

17.3.2023

Asia

Hankintojen valvonta: Lohjan kaupungin kaivurikuormaajan hankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 29.11.2022 pyytänyt asiassa selvitystä Lohjan kaupungilta, joka on vastannut selvityspyyntöön 8.12.2022.

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.

17.3.2023

Asiaselostus

Hankintamenettelyn kulku

Lohjan kaupunki (myöhemmin myös "hankintayksikkö") on todennut oman olemassa olevan kaivurikuormaajansa ylläpito- ja korjauskustannusten lisääntyneen, minkä vuoksi kaupunki on halunnut korvata laitteen saman merkkillä, mutta uudempaa mallia olevalla vaihtokoneella. Lohjan kaupunki on pyytänyt vähän käytetyistä Lännen 8600K –kaivurikuormaajista tarjoukset kahdelta valitsemaltaan vaihtokonetoimittajalta. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintailmoitusta. Lohjan kaupunki on hyväksynyt kahdesta saamastaan tarjouksesta Konesilta Oy:n antaman tarjouksen.

Lohjan kaupunki ja Konesilta Oy ovat allekirjoittaneet Lännen 8600K –kaivurikuormaajasta kauppakirjan 15.6.2022.¹ Korvaavan kaivurikuormaajan hinta on kauppakirjan mukaan ollut 202 500,00 euroa (alv 0 %). Hankinta on toteutettu kaupungin vanhan kaivurikuormaajan vaihdolla ja välirahalla. Lohjan kaupungin käytössä aiemmin olleen ja vaihdossa annetun Lännen 8600G –kaivurikuormaajan hyvityshinta on ollut 62 600,00 euroa (alv 0 %) ja siten maksettavaksi jäänyt väliraha 139 900,00 euroa (alv 0 %). Hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä ennen kauppakirjan allekirjoittamista.

Lohjan kaupungin controller on tehnyt asiassa sisäisen tarkastuksen. Sisäisen tarkastuksen selvitys hankinnan toteuttamisesta on valmistunut 11.8.2022 ja sen havaintojen mukaan hankintaa ei ollut kilpailutettu hankintalain mukaisesti eikä hankinnasta ollut tehty viranhaltijapäätöstä Dynasty-asianhallintajärjestelmään.

Sisäisen tarkastuksen selvitystä on käsitelty 19.9.2022 Lohjan kaupunginhallituksen kokouksessa, jossa kaupunginjohtaja esitti, että Lohjan kaupunki hyväksyisi Konesilta Oy:ltä saadun takaisinostotarjouksen ja kilpailuttaisi hankinnan uudelleen hankintalain mukaisesti. Kaupunginhallitus päätti kuitenkin hyväksyä tehdyn kaivurikuormaajan kaupan kaupungin kannalta kokonaisedullisimpana ratkaisuna ja teki asiassa hankintapäätöksen (1142/02.08.00/2022).

Lohjan kaupungin selvitys

Lohjan kaupungin antaman selvityksen mukaan kaupungin tekninen toimi on aloittanut hankinnan valmistelut vuoden 2021–2022 vaihteessa seuraamalla vaihtokonemarkkinoita. Kaupunki omisti vanhemman Lännen-merkkisen laitteen, mutta laitteen ylläpito- ja korjauskustannukset olivat lisääntyneet jatkuvasti. Hankintayksikön mukaan sen tarkoituksena oli löytää uudempi saman tuotemerkin laite, jotta kaupunki pystyisi hyödyntämään korvaavassa kaivurikuormaajassa sillä jo olemassa olevia, vaihdossa annettavan laitteen lisävarusteita.

¹ Sähköisesti allekirjoitetun kauppakirjan auditointiraportin mukaan Konesilta Oy:n edustaja on allekirjoittanut kauppakirjan 14.6.2022 ja Lohjan kaupungin edustaja 15.6.2022. Hankintapäätöksessä ja kaupungin KKV:lle antamassa selvityksessä on ilmoitettu kauppakirjan solmimispäiväksi 14.6.2022. Virasto kuitenkin katsoo kauppakirjan tulleen allekirjoitetuksi 15.6.2022, jolloin viimeisin sähköinen allekirjoitus on tehty.

