

9.3.2023

## Asia

Hankintojen valvonta: Hämeenkyrön kunnan kiinteistöhuoltopalvelujen hankinnat

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Hämeenkyrön kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 1.6.2022, 30.6.2022 ja 17.11.2022 pyytänyt asiassa selvitystä Hämeenkyrön kunnalta, joka on vastannut selvityspyyntöihin 21.6.2022, 16.8.2022 ja 13.12.2022.

## 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 suora hankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suora hankintojen 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 suora hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

9.3.2023

## Asiaselostus

### Hankintamenettelyn kulku

Hämeenkyrön kunta (myöhemmin myös "hankintayksikkö") on hankkinut kiinteistöhuoltopalveluja suorahankintana. Palvelut ovat koskeneet erityisesti kiinteistöjen akuutteja, äkillisiä korjaustöitä. Korjaustöiden lisäksi hankitut kiinteistöhuoltopalvelut ovat sisältäneet muun muassa liputuksia ja talvikunnossapitoa. Hankintoja on tehty neljältä eri palveluntuottajalta: Hämeenkyrön Sähköpalvelu Oy:ltä, Kiinteistöhuolto Ruuska Oy:ltä, Hämeen Teräsasennus Oy:ltä ja Traktoriurakointi Mika Haloselta.

Hämeenkyrön paloaseman kiinteistönhoitoa<sup>1</sup> lukuun ottamatta hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia taikka tehty kirjallisia hankintapäätöksiä.

Hämeenkyrön kunta on solminut kahden palveluntuottajan kanssa kirjalliset sopimukset koskien erilaisia kiinteistöhuollon tehtäviä. Hämeenkyrö on 13.8.2015 allekirjoitetulla sopimuksella sopinut Traktoriurakointi Mika Halosen kanssa Mahnalan ympäristökoulun, Pinsiön koulun ja Sasin päiväkodin ulkoalueiden hoidosta ja kiinteistönhoidon tehtävistä. Lisäksi kunta on 14.9.2000 allekirjoitetulla sopimuksella sopinut Kiinteistöhuoltoyhtiö Ruuska Oy:n kanssa arki- ja viikonloppuliputusten hoitamisesta erällä kunnan kiinteistöillä. Sopimukset on tehty toistaiseksi voimassa olevina. Hämeenkyrön Sähköpalvelu Oy:n ja Hämeen Teräsasennus Oy:n kanssa ei ole solmittu kirjallisia sopimuksia mistään kiinteistöhuoltoon kuuluvista palveluista.

### Hämeenkyrön kunnan selvitys

Hämeenkyrön kunnan antaman selvityksen mukaan kilpailuttamatta jätetyt hankinnat ovat olleet erityisesti akuutteja, pikaisia korjaustöitä. Hankintayksikön mukaan hankintoihin on sisältynyt töiden lisäksi korjaustarvikkeita. Selvityksen perusteella myös muita kiinteistöhuoltotehtäviä, kuten liputuksia ja talvikunnossapitoa, on hankittu kilpailuttamatta. Hämeenkyrö on ilmoittanut kilpailuttaneensa erilliset ei-akuutit korjaustyöt, kuten remontti- ja muutostyöt, aina erikseen.

Hankintayksikön selvityksen mukaan vuonna 2020 kilpailuttamatta tehtyjen kiinteistöhuoltopalveluhankintojen arvo on ollut 74 573,64 euroa (alv 0 %), vuonna 2021 111 154,60 euroa (alv 0 %) ja vuonna 2022 1.1.–30.6. välisenä aikana 57 716,76 euroa (alv 0 %). Näin ollen kilpailuttamattomien kiinteistöhuoltopalveluhankintojen arvo ajalla 1.1.2020–30.6.2022 on ollut yhteensä 243 445,00 euroa (alv 0 %), josta pelkästään äkillisten korjaustöiden arvo on ollut 154 425,12 euroa (alv 0 %).

---

<sup>1</sup> Hämeenkyrön paloaseman kiinteistönhoito on kilpailutettu kansallisen kynnysarvon alittavana hankintana Tarjouspalvelu.fi-palvelun kautta syksyllä 2021. Hämeenkyrön kunnan elinympäristöjohtajan 7.10.2021 tekemän viranhaltijapäätöksen § 14:n mukaan palveluntuottajaksi on valittu halvimman kuu-kausihinnan perusteella Kiinteistöhuolto Ruuska Oy.

