

## Asia

Hankintojen valvonta: Keravan kaupungin keppijumppakeppien ja hyvinvointipalvelupaketin hankinta

## Ratkaisu

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

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 13.9.2023 pyytänyt asiassa selvitystä Keravan kaupungilta, joka on toimittanut vastauksensa virastolle 10.10.2023. Virasto on 16.10.2023 pyytänyt Keravan kaupungilta annetun vastauksen täsmentämistä, jonka kaupunki on toimittanut virastolle 1.11.2023.

## 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.

## Asiaselostus

Keravan kaupungin (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") kasvatuksen ja opetuksen toimialajohtaja on 15.6.2023 tehnyt kaksi erillistä hankintapäätöstä viranhaltijapäätöksinä.

Hankintapäätöksellä § 20/2023 Keravan kaupunki on hankkinut hyvinvointipalvelupaketin Liikuntapalvelut Keppi ja Porkkana Oy:ltä. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta. Hankinnan kokonaisarvo on ollut 59 952 euroa (alv 0 %). Hankintapäätöksen perusteluiden mukaan kevään 2023 aikana taukoliikuntaa pilotoitiin ja kokeiltiin Keravalla noin tuhatoppilaan ja heidän opettajiensa kanssa ja kokeilujen jälkeen päätettiin ottaa keppijumppa keravalaisien esioppilaiden, oppilaiden ja opiskelijoiden taukoliikuntamuodoksi syyslukukauden 2023 alusta lukien. Taukoliikuntahetki voi olla osa liikuntavälituntia tai sen voi pitää oppitunnin lomassa. Hankintapäätöksessä on edelleen todettu, että keppijumppa toteutetaan ohjatusti videolta, joten opettajakin voi vain jumppata mukana. Liikuntapalvelut Keppi & Porkkana Oy:n Keravan kaupungille tekemän tarjouksen mukainen palvelupaketti on koostunut taukoliikuntavideoiden starttivideopaketesta, joka toinen kuukausi toimitettavista uusista ohjausvideoista, "Tulenkantajien" eli vastuopettajien koulutuksesta ja säännöllisestä yhteydenpidosta heidän kanssaan sekä lukuvuosisista tapahtumapäivien järjestämisestä.

Hankintapäätöksellä § 21/2023 Keravan kaupunki on hankkinut keppijumppapakeppeja ja näiden keppien säilytyspussit Kyykkylieke Oy:ltä. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintailmoitusta. Hankinnan kokonaisarvo on ollut 48 430 euroa (alv 0 %). Hankinnan sisältö -otsikon alla hankinnasta on todettu seuraavaa: "Keppijumppaa varten on tarkoitus hankkia jumppapakit jokaiseen kaupungin esiopetusryhmään ja koululuokkaan. Lisäksi hankitaan keppien säilytykseen tarkoitettu pussi." Hankinta on sisältänyt 4175 keppijumppapakettia ja 167 jumppapakettien säilytyspussia.

### Keravan kaupungin selvitys

Huomioiden, että molemmat suorahankintapäätökset on tehty samana päivänä saman viranhaltijan toimesta, KKV on pyytänyt asiassa kaupungilta selvitystä hankintojen hankintalainmukaisuuden arvioimiseksi.

Keravan kaupungin selvityksen mukaan hyvinvointipalvelupaketti on kokonaisuus, johon voidaan soveltaa hankintalain liitteen E mukaisen palveluhankinnan 400 000 euron kansallista kynnyсарvoa. Hyvinvointipalvelupaketti on kuitenkin vaikea asettaa yhden pääasiallisen CPV-koodin alle ja siihen voi kaupungin käsityksen mukaan soveltua osittain myös terveys- ja hyvinvointipalveluiden CPV-koodi 98334000-3. Virasto on pyytänyt kaupungilta täsmennystä liitteen E mukaisen kynnyсарvon soveltumista koskien. Keravan kaupunki on täsmennänyt, että sen käsityksen mukaan hyvinvointipalvelupakettiin soveltuu useampi liitteen E mukainen CPV-koodi. Hyvinvointipalvelupaketin hankintaan parhaiten soveltuva pääasiallinen CPV-koodi on

