

24.6.2026

Asia

Hankintojen valvonta: Helsingin Liikuntahallit Oy:n rakennusurakan hankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Helsingin Liikuntahallit Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 15.12.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Helsingin Liikuntahallit Oy:ltä, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 7.1.2026. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 30.1.2026. Helsingin Liikuntahallit Oy on toimittanut vastauksen lisäselvityspyyntöön 27.2.2026.

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.

24.6.2026

Asiaselostus

Helsingin Liikuntahallit Oy (jäljempänä myös "hankintayksikkö") on Helsingin kaupunkikonserniin kuuluva yhtiö, joka omistaa Helsingin seudulla sijaitsevia jäähalleja. Sen toimialana on tuottaa palveluja, joilla annetaan mahdollisuus liikunnan harjoittamiseen sekä rakennuttaa, ostaa ja myydä, omistaa ja hallita sekä vuokrata erityisesti urheilutoimintaa palvelevia kiinteistöjä ja niillä olevia rakennuksia sekä harjoittaa tähän toimintaan liittyen mainostilan vuokrausta ja muuta vastaavaa oheistoimintaa. Hankintayksikön omistajia ovat Helsingin kaupunki ja Helsingin kaupunkikonserniin kuuluva Jääkenttäsäätiö sr (jäljempänä myös "Jääkenttäsäätiö" ja "säätiö"). Säätiön toimitusjohtaja toimii myös Helsingin Liikuntahallit Oy:n toimitusjohtajana. Hankintayksiköllä ei ole omaa henkilökuntaa, vaan henkilöstö vuokrataan säätiöltä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on alun perin ryhtynyt selvittämään Jääkenttäsäätiön tekemiä hankintoja. Jääkenttäsäätiö on toimittanut selvityksensä liitteenä Helsingin kaupungin sisäisen tarkastuksen laatiman muistion. Helsingin kaupunki teki vuonna 2024 vuosisuunnitelman mukaisen sisäisen tarkastuksen Jääkenttäsäätiöön ja Helsingin Liikuntahallit Oy:öön.

KKV on tarkastusmuistiosta ilmenneiden tietojen perusteella pyytänyt selvitystä Helsingin Liikuntahallit Oy:n vuosina 2024–2025 tekemistä suorahankinnoista.

Helsingin Liikuntahallit Oy:n selvitys

Helsingin Liikuntahallit Oy on kertonut selvityksessään hankkineensa Kivikon harjoitushallin rakennusurakkaan sisältyneet osaurakat kilpailuttamatta. Helsingin kaupungin sisäisen tarkastuksen laatiman muistion mukaan kyse on rakennushankkeesta, jossa Kivikossa sijaitseva hiihtohalli muutettiin jääturheilun käyttöön. Rakennushanke on käynnistynyt vuoden 2023 lopussa.

Selvityksen mukaan Kivikon harjoitushallin rakennusurakan projektinjohdosta on vastannut VRJ Etelä-Suomi Oy (jäljempänä myös "VRJ"). VRJ on projektinjohtosopimuksen perusteella kilpailuttanut urakkasopimukset Helsingin Liikuntahallit Oy:n nimiin. Kansallisen kynnyсарvon ylittäneistä hankinnoista ei ole kuitenkaan julkaistu hankintailmoituksia. Rakennusurakkaan on sisältynyt yhteensä 47 osaurakkaa, joiden arvo (alv. 0 %) on ollut 3 891,00–1 176 043,26 euroa. Kaikkien osaurakoiden arvo on ollut yhteensä 9 397 991,85 euroa.

Rakennusurakkaa koskevassa projektinjohtosopimuksessa on todettu, että rakennushankkeen urakkamuotona on jaettu urakka, jossa kaikki rakennustyöt pilkotaan rakennuttajan kilpailuttamiksi osaurakoiksi. Sopimuksen mukaan projektinjohtokonsultti kilpailuttaa hankinnat, tekee tarjousvertailut ja laatii sopimukset ja tilaukset. Hankintojen osalta on erikseen todettu, että hankinnat tehdään tilaajan hyväksymänä tilaajan nimiin, ja hankinnoissa ei noudateta julkisista hankinnoista annettuja säädöksiä.

24.6.2026

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kansallinen kynnyсарvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on rakennusurakoissa 150 000 euroa.

Hankintalain 26 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan EU-kynnyсарvo on ilman arvonlisäveroa laskettuna 5 186 000 euroa rakennusurakoissa. Pykälän 3 momentin mukaan Euroopan komissio tarkistaa kynnyсарvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistetut kynnyсарvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. Vuonna 2024 ja 2025 sovellettava kynnyсарvo oli 5 538 000 euroa.

