

27.10.2025

Asia

Hankintojen valvonta: Helsingin kaupungin taloussuunnittelujärjestelmän suorahankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Helsingin kaupungin huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin, erityisesti hankintalain 136 §:ään, hankintalain 40 §:n suorahankintaperusteisiin sekä hankintalain 27 §:n mukaiseen hankinnan ennakoidun arvon laskemiseen.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 3.12.2024 pyytänyt asiassa selvitystä Helsingin kaupungilta, joka on toimittanut pyydetyt selvitykset virastolle 13.12.2024. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 31.12.2024, johon kaupunki on toimittanut vastauksensa 14.1.2025.

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.

27.10.2025

Asiaselostus

Helsingin kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") on hankkinut taloussuunnittelujärjestelmän SaaS-palveluna ilman kilpailuttamista. Kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan (jäljempänä myös "Sotepe") toimialajohtaja on tehnyt 21.8.2023 päätöksen, jolla on hyväksytty FPM Clausion Cloud -järjestelmän käyttöönottoprojektin ja ylläpidon suora-hankinta insightsoftware Finland Oy:ltä (jäljempänä myös "insightsoftware") hankintalain 40 §:n 2 momentin perusteella. Päätöksen mukaan Sotepella aiemmin käytössä ollut FPM Clausion -tietojärjestelmä tullaan korvaamaan FPM Clausion Cloud -ratkaisulla.

KKV on pyytänyt Helsingin kaupungilta selvitystä hankinnasta.

Helsingin kaupungin selvitys

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla on aiemmin ollut käytössään FPM Clausion -ohjelmisto, joka on Sotepen käyttöön räätälöity taloussuunnittelu- ja budjetointijärjestelmä. Hankintayksikön mukaan järjestelmä vaati konekohtaisen asennuksen, joka uusien asennuksien, virhetapauksien ja päivityksien kohdalla oli huomattavan työllistävä toimialan atk-tuelle. Konekohtaiset asennukset ja päivitykset ovat hankintayksikön mukaan Sotepen kokoisessa organisaatiossa haastavia ja haavoittuvia.

Hankintayksikön mukaan vanhan FPM Clausion -ohjelmiston palvelimen käyttöjärjestelmäversion tuki päättyi syksyllä 2023. Vanhan palvelimen uusimisessa tuli esille, että järjestelmätoimittaja tarjosi uudenaikaista pilvipohjaista ratkaisua vanhan tilalle.

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan hankinnan kohteena on Sotepella aiemmin käytössä olleen FPM Clausion -järjestelmän siirtäminen pilvipalveluksi. Hankintayksikkö on todennut, että kyse on näin ollen aiemman ohjelmiston päivityksestä pilvipohjaiseksi ohjelmistoksi, ei uuden taloussuunnittelu- ja budjetointijärjestelmän hankkimisesta tai nykyisen järjestelmän uudelleen rakentamisesta. Hankintayksikön mukaan FPM Clausion Cloud siirtää vanhan järjestelmän pyörimään pilvipalveluun sellaisenaan, eikä ohjelmiston ominaisuudet, näkymät ja käyttö muutu oleellisilta osilta.

Hankintayksikkö on katsonut, että hankinnan osalta täyttyvät hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiset suora-hankintaedellytykset. Hankintayksikkö on tuonut antamassaan selvityksessä esiin, että järjestelmän ainoa toimittaja on Clausion-tuotteen omistava insightsoftware. Hankintayksikön mukaan mikään muu toimittaja ei pystyisi tarjoamaan hankinnan kohteena olevaa päivitystä ohjelmistoon, sillä muita hyväksytyjä toimittajia Clausion-tuotteelle ei ole.

Lisäksi hankintayksikön mukaan FPM Clausionin tietokantarakenne on liikesalaisuus, eikä ohjelman siirtoa pilveen voida ulkoistaa toiselle taholle vaarantamatta tätä. Clausioniin rakennettua Helsingin Sotepen räätälöityä

27.10.2025

ratkaisua ei hankintayksikön mukaan voida myöskään sellaisenaan siirtää toisen toimittajan ohjelmistoon teknisistä syistä, kuten eroavista tietokantarakenneista, johtuen. Hankintayksikön mukaan Clausionin yksityiskohtaisempi tekninen toiminta on määritelmällisesti liikesalaisuus, eikä ohjelmistoa, tai siihen liittyviä konsultointi- ja tukipalveluita voi muu toimittaja tarjota. Tietokanta on tuotteelle räätälöity, eikä sitä voi sellaisenaan käyttää ilman Clausion-sovelusta. Tuote ei ole open source -ratkaisu, eikä hankintayksikön mukaan perustu mihinkään sellaiseen kaupalliseen standardiin, jonka perusteella sen sisällä oleva laskenta voitaisiin sellaisenaan viedä toiseen ohjelmistotuotteeseen.

Hankintayksikkö on tehnyt vuonna 2004 runkosopimuksen ohjelmiston alkuperäisen toimittajan Basware Oyj:n (jäljempänä myös "Basware") kanssa. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan Basware on muuttunut sittemmin yrityskauppojen myötä Clausion Oy:ksi ja tämä sittemmin insightsoftware Finland Oy:ksi. 21.8.2023 tehdyn suoramarkkinapäätöksen mukaan sopimusehdoissa noudatetaan alkuperäistä vuoden 2004 sopimusta sekä sopimusosapuolien 28.5.2023 antamaa tarjousta koskien FPM Clausion Cloud käyttöönottoprojektia ja ylläpitoa. Hankintayksikön mukaan myös alkuperäisessä sopimuksessa on sovittu mahdollisuudesta päivityksiin ja mahdollisuuteen lisähankinnasta.

