

4.3.2024

Asia

Hankintojen valvonta: Inarin kunnan matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 2.10.2023 pyytänyt asiassa selvitystä Inarin kunnalta, joka on toimittanut vastauksensa 31.10.2023 ja korjatun vastauksensa 13.11.2023.

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.

4.3.2024

Asiaselostus

Inarin kunta (jäljempänä myös "kunta" ja "hankintayksikkö") on hankkinut vuosittain matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen palveluita kilpailuttamatta Lapland North Destinations Oy:ltä (jäljempänä myös "LND"). Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Niistä ei ole myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä, vaan ainoastaan hankintasopimuksia.

Sekä vuoden 2022 että vuoden 2023 sopimuksen arvo on ollut 250 000 euroa (alv. 0 %).

Inarin kunnan selvitys

Inarin kunta on hankkinut LND:ltä kunnan matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen palveluita. Kunnan antaman selvityksen mukaan se on ollut perustamassa LND:tä (aiemmilta nimiltään myös Pohjois-Lapin Matkailu Oy ja Inari-Saariselkä Matkailu Oy) yhdessä alueella toimivien yritysten kanssa. Kunnan mukaan matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankintaa ei ole kilpailutettu, koska sopimussuhde on alkanut ennen ensimmäisen hankintalain (1505/1992) voimaantuloa, vuonna 1992.

Vuoden 2023 sopimuksessa hankittavaan palveluun kuuluvista tehtävistä on todettu seuraavasti: Inari-Saariselkä Matkailu Oy vastaa Inarin kunnan matkailutoimen hoitamisesta ja kehittämisestä huolehtien alueen aluemarkkinoinnin ja brändiviestinnän koordinoimisesta ja toteutuksesta, alueen matkailutilastoista, muusta erikseen sovittavasta alueellisesta matkailun kehittämisestä sekä matkailuedustuksista keskeisissä työryhmissä.

Hankintayksikkö on tuonut antamassaan selvityksessä esiin, että sillä on joka tapauksessa hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen suorahankintaperuste, sillä ainoastaan LND:llä on mahdollisuus tuottaa kyseessä olevat matkailunedistämispalvelut riittävällä laajuudella ja alueosaamisella. Hankintayksikkö on lisäksi todennut, ettei sen voida katsoa saaneen itse aikaan LND:n yksinoikeutta, sillä esimerkiksi LND:n alueosaaminen ja aseman saavuttaminen on syntynyt vuosikymmenten kuluessa, eikä yritystä perustettaessa alueella ole ollut vastaavanlaista toimijaa. Hankintayksikön mukaan Pohjois-Lapin alueella ei ole edelleenkään toista organisaatiota, joka pystyisi vastaamaan sekä hankintayksikön että alueella toimivien yritysten tarpeisiin riittävän kattavasti, ja jolla olisi vastaavat yhteistyöverkostot kuin LND:llä.

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan vuosien 2022 ja 2023 sopimuksen arvo on ollut 250 000 euroa (alv. 0 %). Vuoden 2023 sopimus on allekirjoitettu toukokuussa 2023. Allekirjoitettu sopimus koskee sopimuskautta 1.1.2023-31.12.2023. Sopimuksesta on maksettu ennen sopimuksen allekirjoittamista 104 166,65 euroa.

Inarin kunnanhallituksen 20.3.2023 tekemästä päätöksestä (§ 66) ilmenee, että kunta on alkanut oma-aloitteisesti selvittämään kunnan ja LND:n sopimussuhteen laatua. Kunnanhallitus on sopimussuhteen jatkamiseksi edellyttänyt, että LND:ssä aloitetaan strategiatyö tehokkaan toiminnan

4.3.2024

varmistamiseksi, ja että yhtiön hallintomallia uudistetaan. Nämä toimet on aloitettu vuonna 2023.

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.

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO 64/19 arvioinut vuosittain solmittavien sopimusten suhdetta alkuperäiseen sopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että tilanteessa, jossa kaupunki oli vuosittain solminut elinkeinoelämän neuvonta- ja kehityspalvelun tuottamista koskevan sopimuksen, oli kyseessä itsenäinen palveluhankinta, joka oli koskenut vain sopimuskauden mukaista vuotta. Markkinaoikeus otti arvioinnissaan huomioon, että hankintapäätöksessä ei todettu kyseessä olevan aiempien sopimusten jatkaminen eikä aiempiin sopimuksiin muutoinkaan viitattu. Lisäksi kun sopimukset oli määritelty nimenomaisesti vuoden pituisiksi, ei aiempien vastaavan tyyppisten sopimusten perusteella voitu katsoa, että uusin päätös olisi koskenut jo aiemmin tehdyn hankintapäätöksen perusteella aloitettua hankintaa ja sen puitteissa hankittavia palveluja.