kaupungin mukaan verkko-opiskelupalveluiden CPV koodi 80420000–4. Hankintaan soveltuvia CPV-lisäkoodeja ovat 80511000–9 - henkilökunnan koulutuspalvelut, 92622000–7 - urheilutapahtumien järjestelypalvelut ja 79952000–2-tapahtumapalvelut. Kaupungin mukaan hyvinvointipalvelupaketin hankinnassa on kyse liitteen E soveltamisalaan kuuluvasta verkko-opiskelupalvelun hankinnasta, koska keppijumppavalmennus toteutetaan verkko-opetukseksi ja keppijumppavideot ovat saatavilla verkkopalvelusta.

Kaupungin mukaan hyvinvointipalvelupaketti ja keppijumppakepit ovat toisistaan erillisiä, itsenäisiä hankintoja eivätkä ne muodosta hankintalain mukaista luontevaa hankintakokonaisuutta. Keppijumppakeppien ja säilytuspussien hankinta on ollut kertahankinta, jolle on varattu erillinen määräraha. Lisäksi keppijumppakepit ja säilytuspussit jäävät kaupungin omistukseen ja niitä käytetään niiden koko käyttöajan myös muuhun koululaisten liikuntaa ja hyvinvointia edistävään toimintaan koulupäivinä. Hyvinvointipalvelupaketista on tehty kolmen vuoden määräaikainen sopimus. Sopimus sisältää ehdon, jonka mukaan tilaaja voi irtisanoa sopimuksen 4 kuukauden irtisanomisajalla ilman erityistä syytä. Irtisanomismahdollisuus on varattu muun muassa kaupungin taloudellisen tilanteen ja koululiikuntapalveluille varattujen määrärahojen muutoksien huomioimiseksi. Kaupungin mukaan irtisanomismahdollisuus korostaa palveluhankinnan erillisyyttä tavarahankinnasta. Tämän lisäksi hankintojen käsitteleminen yhtenä kokonaisuutena olisi rikkonut hankintalain 31 §:n ja Keravan kaupungin oman hankintaohjeen mukaista kieltoa yhdistellä eri hankintalajien hankintoja keinotekoisesti, sillä tässä tilanteessa tavarahankinta olisi keinotekoisesti yhdistetty mahdolliseen korkeamman liitteen E mukaisen kynnysarvon palveluhankintaan.

## 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.

### Hyvinvointipalvelupaketin hankintaan soveltuva CPV-koodi

Hankintayksikkö on esittänyt, että hyvinvointipalvelupaketin hankinnassa on kyse liitteen E soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta, sillä hankintaan parhaiten soveltuva pääasiallinen CPV-koodi on liitteen E soveltamisalaan kuuluva verkko-opiskelupalveluiden CPV-koodi 80420000–4.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3–4 kohdassa toisin säädetä. Momentin 3 ja 4 kohtien mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonnäköalaa laskettuna on 400 000 euroa liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalouden palveluja koskevissa hankinnoissa ja 300 000 euroa liitteen E 5–15 kohdassa tarkoitettuja muita erityisiä palveluja koskevissa hankinnoissa. Hankintalain liitteessä E liitteen soveltamisalaan kuuluvat CPV-koodit on lueteltu tyhjentävästi.

Hankintalain sosiaali- ja terveystalain sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskevan 12 luvun 111 §:ssä on todettu, että hankintayksikön on ilmoitettava luvun mukaisista palveluhankinnoista siten kuin hankintalain 7 luvussa säädetään. Hankintalain 7 luvun 58 §:n 2 momentissa on todettu, että hankintojen määrittelyssä on käytettävä 4 §:n 15 kohdassa tarkoitettua yhteistä hankintanimikkeistöä (CPV). Hankintalain 4 §:n mukaan yhteisellä hankintanimikkeistöllä (CPV) tarkoitetaan yhteisestä hankintasanastosta (CPV) annettussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2195/2002 sekä yhteisestä hankintasanastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2195/2002 sekä julkisista hankintamenettelyistä annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta ja yhteisen hankintasanaston tarkistuksesta annettussa komission asetuksessa (EY) N:o 213/2008 tarkoitettua viitenimikkeistöä.

