausten perusteella on tehty tosiasiallinen päätös siitä, miltä yritykseltä kiviaines hankitaan. KKV katsoo, että jokainen Alajärven kaupungin puhelimitse tekemä tiedustelu, siihen saatu vastaus ja puhelimitse tehty tilaus ovat yhdessä muodostaneet erillisen sopimuksen hankintayksikön ja toimittajan välille.

#### Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroä. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 30 §:n 2 momentin mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen; taikka 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana, taikka jos kysymys on yli 12 kuukautta voimassa olevasta sopimuksesta, sitä seuraavan talousarviokauden aikana.

Hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana

21.2.2023

tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.<sup>3</sup>

KKV katsoo, että jokainen puhelimitse tehty tiedustelu yhdessä siihen saadun vastauksen ja puhelimitse tehdyn tilauksen kanssa on muodostanut oman sopimuksensa. Nämä sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia. Näillä säännöllisesti toistuvilla sopimuksilla on hankittu kiviaineksia, jolloin kyse on ollut luonteeltaan samantyyppisten tavaroiden hankinnoista. Nämä hankinnat muodostavat yhdessä luontevan hankintakokonaisuuden, joka tulisi kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnyсарvon. Kun kyse on ollut säännöllisesti toistuvista hankinnoista, ennakoitun arvon laskentaan sovelletaan sitä, mitä asiasta on hankintalain 30 §:n 2 momentissa säädetty.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnyсарvo on 60 000 euroa. Virasto toteaa, että kiviainesten hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen ennakoitu arvo on ylittänyt edellä mainitun kansallisen kynnyсарvon.

#### Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Kaupungin selvityksen perusteella kaupungin omille työmaille tehtyjä kiviaineshankintoja ei ole ainakaan vuosina 2020–2022 kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankintayksikkö on tehnyt kyseisellä ajanjaksolla hankintoja valitsemiltaan toimittajilta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Alajärven kaupungin tekemät kiviaineshankinnat kaupungin omille työmaille hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

Alajärven kaupunki ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetyistä suorahankintaperusteista. Kaupunki on perustellut sopivan kiviainestoimittajan valintaa työmaiden sijainnilla sekä kiviainesten toimitusnopeudella, laatuvaatimuksilla ja saatavuudella. KKV toteaa, että hankintayksikön esittämät perustelut toimittajan valintaan liittyen eivät ole hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita. Kyseiset seikat olisi myös voinut ottaa huomioon hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täyttyvän.

## **Johtopäätös**

Alajärven kaupunki on tehdessään kiviainesten hankintoja kaupungin omille työmaille laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa

<sup>3</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 121.

21.2.2023

kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa kiviainesten hankinta kaupungin omille työmaille julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Alajärven kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

### **Sovelletut säännökset**

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 40 §, 128 § ja 139 § 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 Heikki Puttonen, puhelin 029 505 3051, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Asiantuntija Heikki Puttonen

Jakelu Alajärven kaupunki