

Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2022

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	3
2	Julkisten hankintojen valvonnan kuudes toimintavuosi.....	4
2.1	Katsaus vuonna 2022 vireille tulleisiin asioihin.....	4
2.2	Muita huomioita	6
2.2.1	Yleistä hankintojen valvonnassa käsitellyistä tapauksista	6
2.2.2	Lakiehdotus KKV:n hankintavalvontaa koskevan määräajan pidentämiseksi.....	7
2.2.3	Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset	9
3	Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2022.....	10
3.1	Yhteenvedo valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä	10
3.2	Yhteenvedo hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen <i>hallinnollinen ohjaus</i>).....	11
3.2.1	Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta	11
3.2.2	Pirkanmaan sairaanhoitopiirin yksilöllisten kuntoutusapuvälineiden hankinta	11
3.2.3	Utsjoen kunnan rakennustöiden valvontapalveluiden suorahankinta.....	12
3.2.4	Rovaniemen kaupungin ympäristöhoitokoneen hankinta.....	12
3.2.5	Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän alipainehoidon laitteiden ja tarvikkeiden hankinnat	13
3.2.6	HASO Oy:n isännöintipalveluiden hankinta.....	13
3.2.7	Backstaff Oy:n rakennusurakkahankinta	14
3.3	Yhteenvedo hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä (<i>kieltopäätös</i>)	14
3.4	Yhteenvedo hankintalain 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisista (<i>markkinaoikeusesitys</i>)	15
3.4.1	Yleistä markkinaoikeusesityksistä.....	15
3.4.2	Viraston esitysten johdosta vuonna 2022 annetut tuomioistuinratkaisut	16
3.4.3	Vuonna 2022 tehdyt hankintalain 141 §:n mukaiset markkinaoikeusesitykset.....	16
3.4.3.1	Isonkyrön kunnan koulukuljetusten hankinnat	16
3.4.3.2	Turun kaupungin tähystystutkimusten hankinnat	17
3.4.3.3	Hangon kaupungin terveystieteiden vastuuosaston vastaanottopalveluiden hankinta	18

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

1 Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtäväksi annettiin valvoa hankintalainsäädännön noudattamista 1.1.2017 voimaan tulleella lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki). Valvontatoimivalta koskee mainitun lain lisäksi myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) noudattamista.

Hankintalain mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menettelleen lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpitepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Virasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta, eli kiinnittää hankintayksikön huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen, saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa huomautuksen. Lisäksi havaitessaan ilman hankintalain mukaista perustetta tehdyn suora-hankinnan KKV voi kieltää panemasta suora-hankintaa koskevan päätöksen täytäntöön. EU-kynnysarvot ylittävien suora-hankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi silloin, jos asiassa on jo tehty hankintasopimus. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suora-hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Hankintavalvonnan tehtävänä on varmistaa yleisen edun ja julkisten varojen käytön tehokkuuden kannalta keskeisten periaatteiden, kuten avoimuuden ja syrjimättömyyden, toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimintaa koskevien säännösten tarkoituksena on hankintalain esitöiden mukaan ollut antaa virastolle laaja hankintavalta laajamittaiseen tai yksityiskohtaiseen käsittelyyn otettavien asioiden valinnassa. KKV on keskittynyt hankintojen

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

valvonnassa ennen kaikkea laittomien suorahankintojen ja niihin rinnastuvien karkeasti virheellisten tai syrjivien hankintamenettelyjen valvontaan.¹

Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaessa toimenpidepyyntöjä tärkeysjärjestykseen olennaisia arviointiperusteita ovat olleet kyseessä olevan hankinnan arvo ja hankintamenettelyn väitetyn virheen luonne ja vaikutukset: virasto keskittyy selvittämään karkeasti lainvastaisia rikkomuksia ennemmin kuin vähäisiä muotovirheitä, joilla välttämättä ei ole ollut vaikutusta kilpailutuksen lopputulokseen. KKV voi jättää ryhtymättä toimenpiteisiin myös, kun ei voida pitää todennäköisenä, että hankinnassa on kyse laittomasta suorahankinnasta tai muusta hankintalain vastaisesta menettelystä tai kun viraston tietoon tuodut seikat eivät vaikuta todenperäisiltä.

Hankintalain mukaan KKV:n on raportoitava valvontatoiminnastaan vuosittain. Raportissa on lain 144 §:n mukaan oltava yhteenveto:

- 1) valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä;
- 2) 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä;
- 3) 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä;
- 4) 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista.

Tässä raportissa on tarkasteltu erikseen kutakin edellä mainittua kohtaa vuoden 2022 osalta. Lisäksi raportti sisältää katsauksen KKV:n valvontatoiminnan kuudentena toimintavuotena vireille tulleisiin asioihin.