FPM Clausion Cloudin sopimuskauden pituus on 48 kuukautta. Hankintapäätöksessä hankinnan arvoksi on ilmoitettu neljälle vuodelle yhteensä 200 432 euroa (alv. 0 %). Hankintapäätöksen mukaan hankinta-arvoon sisältyy projektin määrittely 11 200 euroa, projekti 72 000 euroa sekä vuosittainen ylläpitokustannus 63 400 euroa, josta hankintayksikkö on vähentänyt aiemman järjestelmän ylläpitomaksun 34 092 euroa.

Hankintayksikkö ei antamansa selvityksen mukaan ole selvittänyt mahdollisuutta kilpailuttaa ja hankkia toista järjestelmää. Hankintayksikön mukaan kokonaan uuden järjestelmän hankkiminen olisi tullut huomattavasti kalliimmaksi, eikä se myöskään sovi Sotepen tietohallinnan strategiaan.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain soveltuminen ja kilpailuttamisvelvollisuus

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.

Hankintalain 173 §:n mukaan hankintalaki (1397/2016) on tullut voimaan 1.1.2017. Hankintalain 174 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti ennen lain voimaantuloa aloitettuihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hankintamenettelyihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain esitöiden mukaan hankintamenettely katsotaan aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisemisen hetkellä. Hankinnoissa, joissa ei edellytetä hankintailmoituksen julkaisemista, hankinta katsotaan aloitetuksi hetkellä, jona tarjouspyyntö

27.10.2025

tai neuvottelukutsu lähetetään taikka neuvottelut toimittajien kanssa aloitetaan.¹

Markkinaoikeus on ratkaisukäytännössään todennut, että hankintalain voimaantulosäännös ei sisällä erillistä säännöstä hankinnoista, jotka olisi tullut kilpailuttaa julkaisemalla hankintailmoitus, mutta joista ei ole julkaistu tällaista ilmoitusta. Markkinaoikeus on kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että sovellettavat säännökset ovat lähtökohtaisesti ne, jotka ovat voimassa sillä hetkellä, jolloin hankintaviranomainen valitsee noudatettavan menettelytyypin ja päättää lopullisesti siitä, onko se velvollinen järjestämään kilpailun ennen julkisen hankintasopimuksen antamista.² EUT:n oikeuskäytännön mukaan sillä seikalla, että alkuperäinen sopimus olisi tehty ennen kuin unioni oli antanut kyseistä asiaa koskevia oikeussääntöjä, ei olisi tämän kannalta merkitystä.³

KKV katsoo, että Helsingin kaupunki on tehnyt 21.8.2023 suorahankintapäätöksen, jolla se on valinnut noudatettavan menettelytyypin ja lopullisesti päättänyt siitä, että se ei kilpailuta FPM Clausion Cloud hankintaa. KKV toteaa, että hankintaan sovelletaan 1.1.2017 voimaan tulleen hankintalain säännöksiä.

Hankintasopimuksen syntyminen ja hankinnan ennakoitu arvo

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, tavarankäntä 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.⁴ 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.⁵

Asiassa saadun selvityksen perusteella hankintayksikkö ja toimittaja ovat allekirjoittaneet FPM Clausion Cloud käyttöönottoprojektia ja ylläpitoa koskevan tilauslomakkeen 30.8.2023. KKV katsoo, että hankintalain 128 §:ssä tarkoitettu erillinen kirjallinen hankintasopimus on tehty 30.8.2023.

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 248.

² Esim. MAO:65/19, 12.2.2019 ja MAO:324/19, 3.7.2019.

³ Asia C 526/17, Euroopan komissio v. Italian tasavalta, tuomio 18.9.2019, kohta 60.

⁴ HE 108/2016 vp, s. 223.

⁵ HE 190/2009 vp, s. 51–52.

27.10.2025

Kysymyksessä olevaa hankintaa koskevan sopimuksen tekohetkellä vuonna 2023 hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen EU-kynnysarvo on ollut 215 000 euroa.

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.

Hankintayksikön tekemän hankintapäätöksen mukaan hankinnan kokonaisarvo sisältäen projektin, projektin määrittelyn sekä ylläpidon on enintään 200 432,00 euroa (alv. 0 %). Hankintayksikkö on hankintapäätöksessään vähentänyt vuosittaisesta ylläpitomaksusta sen hetkisen järjestelmän ylläpitomaksut. KKV toteaa, että hankintalain mukaista ennakoitua arvoa laskettaessa ei voida ottaa huomioon hankintaa edeltäneitä kustannuksia vähentämällä niitä hankinnasta maksettavasta kokonaiskorvauksesta. Arvon laskennan perusteena on käytettävä hankintamenettelyn alkamisajankohdan mukaista suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta. Näin ollen KKV katsoo, että hankinnan ennakoitu arvo on todellisuudessa 336 800 euroa (alv. 0 %). KKV toteaa, että hankinnan arvo ylittää palveluhankinnoille asetetun EU-kynnysarvon.