9.3.2023

Hämeenkyrön selvityksen mukaan kaikki Traktoriurakointi Mika Haloselta kilpailuttamatta tehdyt kiinteistöhuoltopalveluiden hankinnat ovat perustuneet vuoden 2015 sopimukseen. Kiinteistöhuolto Ruuska Oy:ltä tilatuista kiinteistöhuoltopalveluista vain liputukset ovat perustuneet vuoden 2000 liputussopimukseen. Liputusten lisäksi Kiinteistöhuolto Ruuska Oy:ltä on hankittu kilpailuttamatta korjaustöitä sekä muita kiinteistöhuoltopalveluita ilman kirjallisia sopimuksia. Hämeenkyrön Sähköpalvelu Oy:ltä ja Hämeen Teräsasennus Oy:ltä tilatuista kiinteistöhuoltopalveluista ei myöskään ole tehty kirjallisia sopimuksia. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan korjaustöiden tilauksista on sovittu pääsääntöisesti palveluntuottajien kanssa puhelimitse niiden äkillisyydestä johtuen.

Hämeenkyrön kunta on kommentoinut palveluntuottajien valintaa siten, että *"pikaisissa töissä on käytetty palveluntuottajia, jotka entuudestaan tietävät paikat ja olemassa olevan tekniikan"*. Hämeenkyrö ei ole antamassaan selvityksessä esittänyt kiinteistöhuoltopalveluiden kilpailuttamatta jättämiselle mitään perustetta. Hämeenkyrö on selvityksessään todennut pyrkivänsä kilpailuttamaan syksyn 2022 aikana äkilliset korjaustyöt.

## **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.

### Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3—4 kohdassa toisin säädetä.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. 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 27 §:n 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

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

9.3.2023

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 sitä seuraavan talousarvokauden aikana, jos tämä on pitempi kuin 12 kuukautta.

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 tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.<sup>2</sup>

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Pykälää koskevien lain esitöiden mukaan ilman kilpailuttamista samanaikaisesti tai lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten tavaroiden, palvelujen tai rakennustöiden osalta kysymyksessä voitaisiin katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely. Toistuvat hankinnat voidaan toteuttaa esimerkiksi puitejärjestelyin.<sup>3</sup>

KKV toteaa, että Hämeenkyrön kunta on hankkinut kilpailuttamatta kiinteistöhuoltopalveluiksi katsottavia palveluita säännöllisesti vuosien ajan. Näihin palveluihin ovat lukeutuneet muun muassa kiinteistöjen äkilliset korjaustyöt, liputuspalvelut sekä talvikunnossapito. Saadun selvityksen perusteella tilatut äkilliset korjaustyöt eivät ole perustuneet mihinkään kunnan ja palveluntuottajan väliseen kirjalliseen sopimukseen, vaan korjaustöiden äkillisen ja odottamattoman luonteen vuoksi niistä on sovittu tarpeen tullen puhelimitse. KKV katsoo, että jokainen äkillisen korjaustyön tilaus Hämeenkyrön Sähköpalvelu Oy:ltä, Kiinteistöhuolto Ruuska Oy:ltä ja Hämeen Teräsasennus Oy:ltä on hankintaoikeudellisesti muodostanut oman sopimuksensa. Nämä tilaukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia ja osa samaa luontevaa hankintakokonaisuutta. KKV katsoo myös, että vaikka osa muista kilpailuttamattomista kiinteistöhuoltopalveluhankinnoista on perustunut erillisiin kirjallisiin sopimuksiin, ovat ne olleet tyypiltään sillä tavalla samanlaisia ja säännöllisesti toistuvia, että niiden voidaan katsoa kuuluvan myös samaan kiinteistöhuoltopalveluiden kokonaisuuteen.

Hankintayksikkö on antanut virastolle selvitystä kiinteistöhuoltopalveluiden hankinnoista palveluntuottajilta aikavälillä 1.1.2020 – 30.6.2022. Tällä aikavälillä (30 kuukautta) palveluntuottajilta on hankittu kilpailuttamattomia kiinteistöhuoltopalveluja kaiken kaikkiaan 243 445,00 eurolla (alv 0 %), ja pelkästään

---

<sup>2</sup> HE 108/2016 vp, s. 121.