2 Julkisten hankintojen valvonnan kuudes toimintavuosi

2.1 Katsaus vuonna 2022 vireille tulleisiin asioihin

Vuonna 2022 Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tuli vireille yhteensä 47 julkisten hankintojen valvontaan liittyvää asiaa. Kaksi vireille tulleista asioista ei koskenut toimenpidepyyntöjen perusteella käynnistettyjä tai

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 108/2016 vp, s. 231.

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

viraston oma-aloitteisesti käynnistämiä selvityksiä hankintalain vastaisesta toiminnasta.² Virasto sai vuoden aikana 23 hankintojen valvontaa koskevaa toimenpidepyyntöä ja noin 175 vihjettä³ eri yhteydenotokanavien kautta. Vihjeiden määrä pysyi edelliseen vuoteen verrattuna lähes samalla tasolla, kun taas toimenpidepyyntöjen määrä väheni hieman. Toimenpidepyyntöjen lisäksi virasto otti 22 asiaa tutkittavaksi omasta aloitteestaan selvitystensä ja vihjeiden perusteella.

Vuonna 2022 vireille tulleista asioista noin 30:ssa KKV:n arvioinnin lähtökohtana oli epäily siitä, että kyseessä on ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettu suorahankinta.⁴ Näistä suorahankinta-asioista yhteensä kahdeksan tuli vireille toimenpidepyynnöllä ja loput viraston omien selvitysten, mediaseurannan ja vihjeiden kautta. Tämä viittaa viraston arvion mukaan siihen, että viraston saamien vihjeiden merkitys valvontatyössä on kasvanut. Asian taustalla voi vaikuttaa myös se, että virasto julkaisi keväällä 2022 uuden hankintojen valvonnan vihjelomakkeen helpottamaan lainvastaisista hankinnoista vihjaamista.

Vireille tulleista suorahankinta-asioista yhteensä viidessä käsitettiin sopimusmuutoksia. Sellaisia tapauksia, joissa olisi arvioitu ainoastaan hankintalain 40 §:n tai 41 §:n mukaisten suorahankintaperusteiden edellytysten olemassaoloa, tuli vireille varsin vähän. Tyypillisimmin suorahankintaa koskeneiden asioiden yhteydessä arvioitiin hankintalain soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä, kuten hankintalain mukaisten kynnysarvojen ylittymistä, hankintojen pilkkomista sekä sekamuotoisia sopimusjärjestelyjä.

Kuten aikaisempina vuosina, myös vuonna 2022 enemmistö toimenpidepyynnön perusteella vireille tulleista asioista koski muita asioita kuin epäiltyjä suorahankintoja tai sopimusmuutoksia. Muihin kuin suorahankintoihin ja sopimusmuutosasioihin liittyvät toimenpidepyynnöt koskivat pääasiassa hankintayksikön syrjiviä ja epätasapuolisia menettelyjä hankintamenettelyn eri vaiheissa sekä tarjoajan poissulkemista. Lisäksi muutamissa toimenpidepyynnöissä oli kyse hankinnoista, jotka jäivät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

² Nämä asiat olivat Opetus- ja kulttuuriministeriön neuvontapyyntö ja Lahden kaupungin neuvontapyyntö julkisia hankintoja koskevissa asioissa.

³ Mukaan on laskettu kaikki vihjeet, jotka jollain tavalla liittyvät julkisiin hankintoihin. Vihjeen pääasiallinen kohde voi olla kuitenkin muu kilpailuasiasia.

⁴ Ilman hankintalain mukaista perustetta toteutetun suorahankinnan käsite on ymmärretty tässä yhteydessä laajasti, käsittäen muun muassa hankintasopimukseen tehdyt muutokset, joille ei ole lainmukaista perustetta.

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

Vuonna 2022 valtaosa viraston vireille tulleista asioista koski kuntien ja kuntayhtymien hankintoja. Toinen esille noussut ryhmä vireille tulleissa asioissa vuonna 2022 olivat julkisoikeudelliset laitokset. Muutama vireille tullut asia koski myös toimintaansa valmistelleiden hyvinvointialueiden hankintoja.

Vuoden 2022 aikana vireille tulleista asioista 40 käsittely päättyi saman vuoden aikana. Vireille tulleista asioista 7 oli vuoden 2023 alussa edelleen vireillä.

2.2 Muita huomioita

2.2.1 Yleistä hankintojen valvonnassa käsitellyistä tapauksista

Vuonna 2022 virastossa ei edeltävistä pandemiavuosista poiketen ollut enää juurikaan vireillä asioita, joissa hankinnan kohde olisi liittynyt suoraan koronapandemian torjuntaan. Muutamissa asioissa kilpailutuksen viivästymistä perusteltiin koronatilanteen vaikutuksilla. Taustalla vaikuttanee se, että koronarajoituksista luovuttiin asteittain vuoden 2022 aikana ja esimerkiksi tartuntatautilain mukaiset tapahtumia, asiakastiloja ja ravintoloita koskeneet väliaikaiset velvoitteet ovat päättyneet 30.6.2022 mennessä. Maaliskuussa 2022 Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan ei ole näkynyt hankintojen valvontaan kohdistetuissa yhteydenotoissa.