Sopimusmuutosten olennaisuuden arviointi

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan hankinnan kohteena ei ole ollut uusi taloussuunnittelujärjestelmä, vaan aiemmin käytössä olleen Clausion-järjestelmän päivittäminen pilvipohjaiseksi järjestelmäksi. Suorahankintapäätöksessä hankintayksikkö on todennut, että hankinnan sopimusehdoissa noudatetaan saadun tarjouksen lisäksi alkuperäistä vuoden 2004 runkosopimusta, jossa on sovittu mahdollisuudesta päivityksiin ja lisähankintaan. Tämän vuoksi KKV on arvioinut taloussuunnittelujärjestelmän hankintaa aiempaan hankintasopimukseen tehtynä muutoksena.

Hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos:

- 1) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia;
- 2) sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty;

27.10.2025

- 3) muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti;
- 4) sopimuskumppani, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskumppanilla.

Hankintalain 136 §:n 1 momenttia koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu hankintadirektiivin johdanto-osan 109 kohtaan, jonka mukaan hankintaviranomaiset saattavat kohdata ulkoisia olosuhteita, joita ne eivät ole voineet ennakoida hankintasopimusta tehdessään, erityisesti kun hankintasopimus toteutetaan pitkällä ajanjaksolla. Tällöin tarvitaan tietynasteista joustavuutta, jotta hankintasopimus voidaan mukauttaa kyseisiin olosuhteisiin ilman uutta hankintamenettelyä. Ennalta arvaamattomien olosuhteiden käsite viittaa olosuhteisiin, joita hankintaviranomainen ei olisi voinut ennakoida alkuperäisen hankintasopimuksen huolellisesta valmistelusta huolimatta. Tällöin otetaan huomioon hankintaviranomaisen käytettävissä olevat keinot, hankkeen luonne ja ominaisuudet, alan hyvät toimintatavat sekä tarve varmistaa, että voimavarat, joita käytetään valmisteltaessa hankintasopimuksen tekoa, ovat asianmukaisessa suhteessa hankintasopimuksen ennakoitavissa olevaan arvoon. Sopimusmuutosta on kuitenkin pidettävä olennaisena, jos se muuttaa koko hankinnan luonteen esimerkiksi siten, että hankittavat rakennusurakat, tavarat tai palvelut korvataan jollakin muulla tai hankintatyyppiä muutetaan perustavanlaatuisesti.⁶

Hankintadirektiivin 72 artiklan 4 kohdan mukaan hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta pidetään merkittävänä muutoksena, jos hankintasopimus tai puitejärjestely on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna. Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 107 mukaan uusi hankintamenettely vaaditaan, kun tehdään olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen, erityisesti sopimuspuolten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaan ja sisältöön, teollis- ja tekijänoikeuksien jakaminen mukaan luettuna. Tällaiset muutokset osoittavat sopimuspuolten aikovan neuvotella hankintasopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen. Näin on erityisesti silloin, kun muutetut edellytykset olisivat vaikuttaneet alkuperäisen menettelyn tulokseen.

KKV toteaa, että tietojärjestelmien ja ohjelmistojen versioiden vaihdot ovat tavanomaisia ylläpitotoimia, jossa olemassa olevaan ohjelmistoon tehdään korjauksia ja päivityksiä. Version vaihdot voivat perustua ylläpitosopimukseen tai hankintasopimuksessa oleviin ehtoihin. Virasto kuitenkin toteaa, että täysin uuden, teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen ohjelmistoversion käyttöönottoa erillistä korvausta vastaan, ei voida pitää versiopäivityksenä. Sotepella aiemmin käytössä ollut FPM Clausion -järjestelmä on ollut on-premises-mallin mukaisesti asennettuna kaupungin omassa käyttöympäristössä, sen omille palvelimille. Käyttöympäristön vaihtamisen lisäksi sopimuksen hinnoitteluun sekä sopimuksen voimassaoloon on tehty muutoksia. Asiassa on siten arvioitava, ovatko sovelluksen käyttöympäristön vaihtaminen toimittajan ympäristöstä SaaS-palvelumallin mukaan tuotettavaan palveluun sekä sopimukseen tässä

⁶ HE 108/2016 vp, s. 227.

27.10.2025

yhteydessä tehdyt muut muutokset sellaisia muutoksia, joita on pidettävä hankintalain 136 §:n tarkoittamina olennaisina sopimusmuutoksina.

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan FPM Clausion Cloud -järjestelmään siirryttäessä ohjelmiston ominaisuudet, näkymät ja käyttö eivät muutu oleellisilta osin aiempaan verrattuna. KKV:n arvion mukaan uuden ja vanhan järjestelmän toimitustavat poikkeavat kuitenkin merkittävästi toisistaan tekniseltä toteutukseltaan ja tarjoajan näkökulmasta. Virasto arvioi, että siirtyminen Helsingin kaupungin palvelimille asennetusta (on-premises) sovelluksesta insightsoftwaren palvelimilta tuotettavaan (SaaS) järjestelmään on olennainen vastuiden jakautumiseen liittyvä muutos etenkin järjestelmän ylläpidon osalta. Käytännössä on-premises sovelluksesta SaaS-palveluun siirtyminen tarkoittaa myös sitä, että hankinnan tyyppi vaihtuu tavarahankinnasta palveluhankinnaksi⁷. KKV toteaa, että uuteen käyttöympäristöön siirtyminen muuttaa hankintalain esitöissä ja hankintadirektiivin johdanto-osassa tarkoitettulla tavalla perustavanlaatuisesti hankinnan tyyppiä ja luonnetta.