Euroopan unionissa julkisista hankinnoista tietoa tarjoavilla verkkosivuilla <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv> on muun ohella todettu, että hankintaviranomaisten olisi löydettävä koodi, joka vastaa suunniteltua hankintaa mahdollisimman täsmällisesti. KKV toteaa, että CPV-koodit ovat hankintojen ilmoittamisen apuväline. Hankinnalle tulee ilmoittaa pääasiallinen CPV-koodi, jonka lisäksi hankinnalle voi ilmoittaa myös lisäkoodeja. Hankintailmoituksessa hankinnalle ilmoitettavan pääasiallisen CPV-koodin tulee vastata hankinnan lajia.<sup>1</sup> Koska liitteen E soveltamisala on määritelty tyhjentävästi CPV-koodien listauksena, ainoastaan tilanteessa, jossa hankinnan pääasialliseksi CPV-koodiksi voidaan perustellusti ilmoittaa liitteen E mukainen CPV-koodi, hankinnassa on kyse liitteen E soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta. Euroopan unioni on julkaissut CPV-koodien valinnan tueksi seliteosan vuonna 2008.<sup>2</sup> Tässä seliteosassa ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, minkä tyyppisten hankintojen tulisi katsoa olevan liitteen E CPV-koodin 80420000–4 mukaisia verkko-opiskelupalveluita.

KKV katsoo, että kulloinkin kyseessä olevaa hankintaa parhaiten vastaavan ja hankintaa kuvaavan pääasiallisen CPV-koodin valinnassa tulee arvioida hankinnalle asetettuja tavoitteita ja tarkoitusta sekä hankinnan konkreettista sisältöä kokonaisuutena. Hankintaa parhaiten vastaavan CPV-koodin valinta osana hankinnan valmistelua vaatii huolellista tapauskohtaista harkintaa.

Keravan kaupungin hyvinvointipalvelupakettia koskevan hankintapäätöksen perusteluiden mukaan hyvinvointipalvelupaketti hankitaan oppilaiden hyvinvoinnin ja liikkuvuuden lisäämiseksi.<sup>3</sup> Edelleen hankinnan tavoitteena on hankintapäätöksen mukaan luoda taukoliikunnasta pysyvä hyvinvointi-ilmio Keravalle. KKV toteaa, että hankinnan välitön tavoite tai tarkoitus ei ole tiedon opiskelu tai oppiminen. KKV toteaa, että hankintapäätöksestä käy selvästi ilmi, että hyvinvointipalvelupaketin mukaista keppijumppaa tullaan ensisijaisesti suorittamaan yhdessä oppilaiden ja opettajien kesken koulupäivien aikana, fyysisesti Keravan esiopetusryhmien ja koulujen tiloissa: "Starttipaketti

<sup>1</sup> <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/info/cpv>

<sup>2</sup> [https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv\\_2008\\_explanatory\\_notes\\_fi.pdf](https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/36234/cpv_2008_explanatory_notes_fi.pdf)

<sup>3</sup> "Esiselvityksessä, jossa oppilaille tehtiin alku- ja loppumittaukset harjoiteltujen liikkeiden osalta, todettiin, että vähäiselläkin keppijumppamäärällä saadaan oppilaiden liikkuvuutta ja hyvinvointia merkittävästi lisättyä. Esiselvityksen tulokset sekä keppijumpan toteuttamismahdollisuudet päiväkodeissa ja koulussa yhdenvertaisesti ratkaisivat sen, että oppilaiden päivittäinen taukoliikuntahetki on päätetty toteuttaa keppijumppaamalla."