Aikaisempien vuosien tapaan vuoden 2022 aikana viraston saamissa yhteydenotoissa ja vireille saatetuissa tapauksissa korostuivat epäilyt sosiaali- ja terveysalan hankintoihin liittyvistä hankintalainvastaisuuksista. Erilaisia sosiaali- ja terveysalan palvelu- ja tavarahankintoja koskevia asioita oli vuonna 2022 käsittelyssä yhteensä seitsemän. Kahdessa jäljempänä tässä raportissa käsiteltävässä sosiaali- ja terveysalan hankintaa koskevassa tapauksessa päädyttiin antamaan hallinnollista ohjausta, ja kahdessa asiassa tehtiin markkinaoikeusesitys.

Viraston arvion mukaan sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja koskevien tapausten suureen määrään vaikuttavia tekijöitä on useita. Sotealan hankinnat ovat usein arvoltaan merkittäviä ja hankintojen sopimuskaudet useimmiten pitkiä. Vuonna 2022 lainvastaisiksi epäiltyjä suorahankintoja perusteltiin myös usein sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvillä olosuhde- ja organisaatiomuutoksilla. Esimerkiksi jäljempänä käsiteltävissä Turun kaupungin tähystystutkimuksia koskevassa tapauksessa hankintayksikkö vetosi äärimmäiseen kiireeseen, joka oli aiheutunut muun ohella sote-uudistuksen toimeenpanoon liittyvästä organisaatiomuutoksesta. Niin ikään Hangon kaupungin terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden suorahankintaa koskevassa

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

asiassa hankintayksikkö perusteli menettelyään sote-uudistuksen aiheuttamalla epävarmuudella. Virasto katsoi, että kummallakaan perusteella ei voitu hyväksyttävästi perustella suorahankinnan tekemistä.

Samoin kuin edeltävinä vuosina, toisena toimialana erottuivat selvästi myös kuljetuspalveluiden hankinnat. Suurin osa kuljetuspalveluihin liittyvistä asioista tuli vireille toimenpidepyynnöllä. KKV arvioi, että kuljetuspalveluhankintoja koskevien asioiden määrään vaikuttaa erityisesti alan toimijoiden oma aktiivisuus. Lisäksi alaan on kohdistunut liikenteen murroksesta nousseita muutostarpeita, joihin on pyritty vastaamaan muun muassa liikennepalvelulain (320/2017) säntelyllä. Hankintojen valvonnassa on havaittu, että hankintayksiköt ovat tulkinneet joukko-liikennettä koskevaa säntelyä virheellisesti kilpailuttamista koskevilta osin. Esimerkiksi Isonkyrön kunnan koulukuljetushankintoja koskevassa tapauksessa hankintayksikkö ilmoitti olleensa siinä käsityksessä, ettei hankintalakia sovellettaisi lainkaan oppilaiden koulumatkalippujen hankintaan. KKV katsoi markkinaoikeudelle tekemässään esityksessä, että kyseinen hankinta olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti, eivätkä siihen soveltuneet hankintalain mukaiset suorahankintaperusteet.

2.2.2 Lakiehdotus KKV:n hankintavalvontaa koskevan määräajan pidentämiseksi

Hankintojen valvonnan aikaisemmissa vuosiraporteissa on tuotu toistuvasti esiin hankintalain mukaiset valvonnan määräaikoja koskevat haasteet. Hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan viraston on tehtävä seuraamuksia koskeva esitys markkinaoikeudelle kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Viraston selvitystoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta. Keskeinen hankintojen valvonnan toimivaltaa koskeva ongelma liittyy siihen, ettei KKV saa tietoonsa tehtyjä suorahankintoja tai sopimusmuutoksia mainitun kuuden kuukauden sisällä niiden tekemisestä.⁵ Lyhyt määräaika on ollut ongelmallinen myös siksi, että tietojen pimittäminen tehdystä hankintasopimuksesta tai sopimukseen tehdystä muutoksesta voi olla myös tarkoituksellista, jotta KKV:lle asetettu kuuden kuukauden määräaika ehtisi kulua ja KKV:lla ei siten olisi toimivaltaa tehdä esitystä markkinaoikeudelle.

⁵ Virasto, muut potentiaaliset tarjoajat ja kansalaiset (tai muut vihjaavat) saavat tiedon suorahankinnoista ja sopimusmuutoksista usein vasta viiveellä, jolloin KKV:lle asetettu lyhyt määräaika on jo ehtinyt kulua siinä vaiheessa, kun KKV saa asiasta tiedon. Tällaisissa tapauksissa KKV:llä ei siten ole ollut mahdollisuutta aloittaa selvittämistoimenpiteitään voimassa olevan määräajan puitteissa ja katkaista määräajan kulumista siten, että esitys markkinaoikeudelle olisi käytettävissä.