Lisäksi Helsingin kaupungin antamassa selvityksessä on todettu, että FPM-järjestelmä on integroitu Helsingin kaupungin SAP-järjestelmään, joka myös siirtyy pilvipalveluun. Hankintayksikön mukaan aiempaa Clausion järjestelmää ei olisi enää voitu integroida Helsingin kaupungin SAP S4- HANA -versioon, jota ollaan ottamassa käyttöön vuonna 2026. KKV katsoo sen, että aiempi Clausion järjestelmä olisi sellaisenaan tullut elinkaarensa päähän, osoittavan, että FPM Clausion Cloud ei ole seuraava kehitysversio vaan kokonaan uuteen teknologiaan pohjautuva uusi sovellus, jota ei olisi sellaisenaan ollut mahdollista siirtää myöhemmin pilvipohjaiseen SAP-järjestelmään. KKV arvioi, että markkinoilla on valitun toimittajan ohella muitakin potentiaalisia toimittajia, jotka voisivat tuottaa Helsingin kaupungin tarvitseman taloushallinnon sovelluksen pilvipohjaisena. KKV katsoo näin ollen, että hankinnassa on kyse sellaisesta sopimusehtojen muutoksesta, joka mahdollistaisi sen, että muutkin toimijat kuin alun perin toimittajaksi valittu Basware Oyj (nykyisin insightsoftware Finland Oy) olisi voinut osallistua hankintamenettelyyn tai tulla valituksi taloushallinnon sovelluksen toimittajaksi. Sopimusmuutos on edellä esitetyllä tavalla ollut olennainen hankintalain 136 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Käyttöympäristön muuttumisen lisäksi sopimusta on muutettu myös sen voimassaolon ja hinnoittelun osalta. Vuonna 2004 tehty runkosopimus sekä siihen liittyvät ohjelmistolisenssisopimus, asiantuntijasopimus sekä ylläpitopalvelusopimus ovat määritelty toistaiseksi voimassa oleviksi. Runkosopimuksessa todetaan sopimuksen olevan voimassa toistaiseksi, kunnes sen alaiset alasopimukset ovat päättyneet, jolloin runkosopimus päättyy automaattisesti. Ohjelmistolisenssisopimuksessa ei ole määritelty irtisanomisaikaa. Asiantuntijapalvelusopimuksessa irtisanomisajaksi on määritelty 90 päivää ja ylläpitopalvelusopimuksessa 60 päivää. Insightsoftware Finland Oy:n 28.5.2023 antaman tarjouksen mukaan FPM Clausion Cloudin sopimuskausi on 48 kuukautta. Lisäksi

⁷ Valmisohjelmistot luokitellaan CPV-koodistossa päätason Ohjelmatuotteet ja tietojärjestelmät" (48000000–8) alle, mutta pilvipalveluohjelmistot luokitellaan päätason "Tietotekniset palvelut: neuvonta, ohjelmistojen kehittäminen, Internet ja tuki" (72000000–5) alle. Virasto katsoo, että mikäli hankinnan kohteena on ollut valmisohjelmisto, mutta hankinta toteutetaan pilvipalveluohjelmiston hankintana, muuttuu hankinnan kohde olennaisesti, koska käytännössä tällöin muuttuu hankintailmoituksessa pakollisena ilmoitettava CPV-koodinkin päätaso.

27.10.2025

30.8.2023 allekirjoitetulla tilauslomakkeella on todettu sopimuskauden pituuden olevan 48 kuukautta. Tällä perusteella voidaan katsoa sopimusosapuolten sopineen 4 vuoden määräaikaisen palvelun hankinnasta. Aiemmin käytössä olleen FMP Clausion -järjestelmän on-premises version vuosittainen ylläpitomaksu on ollut 34 092 € (alv. 0 %). SaaS-järjestelmään siirtymisen myötä vuosittainen ylläpitomaksu on 63 400 € (alv. 0 %). KKV katsoo, että sopimuksen sitominen määräaikaisuuteen ja ylläpitomaksun korottaminen tekee sopimuksesta toimittajalle edullisemman verrattuna siihen, että sopimus olisi irtisanottavissa verrattain lyhyellä irtisanomisajalla. KKV katsoo siten, että sopimuksen muuttamisen myötä sopimuksesta tulee taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa ei ollut määritetty. Näin ollen sopimusmuutosta voidaan pitää olennaisena myös hankintalain 136 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella.

Edellä esitetyin perustein KKV katsoo, että hankintasopimukseen tehdyt muutokset hankinnan toteutustavassa, sopimuksen voimassaoloajassa ja hinnoittelussa ovat ominaispiirteiltään olennaisesti erilaisia kuin alkuperäisen sopimuksen määräykset ja ne ovat omiaan osoittamaan osapuolten tahtoneen neuvotella uudestaan kyseisen sopimuksen keskeiset ehdot. KKV katsoo, että hankintasopimukseen tehdyt muutokset ovat olleet hankintalain 136 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla olennaisia. Asiassa on arvioitava, onko sopimusmuutoksiin kuitenkin sovellettava jotakin mainitun pykälän 2 momentin poikkeussäännöstä.