sisältää eri sisältöisiä ammattilaisten laatimia taukoliikuntavideoita, joiden pohjalta oppilaat opettajiansa johdolla suorittavat päivittäisen taukoliikunta-hetken esiopetusryhmissä ja kouluissa." Hankinnassa ei hankintapäätöksen perusteella ole kyse taukoliikuntaan tai esimerkiksi oikeaoppiseen keppijump-patekniikkaan liittyvästä teoreettisesta verkkokurssista, jonka kaupunki olisi hankkinut oppilaille itsenäisesti kotona istuen opiskeltavaksi. Hankintapäätök-sen perusteluissa on edelleen erikseen todettu, että taukoliikunta toteutetaan ohjatusti videolta, jolloin opettajatkin voivat vain jumpata mukana. KKV:n kä-sityksen mukaan videoissa ideana on se, että sekä koulun opettajat että op-pilaat tekevät keppijumpalliikkeitä videolta näkyvän suorituksen perässä ja tahdissa, joten palvelupaketin videoiden pääasiallinen tarkoitus ei myöskään ole se, että opettajat opetettaisiin ohjaamaan keppijumpaa.

KKV katsoo, että pelkästään se seikka, että hyvinvointipalvelupaketin hankin-tapäätöksessä on todettu, että "Tämän lisäksi oppilaille voidaan jakaa oh-jeita kotona tehtäviin yksinkertaisiin harjoitteisiin, jotka tukevat päiväkodissa tai koulussa toteutettavaa taukoliikuntaa" taikka se seikka, että keppijump-pavideot ovat saatavilla nettialustan kautta, eivät vielä tee hankinnan pää-asiallisesta kohteesta verkko-opiskelupalvelua. KKV:n arvion mukaan verkko-palvelun käyttö osana hankintaa ei ole ollut välttämätöntä, sillä hankinnalle asetettuihin tavoitteisiin voitaisiin päästä ja keppijumpaan liittyvät hyvinvoin-tipalvelut toteuttaa myös ilman verkkopalvelun tai -alustan käyttöä. Hankin-tayksikkö on virastolle antamassa selvityksessä vedonnut siihen, että keppi-jumpavalmennus toteutetaan verkko-opetuksena, mutta palvelusopimus ei tue tätä väitettä, sillä sopimuksessa on todettu vastuupettajien koulutuksen tapahtuvan pienryhmissä Tempaus-Areenan Keravan salilla. Huomionar-voista on myös se, että hankintayksikkö on itse hankintapäätöksessä nimen-nyt hankittavan taukoliikunta-palvelukokonaisuuden "hyvinvointipalvelupa-ketiksi", minkä lisäksi hankintapäätöksessä ei millään osin tuoda esille sitä, että hankinnassa olisi hankintayksikön arvion mukaan kyse verkko-opetuspal-velun hankinnasta tai liitteen E soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta.

Huomioiden hankinnan tarkoitus ja tavoitteet sekä hankinnan toteutukseen liittyvät seikat kokonaisuutena KKV katsoo että hyvinvointipalvelupaketissa ei ole kyse liitteen E mukaisesta verkko-opiskelupalvelun hankinnasta. KKV:n ar-vion mukaan hankinnan laji on tavallinen palveluhankinta ja hankintaa par-haiten kuvaava CPV-koodi on 98334000-3 Terveys- ja hyvinvointipalvelut.

#### Luonteva hankintakokonaisuus ja hankinnan ennakoitu arvo

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa lasket-taessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta il-man arvonlisäveroa. Arviointiin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteutta-mistavat, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä eh-dokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen ar-voa 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. Lainkohtaa koskevissa esitöissä<sup>4</sup> todetaan, että hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Lähtökohtana arvioinnissa on luontevan hankintakokonaisuuden määrittely. Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulee katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa. Pykälän vastaista on siten esimerkiksi pilkkoa samanlaisista tavaroista koostuva hankinta osissa kilpailutettavaksi lain säännösten välttämisen tarkoituksessa. Säännös ei kuitenkaan estä hankinnan jakamista osiin sellaisissa tapauksissa, joissa kunkin erän hankinta toteutetaan lakiehdotuksen menettelytapavaatimusten mukaisesti.

KKV toteaa, että lain esitöissä todetulla tavalla luontevan hankintakokonaisuuden käsite liittyy lähtökohtaisesti keskenään samantyyppisten tavaroiden tai palveluiden hankintoihin. Hankintalain mukainen luonteva hankintakokonaisuus voi kuitenkin joissain tapauksissa koostua myös keskenään erilaisista ja eri hankintalajeihin kuuluvista osa-alueista. KKV toteaa, että esimerkiksi sekamuotoisia sopimuksia koskevien hankintalain oikeusohjeiden lähtökohtana on tilanne, jossa yksi hankinta koskee kahta tai useampaa eri hankintalajia.