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

Samoin määräajan katkaisemisesta alkanut jälkimmäinen kuuden kuukauden määräaika on osoittautunut käytännön valvontatoiminnassa liian lyhyeksi. Markkinaoikeusesityksen valmisteleminen edellyttää pääsääntöisesti useampien selvityspyyntöjen laatimista ja lähettämistä hankintayksikölle, ja lisäksi viraston on varattava hankintayksikölle riittävä aika selvityspyyntöihin vastaamiseksi. Kuuden kuukauden määräajassa on lisäksi toteutettava hallintolain mukainen kuuleminen. Viraston määräaika esityksen tekemiseen on siten lyhyt, eikä määräaikaa voida pidentää, vaikka hankintayksikön selvityspyyntöön antamat vastaukset olisivat esimerkiksi niin puutteellisia, että uhkasakkomenettelyä jouduttaisiin käyttämään.

Hankintojen valvonnan ajallista toimivalttaa koskeva ongelma tunnistettiin hankintalain muuttamista koskevassa lakiesityksessä (HE 115/2022 vp⁶), jonka hallitus antoi eduskunnalle elokuun 2022 lopussa. Hankintalakia ehdotettiin hankintavalvonnan määräaikojen osalta muutettavaksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi mahdollista tehdä esitys markkinaoikeudelle 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tai sopimusmuutoksen tekemisestä.⁷ Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta. Ehdotettu määräaika markkinaoikeusesityksen tekemiselle olisi siten tosiasiasa 12 + 12 kuukautta. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan hankintalakia olisi tarpeen muuttaa, jotta hankintojen valvontaa voidaan toteuttaa hankintadirektiivien mahdollistamalla tavalla. Esityksen tavoitteena oli varmistaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle riittävä aika valvonnan oikeudellisen arvioinnin ja markkinaoikeudelle tehtävän seuraamusta koskevan esityksen määräämiseksi. Hankintalain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä järjestettiin lausuntokierros ja lakimuutosten oli tarkoitus tulla voimaan alkuvuodesta 2023. Esityksen käsittely kuitenkin raukesi eduskunnassa vaalikauden päättymiseen.

⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta (HE 115/2022 vp).

⁷ Vuoden määräaika mahdollistaa direktiivien edellyttämän valvontatoiminnan erityisesti silloin kun tosi-seikkojen riittävä selvittäminen ja asianosaisten kuuleminen vaatii useita kuukausia tai tilanteessa, jossa hankintasopimuksen tai sopimusmuutoksen tekemisestä on kulunut yli 6 kuukautta.

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

2.2.3 Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset

Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Hyvinvointialueen toimeenpanoon ja toimeenpanon valmisteluun liittyvissä hankinnoissa on tullut noudattaa hankintalakia.

Hyvinvointialueet ovat olleet olemassa heti niitä koskevien lakien tullessa voimaan, joten toimeenpanoajan toimielimiä koskevat hankintayksiköiden velvollisuudet niiden tehdessä hankintoja ja sopimuksia. Hyvinvointialueiden toimivaltaa ovat toimeenpanon alkuvaiheessa käyttäneet väliaikaiset valmistelutoimielimet (Vate)⁸, jotka toimivat toimivaltaisina toimieliminä, kunnes alueiden varsinaiset toimielimet saatiin valittua ja aloittivat toimintansa. Valmistelutoimielimen toimivalta oli kuitenkin rajoitettua siten, että se pystyi tekemään hyvinvointialueella sitovia sopimuksia vain määräaikaaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyi viimeistään 31.12.2023. Valmistelutoimielinten oli tarvittaessa otettava sopimukseen sellaiset niiden voimassa oloa koskevat määräykset, jotka mahdollistivat sen, että hyvinvointialueet kykenivät jatkamaan sopimusten voimassaoloa määräaikaaisesti ilman uutta hankintamenettelyä.

Vuoden 2022 alkupuolella valittiin uusien hyvinvointialueiden aluevaltuustot ensimmäiselle kolmivuotiskaudelle. Hyvinvointialueilla on ollut mahdollisuus tehdä väliaikaishallintoa pidempiaikaisia sopimuksia sekä mahdollisuus ottaa väliaikaisen valmistelutoimielimen kilpailuttamista sopimuksista käyttöön optiokausia. Sairaanhoidopiirit, kunnat tai kuntayhtymät ovat voineet tehdä hankintoja vuonna 2022, jolloin kilpailutuksissa on tullut huomioida hyvinvointialueen tarpeet ja sopimusten siirtyminen. Hyvinvointialueiden kilpailutusten perusteella tapahtuvat ostot ovat alkaneet vasta vuoden 2023 alusta, kun järjestämisvastuu on siirtynyt hyvinvointialueille.

Hankintalaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole määritelty hyvinvointialueille suorahankintoja koskevia poikkeusperusteita. Suorahankintojen edellytyksistä säädellään hankintalain 40 §:ssä ja suorahankinnasta lisätilauksissa hankintalain 41 §:ssä. Suorahankinta täytyy aina pystyä perustelemaan hankintalain mukaisesti. Suorahankinta on mahdollista ilmoittaa hankintalain 131 §:n mukaisesti. Hyvinvointialueen tulee hankintayksikkönä pystyä perustelemaan mahdolliset suorahankintansa hankintalain mukaisesti. Hankintasopimuksissa tulee

⁸ Hyvinvointialueen väliaikaisen toimielimen roolista ja vastuista sopimukseen ja hankintoihin liittyen on säädetty voimaantulolain 8 §:ssä sekä 10 §:ssä. (HE 241/2020 vp, alkaen sivulta 1317).

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

noudattaa sopimuksessa sovittuja ehtoja, ja mahdollisia muutoksia harkitaan hankintalain 136 §:n näkökulmasta. Hankintasopimusta ei 136 §:n mukaan saa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman hankintalain mukaista uutta hankintamenettelyä. Esimerkiksi kunnilta hyvinvointialueelle siirtyvien hankintasopimusten volyymit eivät saa olennaisesti muuttua siitä, mitä kilpailutuksessa on kunnan osalta alun perin sovittu. Hankintojen valvonnassa hyvinvointialueiden tekemiä hankintoja arvioidaan siis samoista lähtökohdista kuin muidenkin hankintayksiköiden hankintoja.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintojen valvonnassa hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset näkyivät vuonna 2022 toimenpidepyyntöjen ja muiden yhteydenottojen lisääntymisenä. Hyvinvointialueuudistukseen liittyvät yhteydenotot ovat koskeneet esimerkiksi hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintojen edellytysten arviointia.

3 Hankintalain 144 §:n mukainen raportointi vuodelta 2022

3.1 Yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä

Vuonna 2022 Kilpailu- ja kuluttajavirasto sai selvityksensä päätökseen yhdeksän sellaisen tapauksen osalta, joissa virasto oli selvitystensä perusteella havainnut hankintayksikön toimineen hankintalain vastaisesti ja katsoi aiheelliseksi ryhtyä hankintalain mukaisiin toimenpiteisiin. KKV päätyi antamaan hankintayksiköille hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta kuudessa vuonna 2022 päätetyssä asiassa. Lisäksi KKV teki kolme hankintalain 141 §:n mukaista esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi laittomista suorahankinnoista. Markkinaoikeusesitykset tehtiin kesällä ja syksyllä 2022.

Tapauksissa, joissa virasto katsoi olevan aihetta ryhtyä toimenpiteisiin vuonna 2022, oli kysymys muun muassa suorahankintaperusteiden virheellisestä tulkinnasta ja olennaisista sopimusmuutoksista sekä virheellisestä ennakoidun arvon määrittelystä. KKV:n päätösten sekä markkinaoikeudelle tehtyjen esitysten sisältöä on kuvattu yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

3.2 Yhteenveto hankintalain 139 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden määrästä ja sisällöstä (hallintolain 53 c §:n mukainen hallinnollinen ohjaus)

3.2.1 Yleistä hallinnollisesta ohjauksesta

Hankintalain 139 §:n mukaan hankinta-asiaa koskevan toimenpidepyynnön tekemiseen ja käsittelyyn sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Virasto voi ottaa hankintojen valvontaan liittyvän asian käsittelyyn myös omasta aloitteestaan.

Hallintolain 53 c §:n mukaan valvova viranomainen voi asiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintayksiköille antaman hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on lisätä hankintayksiköiden tietoa hankintalainsäädännön soveltamisesta ja velvoitteista. Kyseessä on siten ohjaava valvonta ja ohjauksen tavoitteena on vaikuttaa hankintayksiköiden toimintaan jatkossa.

Vuonna 2022 Kilpailu- ja kuluttajavirasto antoi kuusi hallinnollisen ohjauksen päätöstä, joista viidessä hankintayksiköille annettiin huomautus ja yhdellä päätöksellä kiinnitettiin huomiota hankintalainsäädännön noudattamiseen. Asioista neljä tuli vireille viraston omasta aloitteesta ja kaksi toimenpidepyynnöllä.

3.2.2 Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin yksilöllisten kuntoutusapuvälineiden hankinta

Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä hankki yksilöllisesti valmistettavia ortopedisiä jalkineita ilman kilpailutusta vuonna 2021 yhteensä noin 422 000 eurolla. Hankintamäärät kasvoivat aikaisempiin vuosiin verrattuna, sillä vastuu yksilöllisesti valmistettavien apuvälineiden hankinnoista oli siirtynyt vuoden 2021 alusta kuntayhtymän jäsenkunnilta PSHP:n organisaatiossa toimivalle maakunnalliselle apuvälinekeskukselle.

KKV katsoi päätöksessään, että PSHP:n olisi tullut ottaa huomioon maakunnallisen apuvälinekeskuksen palveluiden piiriin siirtyvien jäsenkuntien aikaisempien vuosien hankintojen suuruusluokka osana vuoden 2021 hankintojen ennakoidun arvon määrittelyä ja kilpailuttaa

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

hankinnat osana toiminnan laajentumiseen liittyvää muuta valmistautumista. Vuoden 2021 hankintoihin ei ole ollut hankintalain mukaista suorahankintaperustetta. KKV antoi PSHP:lle huomautuksen hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.