Olennaisten sopimusmuutosten poikkeusperusteiden arviointi

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos muutos perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta.

Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 111 perustelukappaleeseen, jonka mukaan hankintaviranomaisilla olisi oltava mahdollisuus määrätä muutoksista tarkistuslausekkeilla tai optioehdoilla itse hankintasopimuksissa, mutta tällaiset lausekkeet eivät saisi antaa niille rajatonta hankintavaltaa. Johdanto-osan mukaan riittävän selkeästi laadituissa tarkistuslausekkeissa tai optioehdoissa voidaan esimerkiksi edellyttää hintojen indeksointia tai varmistaa esimerkiksi se, että tietyn määräajan kuluessa toimitettavat viestintälaitteet ovat edelleen sopivia myös siinä tapauksessa, että protokolla vaihtuu tai tehdään muita teknisiä muutoksia. Riittävän selvästi laadituilla lausekkeilla pitäisi myös voida tehdä hankintasopimukseen mukautuksia, jotka ovat tarpeen käytön tai huollon aikana ilmenneiden teknisten vaikeuksien vuoksi. Lisäksi hankintasopimuksessa voitaisiin esimerkiksi edellyttää sekä säännöllistä huoltoa että

27.10.2025

ylimääräisiä huoltotoimenpiteitä, jotka voivat olla tarpeen julkisen palvelun jatkumisen varmistamiseksi.⁸

Alkuperäisen, vuoden 2004 ohjelmistoja ja palveluita koskevan runkosopimuksen kohdan 1.3.2 mukaan "osapuolet voivat lisätä tähän sopimukseen uusia ohjelmistotuotteita ja/tai palveluita sekä poistaa olemassa olevia ohjelmistotuotteita ja/tai palveluita tämän sopimuksen piiristä tämän sopimuksen ehtojen mukaisesti." Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä todennut nimenomaisesti perustavansa päivityksen runkosopimuksen liitteenä olevaan Baswaren yleisten ehtojen 15 kohdan mukaisiin määritelmiin koskien Ohjelmistoa, Release-versiota, Ohjelmistoversiota ja Service Release -versiota:

"15.6 "Ohjelmisto" tarkoittaa BasWare Oyj:n ohjelmistojen konekielisiä versioita, käyttäjädokumentteja ja muuta ohjelmistoihin liittyvää materiaalia.

15.7 "Release-versio" tarkoittaa uutta ohjelmistomuutosta, joka sisältää uutta toiminnallisuutta ja parannuksia ohjelmistoon ja jota markkinoidaan eri Releaseversionumerolla, muttei ole kuitenkaan uusi lisensioitava ohjelmistotuote. Uudet Release-versiot ovat käsitteellisesti osa ohjelmistoa ja niihin sovelletaan BasWaren yleisiä ohjelmistolisenssiehtoja.

15.8 "Ohjelmistoversio" tarkoittaa uutta ohjelmistoversiota jota markkinoidaan eri ohjelmistoversionumerolla, muttei ole kuitenkaan uusi lisensioitava ohjelmistotuote. Uudet ohjelmistoversiot ovat käsitteellisesti osa ohjelmistoa ja niihin sovelletaan BasWaren yleisiä ohjelmistolisenssiehtoja.

15.9 "Service Release-versio" tarkoittaa parannusta, virheen tai vian korjausta koskien ohjelmistoa, joka pysyy pääosin entisellään ja jota markkinoidaan edelleen samalla tuotenumeroilla eikä ole uusi lisensioitava ohjelmistotuote. Uudet Service Releaseversiot ovat käsitteellisesti osa ohjelmistoa ja niihin sovelletaan BasWaren yleisiä ohjelmistolisenssiehtoja.

15.10 "Tekniset vaatimukset" tarkoittavat ohjelmiston vaatimia laite- ja ohjelmistovaatimuksia, jotka ovat määritelty ohjelmistolisenssisopimuksen liitteissä."

Hankintayksikön mukaan tekninen kehitys ja muutokset tietoteknisessä toimintaympäristössä sopimuksen voimassaolon aikana ovat muuttaneet nykyisin käytössä olevia ja sopimustekstissä esiintyviä termejä. Hankintayksikön mukaan tärkeintä on kuitenkin tunnistaa runkosopimuksen sopimustekstistä varsinainen ajatus, joka tarkoittaa ohjelmiston päivitystä uudempaan versioon.

KKV toteaa, että hankintayksikön viittaamissa yleisten ehtojen määritelmässä on kyse Baswaren sopimuksissa aikoinaan käytetyistä vakioehdoista, joiden tarkoituksena on täydentää sopimusten yksilöllisiä ehtoja. Alkuperäisessä vuoden 2004 sopimuksessa hankinnan kohteena on ohjelmistolisenssisopimuksen

⁸ HE 108/2016 vp, s. 228.