Markkinaoikeus on ratkaisussaan MAO:H:256/2021 arvioinut, muodostivatko Infrakit-ohjelmiston lisenssit ja ohjelmiston käyttöä koskevat asiantuntija- ja kehityspalvelut keskenään hankintalain tarkoittaman luontevan hankintakokonaisuuden. Hankinnoista oli päätetty erillisillä hankintapäätöksillä. Arviossaan markkinaoikeus otti huomioon sen, että molemmat hankinnat olivat liittyneet samaan sovellukseen ja sen käyttöön hankintayksikössä; sen että Infrakit-sovelluksen käyttö, johon asiantuntija- ja kehityspalveluiden hankinta oli liittynyt, ei ollut mahdollista ilman ohjelman lisenssien hankintaa sekä sen, että ohjelman lisenssejä koskeva hankintatarve oli täytetty hyvin nopeasti asiantuntija- ja kehityspalveluiden hankinnan jälkeen. Markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö ei ollut esittänyt riittävästi näyttöä siitä, että sillä oli ollut todellinen tai tekninen tarve hankkia asiantuntija- ja kehityspalvelut ja lisenssit lyhyen ajan sisällä toteutetuissa eri hankintamenettelyissä ja -sopimuksissa. Luontevaa hankintakokonaisuutta koskevassa arviossaan markkinaoikeus katsoi, että asiantuntija- ja kehityspalveluhankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa olisi tullut ottaa huomioon myös myöhemmin tehty ohjelman lisenssien hankinnan ennakoitu arvo siltä osin kuin lisenssit oli hankittu vuodelle 2021 ja kuin ne olivat liittyneet asiantuntija- ja kehityspalveluiden hankintaan.

Virasto toteaa, että arvioitaessa Keravan kaupungin tekemiä hyvinvointipalvelupaketin ja keppijumppakeppien hankintoja ja sitä, onko kyseessä toisistaan erilliset hankinnat vai yksi luonteva hankintakokonaisuus, asiassa tulee ensinnäkin huomioida se, että molemmat hankinnat ovat liittyneet Keravan kaupungin koulujen ja esiopetusryhmien syyslukukaudella 2023 alkaneeseen taukoliikuntahankkeeseen. Hyvinvointipalvelupaketin sisältö on koskenut

---

<sup>4</sup> HE 108/2016 vp s. 121.

nimenomaan jumppakeppien avulla tehtävää taukoliikuntaa, joten hyvinvointipalvelupaketin käytännön toteutus kouluissa ja esiopetusryhmissä on edellyttänyt jumppakeppien hankintaa. KKV katsoo, että hyvinvointipalvelupaketti ja jumppakepit ovat muodostaneet yhden toiminnallisen kokonaisuuden. Vaikka hankintayksikkö on virastolle antamassaan selvityksessä vedonnut siihen, että jumppakeppejä voidaan hyödyntää myös muussa koulujen toiminnassa, hankintapäätöksessä jumppakeppien hankintaa on perusteltu ainoastaan taukoliikuntahankkeen mukaisella keppijumpalla. KKV toteaa myös sen, että mikäli jumppakepit olisi hankittu ensisijaisesti esimerkiksi liikuntatunneilla hyödynnettäväksi, hankittavien jumppakeppien lukumäärä olisi voinut olla huomattavasti vähäisempi. Näiden seikkojen lisäksi hyvinvointipalvelupaketin ja keppijumppakeppien hankinnoista on päätetty saman viranhaltijan toimesta, samana päivänä, peräkkäisillä hankintapäätöksillä. Päätökset on siten käytännössä tehty samanaikaisesti. KKV katsoo, että se, että jumppakeppien hankinnalle on varattu erillinen määräraha taikka se, että kepit jäävät kolmen vuoden sopimuskauden jälkeen kaupungin omistukseen, eivät muodosta asiassa saatu muu selvitys ja olosuhteet huomioiden riittävää selvitystä tarpeesta toteuttaa hankinnat erillisissä hankintamenettelyissä.