3.2.3 Utsjoen kunnan rakennustöiden valvontapalveluiden suorahankinta

Utsjoen kunta hankki koulujen ja monitoimitalojen rakennustöiden valvontapalveluita kilpailuttamatta. Hankinnoista ei julkaistu hankintailmoituksia tai tehty kirjallisia hankintapäätöksiä. Kunta teki hankinnoista valitsemansa palveluntuottajan kanssa kaksi sopimusta, joista heinäkuussa 2020 tehtyyn sopimukseen perustuvien hankintojen arvo oli yhteensä noin 97 380 euroa. Utsjoen kunta oli arvioinut rakennustöiden valvonnan hankintojen alittavan kansalliset kynnyksarvot. Hankintojen arvo oli myös kasvanut odotettua suuremmaksi muun muassa urakoitsijan konkurssin vuoksi.

KKV katsoi päätöksessään, ettei hankintoihin ollut hankintalain mukaista suorahankintaperustetta. Ennakoimattomasta lisätyöstä huolimatta hankintojen arvo ylitti selvästi kansallisen kynnyksarvon 60 000 euroa. Kunnan olisi tullut kiinnittää huomiota ennakoidun arvon huolelliseen laskemiseen ja kilpailuttaa rakennustöiden valvontapalvelut hankintalain mukaisesti. KKV antoi Utsjoen kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.4 Rovaniemen kaupungin ympäristönhoitokoneen hankinta

Rovaniemen kaupunki hankki 109 500 euron arvoisen ympäristönhoitokoneen ilman kilpailutusta. Kaupunki perusteli ympäristönhoitokoneen suorahankintaa teknisellä syyllä: kaupungilla oli jo koneen kanssa yhteensopivat työlaitteet, ja lisäksi koneen tekniset ominaisuudet sopivat hyvin sen suunniteltuun käyttöympäristöön.

Suorahankinta teknisestä syystä edellyttää, että hankintayksikkö selvittää riittävän laajasti markkinoiden tarjontaa. Mikäli selviää, että markkinoilla on muita mahdollisia toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja, hankinta tulee kilpailuttaa hankintalain vaatimusten mukaisesti. Hankintalain tavoitteena on muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä ja turvata yritysten tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita.

KKV katsoi päätöksessään, ettei hankintaan ollut lain mukaista suorahankintaperustetta. Rovaniemen kaupunki oli laiminlyönyt velvollisuu-

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

tensa selvittää markkinoiden tarjonta hankintalain vaatimusten mukaisesti ennen suorahankintaan ryhtymistä. KKV antoi Rovaniemen kaupungille huomautuksen hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.

3.2.5 Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän alipainehoidon laitteiden ja tarvikkeiden hankinnat

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä hankki haavan alipainehoitoon liittyviä laitteita ja tarvikkeita kilpailuttamatta vuosien 2018–2021 aikana. Suorahankintojen vuosittainen arvo oli noin 67 000–133 000 euroa. Hankintoja tehtiin kilpailuttamatta pääosin alkuperäiseltä laitetoimittajalta, sillä kuntayhtymän mukaan vain alkuperäisen laitetoimittajan laitteet ja tarvikkeet olivat yhteensopivia käytössä olevan laitekannan kanssa. Valtaosa suorahankinnoista koski kuitenkin kertakäyttöisiä tuotteita, joita ei kytketty vanhaan laitekantaan. Virasto katsoi, että kuntayhtymä olisi voinut hankkia tuotteita myös muilta toimittajilta.

Kainuun sote oli hankkinut vuonna 2021 kertakäyttöisiä alipainehoitolaitteita suorahankintana myös toiselta toimittajalta. Hankintayksikön mukaan suorahankinnalle oli hankintalain mukainen peruste, sillä laitteet oli hankittu koekäyttöön tulevaa kilpailutusta varten. KKV katsoi, ettei suorahankintaperuste soveltunut hankintaan, sillä kyse ei ollut koekäyttöön valmistetusta erästä, vaan jo markkinoilla olevista tuotteista.

Virasto katsoi päätöksessään, ettei hankintoihin ollut hankintalain mukaista perustetta. KKV antoi Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.6 HASO Oy:n isännöintipalveluiden hankinta

Helsingin Asumisoikeus Oy (HASO) oli tehnyt toistaiseksi voimassa olevan isännöintisopimuksen vuonna 1993 ennen ensimmäisen hankintalain voimaantuloa. Hankintayksikkö oli päivittänyt vuonna 2020 sopimusta alkuperäisen sopimuskumppaninsa kanssa ilman kilpailuttamista, minkä jälkeen sopimus siirrettiin liiketoimintakaupassa uudelle palveluntuottajalle. Hankintayksikön mukaan kyse oli edelleen samasta, vuonna 1993 tehdystä alkuperäisestä sopimuksesta. Isännöintipalvelujen arvonlisäveroton kokonaisarvo oli vuonna 2021 noin 995 000 euroa ja vuonna 2021 noin 1,1 miljoonaa euroa.