27.10.2025

mukaan ollut FM Business Planning 6.3 ohjelmistoon liittyvät lisenssit. Elokuussa 2023 tehdyn sopimuksen kohteena on FPM Cloud ohjelmiston lisenssit. KKV katsoo, että hankinnassa ei ole kyse vakioehtojen tarkoittamalla tavalla uudesta ohjelmistoversiosta, vaan kyseessä on uusi lisensoitava ohjelmistotuote. KKV toteaa lisäksi, että on-premises-sovelluksen muutosmahdollisuutta SaaS-palveluksi ei ole hankintalain esitöiden tarkoittamalla tavalla nimenomaisesti määriteltä ennalta alkuperäisen sopimuksen ehdoissa. Virasto katsoo, että hankintayksikön näkemys, jonka mukaan runkosopimuksen tekstistä tulisi tunnistaa sen varsinainen tarkoitus, osoittaa etteivät sopimuksen ehdot ole hankintalain tarkoittamalla tavalla selkeitä, täsmällisiä ja yksiselitteisiä. Tämän lisäksi KKV katsoo, että SaaS-palvelun käyttöönoton myötä hankinnan tyyppi muuttuu tavarahankinnasta palveluhankinnaksi, jonka voidaan katsoa muuttavan sopimuksen yleistä luonnetta. Sopimusmuutos ei siten hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla perustu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin.

Vastaavasti lain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan muutos voidaan tehdä myös, jos alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia, jotka eivät sisältyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle.

Lainkohtaa koskeissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 108 perustelukappaleeseen, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat joutua tilanteisiin, joissa tarvitaan lisää rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja. Tällaisissa tapauksissa alkuperäisen hankintasopimuksen muuttaminen ilman uutta hankintamenettelyä voi olla perusteltua erityisesti, jos lisäsuoritukset on tarkoitus toteuttaa joko jo sovittujen palvelujen, tavaroiden tai asennusten osittaisena korvaamisena tai lisäyksenä, kun suorittajan vaihto edellyttäisi sitä, että hankintaviranomainen hankkii materiaaleja, urakoita tai palveluja, joilla on erilaiset tekniset ominaisuudet, mistä voi aiheutua yhteensopimattomuutta tai kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia toiminnan ja huollon osalta.⁹

Markkinaoikeus on tapauskäytännössään katsonut, että käytössä olevan toiminnanohjausjärjestelmän laajentaminen erillisellä optimointitoiminnallisuuden lisäämisellä oli mahdollista hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti teknisistä ja taloudellisista syistä. Kyseisessä tapauksessa valitulla palveluntuottajalla oli päätösvalta sen suhteen, kuka sai pääsyn olemassa olevan toiminnanohjausjärjestelmän rajapintoihin. Lisäksi toiminnanohjausjärjestelmän sekä optimointitoiminnallisuuden hankinta yhdessä olisi ylittänyt kustannuksiltaan merkittävästi pelkän laajennusosan hankinnan. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan sopimuskumppanin vaihtaminen olisi aiheuttanut merkittävää haittaa ja kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle.¹⁰

Lähtökohtaisesti KKV katsoo, että FPM Clausion Cloud -sovelluksen hankinnassa ei ole ollut kysymys aikaisemmin käytössä olleen sovelluksen

⁹ HE 108/2016 vp, s. 228.

¹⁰ MAO:399/19, 16.9.2019.

27.10.2025

versiokehityksestä tai päivityksestä eikä myöskään olemassa olevan järjestelmän laajentamisesta. Hankinnan luonteen perustavanlaatuisesta muuttumisesta seuraa, että kyseessä on kokonaan uuden palvelun käyttöönotto. KKV kuitenkin toteaa, että vaikka koko olemassa olevan järjestelmän siirtäminen SaaS-palveluksi itsessään katsottaisiin hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiseksi lisäpalveluksi, ei KKV:n näkemyksen mukaan muutoksia sopimuksen hinnoittelussa ja voimassaolossa voida perustella lisäpalvelua koskevalla poikkeuksella. Lisäksi KKV toteaa, että 136 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltumisen lisäedellytyksenä on, että sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle. Helsingin kaupunki ei ole osoittanut selvittäneensä muilta kuin nykyiseltä toimittajalta tehdyn hankinnan kustannuksia. KKV myös katsoo, että kyse ei ole tilanteesta, jossa esimerkiksi yksittäisen lisäosan hankkiminen muulta kuin nykyiseltä toimittajalta aiheuttaisi tarpeettomasti koko muun järjestelmän uudelleen hankinnan. Käsillä olevassa tilanteessa hankintayksikkö siirtää järjestelmänsä kokonaisuudessaan SaaS-palveluksi. FPM Clausion Cloud -sovelluksen hankinta ei ole näin ollen ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen sallittu sopimusmuutos.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan muutos on mahdollinen myös, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen.

Helsingin kaupunki on antamissaan selvityksissä todennut, että se on perustanut järjestelmän päivityksen alkuperäisessä sopimuksessa olevaan kohtaan, jossa sovitaan muuan muassa järjestelmään tehtävistä ohjelmistopäivityksistä. Kaupunki on vastauksessaan kiinnittänyt huomion siihen, että pelkkä tekninen kehitys ja muutokset tietoteknisessä toimintaympäristössä sopimuksen voimassaolon aikana ovat muuttaneet nykyisin käytössä olevia, tehdyssä sopimustekstissä esiintyviä termejä. Hankintayksikön mukaan tärkeintä on tunnistaa varsinainen ajatus, joka tässä tapauksessa tarkoittaa ohjelmiston päivitystä uudempaan versioon.