17.3.2023

Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä todennut, että sisäisen tarkastuksen selvityksen mukaan kaupungin teknisen toimen työntekijä on pyytänyt sähköpostitse tarjouksia Konesilta Oy:ltä ja Lännen Tractors Oy:ltä. Sisäisen tarkastuksen selvityksessä ei ole käynyt ilmi, millä tavalla Konesilta Oy ja Lännen Tractors Oy valikoituivat tarjoajiksi. Hankintayksikön mukaan kyseisillä yrityksillä on ilmeisesti ollut myynnissä vähän käytetty Lännen-merkinen kaivurikuormaaja. Hankintayksikkö on toimittanut virastolle antamansa selvityksen ohessa saamansa tarjoukset. Hankintayksikkö ei kuitenkaan ole kyennyt toimittamaan mitään muuta selvitystä tarjoajien kanssa käydyistä keskusteluista tai viestien vaihdoista ennen tarjousten vastaanottamista. Hankintayksikön selvityksistä ei myöskään ilmene, millä perusteella se on vertaillut tarjouksia ja valinnut sopimuskumppanikseen Konesilta Oy:n.

Hankintayksikkö ei ole antamassaan selvityksessä esittänyt kaivurikuormaajan kilpailuttamatta jättämiseksi mitään perustetta. Hankintayksikön mukaan vastuu hankinnan kilpailuttamisesta on ollut teknisellä toimella, joka ei ole noudataanut hankintalakia eikä myöskään Lohjan kaupungin sisäistä hankintaohjetta.

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

Hankintalain 4 §:n mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäyttö tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Lain esitöissä nimenomaisesti todetun mukaisesti myös vaihtokaupoissa voi olla kyseessä hankintalain mukainen hankintasopimus.²

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. Arviointiin 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.

Korvaavasta kaivurikuormaajasta solmitun kauppakirjan mukaisesti Lohjan kaupunki on saanut Lännen 8600K -kaivurikuormaajan, ja kaivurikuormaajan

² HE 108/2016 vp, s. 75.

17.3.2023

toimittaja Konesilta Oy on saanut vastikkeena kaupungin vanhan Lännen 8600G -kaivurikuormaajan, jonka vaihtoarvoksi on määritetty 62 600,00 euroa, sekä 139 900,00 euroa välirahaa. Sopimuskumppanin hankintayksiköltä saama vastike hankinnan kohteesta on ollut yhdistelmä tavara- ja rahavastiketta. Näillä molemmilla on ollut taloudellista arvoa. Virasto toteaa, että Lohjan kaupungin kaivurikuormaajan vaihtoa koskevassa sopimuksessa on ollut kyse hankintalain 4 §:n mukaisesta tavarahankintasopimuksesta. Hankintapäätöksessä ja kauppakirjassa korvaavan kaivurikuormaajan hankintahinnaksi on määritetty 202 500,00 euroa (alv 0 %). Hankinnan kokonaisarvo ylittää selvästi tavarahankintoihin soveltuvan 60 000 euron kansallisen kynnysarvon ja hankinta olisi siten tullut kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti.

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.

Koska hankintayksikkö on tehnyt kaivurikuormaajan hankinnan valitsemaltaan toimittajalta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, on Lohjan kaupungin kaivurikuormaajan hankinta hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettu suorahankinta. Hankintayksikkö ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n suorahankintaperusteista.

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

Johtopäätös

Lohjan kaupunki on kaivurikuormaajan hankintaa tehdessään laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinta mainitun lain mukaisesti. Kaupunki on tehnyt suorahankinnan ilman hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että Lohjan kaupungin olisi tullut kilpailuttaa kaivurikuormaajan hankinta julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 25 §, 27 §, 40 § ja 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

17.3.2023

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 Lohjan kaupunki