Hankintayksikön virastolle antaman selvityksen mukaan Inarin kunnan matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankinnasta ei ole tehty kirjallisia hankintapäätöksiä viime vuosina. Hankintayksikkö on viitannut antamassaan selvityksessä siihen, että hankintaa koskeva sopimussuhde olisi alkanut jo vuonna 1992 solmitulla sopimuksella. Virasto kuitenkin toteaa, että vuonna 1992 on sovittu ainoastaan yhtiön perustamisesta sekä kolmen vuoden rahoituksesta, eikä toistaiseksi voimassa olevasta sopimuksesta.

Selvityksen perusteella Inarin kunta ja LND ovat tehneet uuden sopimuksen vuosittain ja palveluja on sitouduttu ostamaan vain vuoden mittaiselle sopimuskaudelle. Esimerkiksi vuosien 2019–2023 sopimuksissa todetaan, että sopimuksen osapuolet sopivat viimeistään seuraavan vuoden loppuun mennessä seuraavan vuoden sopimuksesta ja siihen liittyvästä korvauksesta. KKV toteaa, että kyse on määräaikaisesta hankinnasta, eikä toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen jatkamisesta.

4.3.2024

KKV toteaa myös, että sopimusta ei ole solmittu vuosittain täysin saman sisällöisenä. Esimerkiksi vuoden 2023 sopimukseen on otettu mukaan erityisehtoja rahoituksen jatkamisen edellytyksistä. Lisäksi vuosina 2019 ja 2020 sopimuksen korvaus on sidottu siihen, että palveluntuottaja kerää vastaavan rahamäärän kunnan alueella toimivilta yrityksiltä toimintamaksuina. Vuoden 2021 ja 2022 sopimuksissa puolestaan todetaan, että kyseessä on poikkeusvuosi, sillä toimintarahen maksaminen ei ole sidoksissa siihen, että palveluntuottaja kerää vastaavan yritysmäärärahan kunnan alueella. Vuoden 2023 sopimuksessa ei ole lainkaan mainintaa vastaavasta yritysmaksujen keräämisestä. KKV toteaa, että hankinnan ehtojen muuttaminen vahvistaa entisestään arviota siitä, että kyse ei ole toistaiseksi voimassa olevasta sopimuksesta.

KKV katsoo, että vuonna 1992 solmitulla sopimuksella ei ole sovittu palveluhankinnoista eikä myöhemmin tehdyillä sopimuksilla voida katsoa jatkettua alkuperäisen sopimuksen mukaisia hankintoja. Sen sijaan hankintayksikkö ja LND ovat vuosittain sopineet palveluiden hankinnasta vuoden mittaiselle sopimuskaudelle. Virasto toteaa, että Inarin kunnan ja LND:n solmimat hankintasopimukset ovat olleet itsenäisiä palveluhankintoja, jotka ovat koskeneet vain sopimuskauden mukaista vuotta.

Hankinnan ennakoitu arvo

Hankittavat palvelut sisältävät matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen, alueen aluemarkkinoinnin ja brändiviestinnän koordinoinnin ja toteutuksen, alueen matkailutilastoista vastaamisen, muun erikseen sovittavan alueellisen matkailun kehittämisen sekä vastaamisen matkailuedustuksista keskeisissä työryhmissä. KKV katsoo, että kyseessä on tavanomainen palveluhankinta, joka pitää sisällään markkinointia, matkailuneuvontaa ja muuta matkailupalvelua, eikä kyseessä ole ainakaan pääosin mikään liitteessä E luetelluista palveluista¹.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnyсарvo on 60 000 euroa. Muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisten osalta tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnyсарvo on vuosien 2022 ja 2023 aikana ollut 215 000 euroa².

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

¹ KKV katsoo, että hankinta koskee esimerkiksi CPV-koodeja 635150000 Matkailupalvelut, 635130000 Matkailuneuvontapalvelut sekä 79340000 Mainonta- ja markkinointipalvelut. Hankinnassa ei olisi kyse esimerkiksi liitteen E palvelusta 75125000 Matkailualan hallinnolliset palvelut.

² Hankintalain 26 §:n 3 momentin mukaan Euroopan komissio tarkistaa kynnyсарvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyin menettelyin mukaisesti ja julkaisee tarkistetut kynnyсарvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin pykälän 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot.