Virasto katsoi päätöksessään, että alkuperäiseen sopimukseen oli tehty olennaisia sopimusmuutoksia, joille ei ollut hankintalain mukaista

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

poikkeusperustetta. Sopimuksen soveltamisalaa oli laajennettu lisämällä sen piiriin huomattava määrä uusia kohteita ja asuntoja. Lisäksi sopimuksen arvo oli kasvanut merkittävästi. Hankintasopimus oli muutosten myötä tullut sopimuskumppanille taloudellisesti edullisemmaksi. KKV totesi, että tekemällä olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen hankintayksikkö oli tosiasiallisesti tehnyt suorahankinnan. KKV antoi Helsingin Asumisoikeus Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

3.2.7 Backstaff Oy:n rakennusurakkahankinta

Backstaff Oy kilpailutti Kotkan satama-alueelle suunnitellun tapahtumakeskuksen projektinjohtourakan loppuvuodesta 2020. Hankintailmoituksessa hankinnan ennakoiduksi arvoksi ilmoitettiin 24 miljoonaa euroa. Kilpailutuksessa ei jätetty yhtään tarjoustä määräaikaan mennessä.

Backstaff Oy siirtyi tämän jälkeen suorahankintaprosessiin, jossa käytiin alustavat neuvottelut kolmen yrityksen kanssa. Alustavissa neuvotteluissa ilmeni, että alkuperäiset suunnitelmat sisälsivät osia, joita ei olisi pystytty sellaisenaan toteuttamaan. Projektin kehitysvaiheeseen valitun rakennusliikkeen kustannusarvio alkuperäisen kilpailutuksen mukaisilla suunnitelmilla oli noin 34 miljoonaa euroa. Neuvotteluvaiheessa varsinaiseen urakkasopimukseen tehtiin rakenneosia koskevia merkittäviä, alkuperäisestä kilpailutuksesta poikkeavia muutoksia, joiden jälkeen kustannusarvio oli noin 27,5 miljoonaa euroa. Varsinainen hankintasopimus allekirjoitettiin heinäkuussa 2021.

KKV totesi päätöksessään, että hankintasopimukseen oli tehty olennaisia muutoksia, joihin ei soveltunut mikään hankintalain sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteista. KKV kiinnitti Backstaff Oy:n huomiota hankintalain suorahankintoja sekä hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin. KKV arvioi päätöksessä myös Backstaff Oy:n asemaa julkisena hankintayksikkönä.

3.3 Yhteenveto hankintalain 140 §:ssä tarkoitettujen kieltopäätösten ja sitoumusten määrästä ja sisällöstä (kieltopäätös)

Vuonna 2022 virasto ei tehnyt yhtään hankintalain 140 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jolla se olisi kieltänyt hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön kokonaan tai osittain.

3.4 Yhteenveto hankintalain 141 §:ssä tarkoitettujen esitysten määrästä ja sisällöstä sekä esitysten johdosta annetuista tuomioistuinratkaisuksista (markkinaoikeusesitys)

3.4.1 Yleistä markkinaoikeusesityksistä

Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitettun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, KKV voi esittää markkinaoikeudelle:

- 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä;
- 2) seuraamusmaksun määräämistä;
- 3) sopimuskauden lyhentämistä;
- 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitettua seuraamuksen määräämistä.

Mainitun pykälän 1 momentin esitöiden mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä tai yksinomaan seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan.⁹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon, mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä markkinaoikeudessa.

Esitöissä on todettu, että markkinaoikeus määrää vain ne seuraamukset, joita Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt. Esitöissä on lisäksi todettu, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta harkita yksittäistapauksissa, onko sopimuksesta tarpeen tehdä esitys markkinaoikeudelle. Se seikka, että hankintayksikkö ei ole tahallisesti toiminut hankintalain vastaisesti, ei estä seuraamuksen esittämistä. Selkeimmin seuraamuksen esittämistä koskevan kynnyksen ylittää tilanne, jossa suorahankinta näyttää olevan tehty hankintalain säännöksistä piittaamatta.

Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrätessään markkinaoikeuden on otettava huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvo.

⁹ HE 108/2016 vp, s. 235.

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

Seuraamusmaksun määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen arvosta.

Hankintalain 159 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston 141 §:ssä tarkoitetusta esityksestä:

- 1) määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen;
- 2) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun;
- 3) määrätä sopimuskauden lyhennettäväksi;
- 4) kumota hankintapäätöksen.