KKV katsoo, että on mahdollista, ettei Helsingin kaupunki ole vuonna 2004 tehdessään alkuperäisen sopimuksen voinut ennakoida teknistä kehitystä ja muutoksia toimintaympäristössä. KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hankintalain säännösten lähtökohtana on, että hankintayksiköt kilpailutavat hankintansa. Hankintasopimuksen hyväksyttävä pituus riippuu muun ohella hankinnan luonteesta. Kyseessä olevassa tapauksessa hankintayksikkö on tehnyt alkuperäisen sopimuksen taloushallintojärjestelmästä noin 20 vuotta sitten. Teknologian kehittyminen ja muuttuminen kahden vuosikymmenen kuluessa ei KKV:n näkemyksen mukaan ole sellainen olosuhde, jota hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoida sitoessaan itsensä yhteen järjestelmätoimittajaan. Tämän lisäksi KKV katsoo, että käsillä olevassa tapauksessa siirtymisen aiemmasta on-premises-sovelluksesta SaaS-palveluun muuttaa koko hankinnan luonnetta, kun hankintatyyppiä muutetaan vaihtamalla aiempi tavarahankinta palveluhankinnaksi. KKV katsoo, että Helsingin kaupungilla ei ole ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaista perustetta tehdä sopimukseen olennaisia muutoksia.

27.10.2025

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos silloin kun kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskeissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.

Helsingin kaupungin antamien selvitysten mukaan FPM Clausion järjestelmän ylläpitomaksu ennen SaaS-pohjaiseen järjestelmään siirtymistä on ollut 34 092 euroa (alv. 0 %) vuodessa. FPM Clausion Cloudin sopimuskauden pituus on 48 kuukautta. Hankintapäätöksen mukaan hankinta-arvoon sisältyy projektin määrittely 11 200 euroa, projekti 72 000 euroa sekä vuosittainen ylläpitokustannus 63 400 euroa. Ottaen huomioon aiemman järjestelmän ylläpitomaksun negatiivisesti hankinnan arvossa, voidaan sopimusmuutoksen arvon katsoa olevan yhteensä 200 432 euroa (alv 0 %). Näin ollen tapauksessa voi olla perusteltua arvioida muutoksen arvon jäävän alle EU-kynnysarvon. Muutos ei kuitenkaan vähäarvoisenkaan sopimusmuutoksen tilanteessa saa vaikuttaa sopimuksen yleiseen luonteeseen. Hankinnan luonteen voidaan katsoa muuttuvan esimerkiksi siten, että hankittavat rakennusurakat, tavarat tai palvelut korvataan jollakin muulla tai hankintatyyppiä muutetaan perustavanlaatuisesti. Käsillä olevassa tapauksessa hankinnan tyyppi on muuttunut tavarahankinnasta palveluhankintaan. KKV katsoo, että muutos on arvostaan huolimatta vaikuttanut sopimuksen yleiseen luonteeseen eikä sen näin ollen voida katsoa olevan hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohdan mukainen peruste tehdä olennainen muutos sopimukseen.

KKV toteaa, että erityisesti pitkään voimassa olevien sopimusten kohdalla hankintayksiköillä voi olla tarve mukauttaa sopimusten sisältöä niiden voimassaoloaikana. Hankintalain 136 §:n 2 momentin perusteella hankintasopimukseen voidaan tehdä myös olennaisia muutoksia. KKV katsoo kuitenkin, että nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen ei sovellu mikään kyseisen lainkohdan mukainen poikkeamisperuste. KKV katsoo, että tekemällä olennaisia muutoksia hankintasopimukseen hankintayksikkö on tosiasiallisesti tehnyt suorahankinnan.

Suorahankinta teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä

Hankintayksikkö on 21.8.2023 tekemässään suorahankintapäätöksessä sekä virastolle antamissaan selvityksissä vedonnut hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiseen teknisen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvään syyhyn suorahankinnan tekemisen perusteena.

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

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, 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.

27.10.2025

Säännöstä koskevissa lain esitöissä on todettu, että yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suoramankinta olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintaa ei voida kilpailuttaa ainoan mahdollisen toimittajan suojattujen immateriaalioikeuksien vuoksi. Säännöksen käyttötilanteiden tulisi olla perusteltuja. Hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleen mukaan kyseessä tulee olla objektiivinen yksinoikeus siten, että hankintayksikkö ei ole itse saanut aikaan yksinoikeutta. Säännöksen tarkoittamana syynä ei voisi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietylle palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen taikka hankintojen puutteellisesta suunnittelusta aiheutuvat tilanteet, jollainen voisi olla kysymyksessä muun muassa hankintatarpeen tultua vajavaisesti kartoitetuksi etukäteen. Suoramankintaa käyttävien hankintayksiköiden olisi perusteltava, miksi ne eivät voi käyttää vaihtoehtoja, vastaavia tai korvaavia tuotteita tai ratkaisuja. Suoramankintaperustetta ei saisi käyttää, jos kilpailun puuttuminen johtuu hankinnan ehtojen keinotekoisesta ja hankinnan tarpeisiin nähden perusteettomasta määrittelystä.¹¹

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että teknisestä tai yksinoikeuteen liittyvästä syystä suoramankintana toteutetun hankinnan näyttövelvollisuus suoramankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle. Suoramankinta teknisestä syystä edellyttää, että hankintayksikkö selvittää riittävän laajasti, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi.¹²

Koska suoramankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, on sen käyttöedellytyksiä tulkittava suppeasti.¹³

Arvioitavana olevassa tapauksessa hankintayksikkö on tehnyt insightsoftwarin kanssa sopimuksen taloussuunnittelujärjestelmän hankkimisesta uuden toimintamallin mukaisesti SaaS-palveluna. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan kyseessä ei olisi uusi järjestelmä, vaan aiemmin käytössä olleen järjestelmän muuttaminen pilviversioksi. Hankintayksikön mukaan insightsoftware on ainoa järjestelmätoimittaja, joka hankinnan pystyy toteuttamaan, sillä Clausion on ohjelmistotuotteena insightsoftwarin yksinoikeudella omistama aineetonta omaisuutta, jonka tekninen toiminta on liikesalaisuus.