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.¹

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

Hankintalain 27 §:n 2 momentin mukaan rakennusurakan ennakoitua arvoa laskettaessa on otettava huomioon urakan arvo sekä sellaisten urakan toteuttamisessa tarpeellisten tavaroiden ennakoitu kokonaisarvo, jotka hankintayksikkö antaa urakoitsijan käyttöön, jos ne ovat välttämättömiä rakennusurakan toteuttamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnyсарvon tai EU-kynnyсарvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnyсарvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 121.

24.6.2026

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Kyseistä lainkohtaa koskevissa perusteluissa on todettu, että hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Esitöissä on lisäksi todettu, että ilman kilpailuttamista samanaikaisesti tai lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten tavaroiden, palvelujen tai rakennustöiden osalta kysymyksessä voidaan katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely.²

Markkinaoikeus on päätöksessään MAO 231/2025 arvioinut luontevan hankintakokonaisuuden käsitettä tilanteessa, jossa hankintayksikkö oli julkaissut erilliset hankintailmoitukset koulun perusparannuksen ja laajennuksen rakennusurakasta sekä sähkö-, putki- ja ilmanvaihtourakoista. Markkinaoikeus katsoi, että urakat muodostivat yhden luontevan hankintakokonaisuuden. Asian arviointiin vaikutti se, että rakennusurakka ja pääurakka sekä sivu-urakat liittyivät koulun perusparannukseen, sivu-urakat oli alistettu pääurakkaan ja hankintailmoitukset oli julkaistu ajallisesti lähekkäin.

Viraston asiassa saaman selvityksen perusteella rakennushankkeen urakamuotona on ollut jaettu urakka, jossa kaikki rakennustyöt on pilkottu osaurakoiksi. Osaurakoita ovat olleet esimerkiksi maarakennus-, sähkö-, putki-, ilmastointi- ja kylmätekniikkatyöt. Kaikki osaurakat ovat liittyneet rakennusurakkaan, jossa Kivikossa sijaitseva hiihtohalli muutettiin jääturheilun käyttöön. Projektinjohtosopimuksen perusteella kaikki urakat on alistettu päätoteuttajan johtovelvollisuuksien alaisuuteen. Suurin osa osaurakoista koskevista sopimuksista on tehty syyskuun 2024 ja tammikuun 2025 välisenä aikana.

KKV katsoo, että osaurakoiden hankinnat ovat muodostaneet yhden luontevan hankintakokonaisuuden, kun otetaan huomioon osaurakoiden yhteys jäähallia koskevaan rakennusurakkaan, osaurakoiden alistaminen päätoteuttajan johtovelvollisuuksien alaisuuteen sekä hankintojen ajallinen läheisyys. Näin ollen hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa olisi tullut ottaa huomioon hankintalain 27 §:n 3 momentin mukaisesti samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvien osaurakoiden ennakoitu kokonaisarvo. Kaikkien osaurakoiden arvo on ollut yhteensä 9 397 991,85 euroa. KKV toteaa, että osaurakoiden ennakoitu arvo on ylittänyt EU-kynnysarvon. KKV toteaa lisäksi, että hankintayksikkö on tehnyt yhteensä 15 sellaista osaurakkehankintaa, jonka arvo on ollut vähintään 150 000 euroa. Vaikka osaurakoiden ei katsottaisi viraston näkemyksestä poiketen muodostavan luontevaa hankintakokonaisuutta, kansallinen kynnysarvo olisi joka tapauksessa ylittynyt näiden hankintojen osalta.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista

² HE 108/2016 vp, s. 121–122.

24.6.2026

julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Hankintayksikön selvityksen perusteella rakennusurakkaa ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankintayksikkö on tehnyt sopimuksia rakennusurakkaan sisältyvien osurakoiden hankinnoista julkaisematta niistä etukäteen hankintailmoitusta, on Helsingin Liikuntahallit Oy:n tekemät hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

Hankintayksikkö ei ole selvityksessään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyistä suorahankintaperusteista. KKV toteaa, että asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täyttyvän.

Johtopäätös

Helsingin Liikuntahallit Oy on tehdessään Kivikon harjoitushallin rakennusurakkaan liittyviä 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 kilpailuttaa rakennusurakan hankinta julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Helsingin Liikuntahallit Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 25 §, 26 §, 27 §, 31 §, 40 §, 128 § 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 erityisasiantuntija Heikki Puttonen, puhelin 029 505 3051, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Erityisasiantuntija Heikki Puttonen

Jakelu

Helsingin Liikuntahallit Oy