<sup>3</sup> HE 108/2016 vp, s. 122.

9.3.2023

äkillisiä korjauksia 154 425,12 eurolla (alv 0 %). KKV toteaa, että kiinteistöhuoltopalveluiden ennakoitu arvo on ylittänyt selvästi kansallisen kynnyksen. Vaikka katsottaisiin, että muut tässä päätöksessä esille tuodut kilpailuttamattomat kiinteistöhuoltopalveluiden hankinnat eivät kuuluisi samaan luonteeseen hankintakokonaisuuteen äkillisten korjausten kanssa, on myös pelkkien korjausten ennakoitu arvo ylittänyt kansallisen kynnyksen.

#### Hankintalain mukainen suora hankintaperuste

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

Selvityksen mukaan Hämeenkyrön kunta on jo vuosia tehnyt kiinteistöhuoltopalvelujen hankintoja valitsemiltaan palveluntuottajilta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Hankintayksikkö ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n suora hankintaperusteiden olemassaoloon. Virasto on kuitenkin viran puolesta arvioinut suora hankintaperusteiden olemassaoloa.

Hankintayksikkö on tehnyt hankintoja suoraan palveluntuottajilta, joiden se on katsonut entuudestaan tuntevan korjauspaikat ja olemassa olevan teknikan. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suora hankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Hankintalain esitöiden lainkohtaa koskevissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin<sup>4</sup> johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puutteen johtuessa teknisistä syistä ne olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön olisi esimerkiksi osoitettava, että muun toimittajan on teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritus-taso tai että on tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään. Esitöiden mukaan suora hankintaperusteen käyttötilanteiden tulee olla perusteltuja, eikä näihin tilanteisiin kuulu hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietyille palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen.<sup>5</sup>

Virasto katsoo, että hankitut korjaukset sekä muut kiinteistöhuoltopalvelut eivät ole laadultaan sellaisia, etteivätkö muut mahdolliset palveluntuottajat

---

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

<sup>5</sup> HE 108/2016 vp, s. 134.

9.3.2023

pystyisi niitä tarjoamaan. Tätä tukee jo itsessään se, että hankintayksikkö on tilannut palveluita useammalta eri palveluntuottajalta.

Päätöksen kohteena oleviin hankintoihin on kuulunut akuutteja ja äkillisiä korjaustöitä. Ei-akuutit muutos- ja remonttityöt Hämeenkyrön kunta on ilmoituksensa mukaan kilpailuttanut hankintalain mukaisesti. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suora-hankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä mää-  
räaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Jotta hankintalain kiireperuste voisi tulla sovellettavaksi, tulee lain esitöiden mukaan kiireen johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä. Kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Lisäksi perusteen on oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoita.<sup>6</sup>

Hämeenkyrön antamassa selvityksessä ei käy ilmi, että äkillisten korjaustöiden hankintoja olisi koskaan kilpailutettu hankintalain mukaisessa menettelyssä. Viraston näkemyksen mukaan kyse ei ole voinut olla hankintayksikölle ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneesta äärimmäisestä kiireestä, jota hankintayksikkö ei olisi kohtuudella voinut ennakoita, kun tilanne on jatkunut samana jo vuosia.

Virasto katsoo, ettei hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 tai 4 kohta sovellu nyt arvioitavana olevaan tapaukseen. Asiassa ei myöskään ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella muukaan suora-hankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suora-hankintaperusteiden täyttyvän.

## Johtopäätös

Hämeenkyrön kunta on vuonna 2020, 2021 ja 2022 kiinteistöhuoltopalvelu-hankintoja tehdessään laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Kunta on tehnyt suora-hankintoja ilman hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että Hämeenkyrön kunnan olisi tullut kilpailuttaa kiinteistöhuollon hankinnat julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Hämeenkyrön kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 25 §, 27 §, 30 §, 31 §, 40 § ja 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

---

<sup>6</sup> HE 108/2016 vp, s. 135.

9.3.2023

## Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa asiantuntija Lotta Sahamies, puhelin 029 505 3096, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Asiantuntija Lotta Sahamies

Jakelu Hämeenkyrön kunta