4.3.2024

Hankintayksikkö on tehnyt sekä vuodelle 2022 että vuodelle 2023 yhden vuoden mittaisen määräaikaisen sopimuksen. Hankintayksikön ajalle 1.1.2022 – 31.12.2022 tekemän sopimuksen toteutunut arvo on ollut 250 000 euroa (alv. 0 %). Ajalle 1.1.2023 – 31.12.2023 solmitussa sopimuksessa todetaan, että hankintayksikkö sitoutuu maksamaan LND:lle ostopalvelusopimuksen sisältämien tehtävien hoidosta korvausta enintään 250 000 euroa (alv. 0 %) vuonna 2023. Hankintojen arvot ovat näin ollen ylittäneet edellä mainitut kynnyсарvot.

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.

Kunnan selvityksen perusteella matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankintaa ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja valitsemaltaan toimittajalta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Inarin kunnan matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

Inarin kunta on selvityksessään vedonnut hankintalain 40 §:n 2 momentissa 2 kohdassa säädettyyn suorahankintaperusteeseen. Kyseisen lainkohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Säännöksen soveltamisen lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Hankintalain esitöiden lainkohtaa koskevissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin³ 4 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. Yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suorahankinta olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintaa ei voida kilpailuttaa ainoan mahdollisen toimittajan suojattujen immateriaalioikeuksien vuoksi. Kyseessä tulee olla objektiivinen yksinoikeus siten, että hankintayksikkö ei ole itse saanut aikaa yksinoikeutta. Säännöksen tarkoittamana syynä ei voi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietyille palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen taikka hankintojen puutteellisesta suunnittelusta aiheutuvat tilanteet, jollainen voi olla kysymyksessä muun muassa hankintatarpeen tultua vajavaisesti kartoitetuksi etukäteen.⁴

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

⁴ HE 108/2016 vp, s. 134.

4.3.2024

Inarin kunta hankkii LND:ltä kunnan matkailutoimen kehittämisen ja hoitamisen palveluita. Kunnan antaman selvityksen mukaan ainoastaan LND:llä on mahdollisuus tuottaa kyseessä olevat matkailunedistämispalvelut riittävällä laajuudella ja alueosaamisella. Kunta on lisäksi vedonnut LND:n yhteistyöverkostoihin. Kunta on myös todennut, että LND:n alueosaaminen on syntynyt ja asema on saavutettu vuosikymmenten kuluessa, eikä yritystä perustettaessa alueella ole ollut vastaavanlaista toimijaa.

KKV toteaa, että käsillä olevan sopimuksen mukaiset matkailutoimen kehittämisen ja hoitamisen palvelut ovat luonteeltaan sellaista, joka kuuluvat tavanomaiseen liiketoimintaan palveluntarjoajan alalla. Kyseessä ei voida katsoa olevan sellaisen palvelun tuottaminen, jota varten vaadittaisiin sellaista erityistä tietotaitoa tai keinoja, joita vain valitulla palveluntuottajalla on käytössään. Virasto katsoo, että hankittu matkailutoimen hoitaminen ja kehittäminen ei ole laadultaan sellaista, etteivätkö muut mahdolliset palveluntuottajat pystyisi sitä tarjoamaan. Lisäksi hankintayksikön esiin tuomat LND:n osaaminen ja asema ovat olleet mahdollista saavuttaa nimenomaan hankintayksikön vuodesta 1992 siltä tekemien suorahankintojen ansiosta. Näin ollen virasto katsoo, että kyse on tilanteesta, jossa hankintayksikkö olisi joka tapauksessa itse saanut aikaan väitetyt yksinoikeuden.

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

Palveluntuottajan sidosyksikköasema

Hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Inarin kunta ei ole antamassaan selvityksessä vedonnut palveluntuottajan sidosyksikköasemaan. KKV kuitenkin selvyiden vuoksi toteaa, että LND:n omistajina on hankintayksiköiden lisäksi yksityisiä tahoja. Kyseessä ei näin ollen ole hankintalain 15 §:n mukainen hankinta hankintayksikön sidosyksiköltä, riippumatta siitä, täyttyvätkö sidosyksikkömääritelmän muut edellytykset.

Johtopäätös

Inarin kunta on tehdessään matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut

4.3.2024

kilpailuttaa matkailutoimen hoitamisen ja kehittämisen hankinta julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 15 §, 25 §, 27 §, 40 §, 128 §, 139 § ja 140 § 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 Anni Vanonen, puhelin 029 505 3875, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Anni Vanonen

Jakelu

Inarin kunta