KKV toteaa, että Helsingin kaupungin esittämät perustelut hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisten teknisiin syihin tai yksinoikeuteen liittyvien suoramankintaperusteiden täytymisestä liittyvät siihen, olisiko joku toinen voinut toteuttaa FPM Clausionin päivityksen. Kuten KKV on edellä sopimusmuutosta koskevan arviointinsa yhteydessä todennut, KKV:n arvion mukaan hankintayksikön tekemässä FPM Clausion Cloud -järjestelmän käyttöönotossa ei ole kysymys versiopäivityksestä, vaan uudeksi hankinnaksi katsottavasta järjestelmän käyttöönotosta uudessa käyttöympäristössä. Siten KKV:n arvion mukaan Helsingin kaupungin esittämällä perusteilla siitä, olisiko joku muu voinut toteuttaa FPM Clausionin päivityksen, ei ole asian kannalta merkitystä.

¹¹ HE 108/2016 vp, s. 134.

¹² Ks. esim. MAO:162/10, 8.4.2010 ja MAO:322/20, 29.6.2020.

¹³ HE 108/2016 vp, s. 133.

27.10.2025

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen suorahankinnan käyttämisen lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta. Uuden hankintasopimuksen myötä Sotepella käytettyyn palvelumallin ja käyttöympäristön muutos tarkoittaa, että hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa kuvattuja vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja tulee arvioida SaaS-palvelumallin täyttävien taloussuunnittelujärjestelmien osalta.

Hankintayksikkö ei ole selvityspyyntövastauksissaan kiistänyt sitä, etteikö mikään muu järjestelmätoimittaja pystyisi tarjoamaan vastaavaa taloussuunnittelujärjestelmää SaaS-palveluna. Hankintayksikön näkemys yksinoikeudesta perustuu siihen, että se on halunnut jatkaa insightsoftwaren omistaman Clau-sion-tuotteen käyttöä ja todennut insightsoftwaren olevan ainoa toimittaja, joka voi toteuttaa Sotepella aiemmin käytössä olevan tuotteen muuttamisen pilviversioksi. KKV katsoo, että hankintayksikön tekemän suorahankintapäätöksen taustalla vaikuttaa olleen pikemminkin tarkoituksenmukaisuusharkinta kuin hankintalain mukaisten suorahankintaedellytysten punninta.

Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä myöntänyt, että se ei ole selvittänyt mahdollisuutta kilpailuttaa ja hankkia toista järjestelmää. KKV katsoo, että tehokas vetoaminen yksinoikeuden suojaamista koskevan suorahankintaperusteen soveltumiseen edellyttää käytännössä sitä, että hankintayksikkö tekee markkinakartoituksen ennen hankintaa. Arvioitavana olevassa tapauksessa hankintayksikkö ei ole kuvannut hankintatarpeitaan tarjouspyynnössä eikä julkaissut hankinnasta hankintailmoitusta tai muutenkaan selvittänyt, voisiko joku muu toimittaja tarjota sille taloussuunnittelujärjestelmän SaaS-palveluna. Näin ollen hankintayksikkö ei ole täyttänyt näyttövelvollisuuttaan hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen suorahankinnan edellytysten toteutumisesta.

Edellä todettu huomioiden KKV katsoo, että tehdyille hankinnalle ei ole tekniseen syyhyyn tai yksinoikeuteen liittyvää suorahankintaperustetta.

KKV toteaa, ettei asiassa ole tullut esiin myöskään seikkoja, joiden perusteella jokin muu hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetyistä suorahankintaperusteista soveltuisi tapaukseen. Virasto toteaa, että myöskään hankintalain 41 §, joka koskee suorahankintaa lisätilauksissa, ei sovellu tapaukseen.

Johtopäätös

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan hankintayksikkö on toiminut hankinnassaan hankintalainsäädännön vastaisesti, kun se on muuttanut hankintasopimusta olennaisesti järjestämättä uutta tarjouskilpailua. KKV:n arvion mukaan hankintayksiköllä ei ole ollut olennaisille muutoksille hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaista poikkeusperustetta. Hankintayksikkö ei ole myöskään osoittanut, että sillä olisi ollut hankinnalle hankintalain 40 §:ssä tarkoitettua suorahankintaperustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Helsingin kaupungin huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin

27.10.2025

oikeusohjeisiin, erityisesti hankintalain 136 §:ään, hankintalain 40 §:n suora-hankintaperusteisiin sekä hankintalain 27 §:n mukaiseen hankinnan ennakkoidun arvon laskemiseen.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 26 §, 27 §, 40 §, 41 §, 128 §, 136 §, 139 §, 173 § ja 174 § 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

Helsingin kaupunki