KKV katsoo, että hyvinvointipalvelupaketin ja keppijumppakeppien hankinta muodostavat edellä mainituilla perusteilla yhden, palvelu- ja tavarahankinnoista koostuvan hankintalain mukaisen luontevan hankintakokonaisuuden. Tämän hankintakokonaisuuden pääasiallisena kohteena on ollut hyvinvointipalvelupaketti, sillä hyvinvointipalvelupaketin ennakoitu kokonaisarvo on ollut suurempi kuin jumppakeppien ja niiden säilytyspussien kokonaisarvo. Hankintaan soveltuu tällä perusteella palveluhankintoja koskevat oikeusohjeet.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. Hankintakokonaisuuden kokonaisarvo on ollut 108 382 euroa, mikä on ylittänyt kansallisten palveluhankintojen kynnysarvon.

#### Hankintalain mukainen suora hankintaperuste

Kansallisia hankintoja koskevan hankintalain 11 luvun 100 §:n mukaan hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Pykälän toisen momentin mukaan suora hankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään.

Hankintalain 101 §:n mukaan hankintayksikön on toimitettava tämän luvun mukaisesta hankinnasta ja suunnittelukilpailusta julkaistavaksi ilmoitus sähköisesti suomen- tai ruotsinkielisenä internet-osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) käyttäen kansalliselle hankintailmoitukselle tarkoitettua lomaketta.

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.

Keravan kaupungin hankintapäätösten perusteella hyvinvointipalvelupaketin ja keppijumppakeppien hankintaa ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankinta on tehty julkaisematta siitä etukäteen hankintailmoitusta, on Keravan kaupungin hankinnassa kyseessä hankintalain 40§:n 1 momentin mukaisesta suoramankinnasta.

Keravan kaupunki ei ole hankintapäätöksissä tai virastolle antamassaan selvityksissä vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetystä suoramankintaperusteista. Hankintapäätöksissä ja virastolle antamassaan selvityksessä kaupunki on perustellut hyvinvointipalvelupaketin kilpailuttamatta jättämistä sillä, että valittu palveluntuottaja on keppijumppa-palvelukokonaisuuden tuottamiseen erikoistunut yritys, eikä vastaavaa palvelua ole muualta saatavissa. Jumppakeppien ja niiden säilytyspussien suoramankintoja kaupunki on taas perustellut sillä, että markkinakartoituksen perusteella sen saaman tarjous on yksikköhinnoiltaan edullinen suhteessa muuhun tarjontaan, minkä lisäksi toimittaja pystyi vastaamaan hankintayksikön volyymitarpeeseen. Virastolle antamassaan selvityksessä kaupunki on tuonut esille sen, että on haluttu hankkia puisia, eri oppilasryhmille mitoitettuja, erityisesti keppijumppaan tarkoitettuja keppejä ja koululuokkakäyttöön soveltuva säilytysratkaisu.

KKV toteaa, että nämä Keravan kaupungin esiin tuomat seikat eivät ole hankintalain mukaisia suoramankintaperusteita. Virasto ei katso minkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetyn suoramankintaperusteen täyttyvän.

## Johtopäätös

Keravan kaupunki on tehdessään hyvinvointipalvelupaketin ja keppijumppakeppien sekä niiden säilytyspussien hankintapäätökset laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Hankinnat ovat muodostaneet yhden luontevan hankintakokonaisuuden, joka on ylittänyt siihen soveltuvan palveluhankintojen kansallisen kynnyksarvon. Suoramankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

KKV toteaa, että hankintakokonaisuus olisi tullut kilpailuttaa julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi ollut kilpailutuksessa mahdollista jakaa luonteva hankintakokonaisuus kahteen tai useampaan osaan hankintalain oikeusohjeiden mukaisesti.

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

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 25 §, 27 §, 31 §, 40 §, 58 §, 100 §, 101 §, 111§, 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 johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski, puhelin 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski

Jakelu Keravan kaupunki