3.4.2 Viraston esitysten johdosta vuonna 2022 annetut tuomioistuinratkaisut

Vuoden 2022 aikana ei annettu yhtään hankintojen valvontaa koskevaa tuomioistuinratkaisua. Taustalla vaikuttaa se, että edeltävänä vuonna 2021 virasto ei tehnyt esityksiä markkinaoikeudelle eikä hakenut valituslupia korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

3.4.3 Vuonna 2022 tehdyt hankintalain 141 §:n mukaiset markkinaoikeusesitykset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki vuonna 2022 yhteensä kolme esitystä markkinaoikeudelle. Asioista kaksi tuli vireille viraston omasta aloitteesta ja yksi toimenpidepyynnöllä.

3.4.3.1 Isonkyrön kunnan koulukuljetusten hankinnat

Isonkyrön kunta päätti hyödyntää koulumatkojensa järjestämisessä markkinaehtoista henkilöliikennettä. Kunta osti koulukuljetusten matkaliput kilpailuttamatta Linja-autoliikenne Lehtonen Oy:ltä. Suorahankinnan ennakoitu arvo oli noin 1,6 miljoonaa euroa.

Hankintayksikkö perusteli kilpailuttamatta jättämistä sillä, että kyseessä ei olisi hankintalain tarkoittama suorahankinta. Kunta ei kuitenkaan esittänyt KKV:lle, mihin lain säännöksiin se perustaa näkemyksensä. Hankintayksikkö ei vedonnut asiassa mihinkään hankintalain mukaisiin suorahankintaperusteisiin. KKV katsoi, että hankintaan ei soveltunut mikään hankintalain suorahankintaperuste, jolloin hankinta olisi tullut kilpailuttaa.

Virasto teki esityksensä seuraamusten määräämiseksi markkinaoikeudelle 1.7.2022.¹⁰ Virasto esitti, että Isonkyrön kunnalle määrätään 35

¹⁰ Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 1.7.2022 (dnro KKV/775/14.00.50/2022).

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

000 euron seuraamusmaksu. Lisäksi KKV esitti, että markkinaoikeus määrää hankintapäätöksen perusteella tehdyn palvelusopimuksen täyttämättä olevat sopimusveloitteet tehottomiksi ja kumoaa hankintapäätöksen tai toissijaisesti lyhentää sopimuskauden päättymään. Hankintayksikkö teki kuitenkin itsenäisesti päätöksen ostopalvelusopimuksen päättämisestä ja palveluiden kilpailuttamisesta, joten KKV luopui muista kuin seuraamusmaksua koskevista vaatimuksistaan.

Markkinaoikeus antoi 15.2.2023 päätöksen, jolla se määräsi Isonkyrön kunnalle 35 000 euron seuraamusmaksun laittomasta suorahankinnasta Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen mukaisesti.

3.4.3.2 Turun kaupungin tähystystutkimusten hankinnat

Turun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta teki marraskuussa 2021 päätöksen tähystystutkimusten hankinnasta suorahankintamenettelyllä. Hankinta koski mahasuolikanavan gastroenterologisia tähystystutkimuksia ja niihin liittyviä vastaanottokäyntipalveluja. Hankintapäätöksen mukaan suorahankinnan ennakoitu arvo oli enintään 600 000 euroa.

Hankintayksikkö perusteli suorahankintaa hankintalain mukaisella äärimmäisellä kiireellä, jonka taustalla vaikuttivat hoitotakuun ylittäneet hoitojonot, gastroenterologian yksikön henkilöstötilanteen äkillinen heikentyminen sekä tarve saada yhdistettyä Turun kaupungin poliklinikka Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin (VSSHP) poliklinikkaan nopealla aikataululla sote-uudistuksen toimeenpanoon liittyvien syiden vuoksi. Virasto aloitti suorahankintaa koskevat selvitystoimenpiteet oma-aloitteisesti tammikuussa 2022. Virasto katsoi, että suorahankinnan tekemiselle ei ollut hankintalain mukaisia perusteita.

KKV teki esityksensä seuraamusten määräämiseksi markkinaoikeudelle 1.7.2022. Virasto esitti, että Turun kaupungille määrätään 30 000 euron seuraamusmaksu.¹¹

Markkinaoikeus jätti 15.2.2023 antamallaan päätöksellä KKV:n markkinaoikeusesityksen tutkimatta.

¹¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 1.7.2022 (dnro KKV/776/14.00.50/2022).

KKV/471/14.00.60/2023
5.5.2023

3.4.3.3 Hangon kaupungin terveyskeskuksen vastaanottopalveluiden hankinta

Hangon kaupunki ulkoisti terveyskeskuksen vastaanottopalvelut vuonna 2016. Kaupunki päätti keväällä 2021 hankkia vastaanottopalveluita suorahankintana yksityiseltä lääkäriasemalta yhdeksi vuodeksi. Suorahankinta tehtiin Terveystalo Oy:ltä, jonka kanssa aiemmin tehty kilpailutettu sopimus oli päättymässä. Kaupunki käsitteli vastaanottopalvelujen hankintaa uudestaan syksyllä 2021 havaittuaan, että suorahankinnan arvo ylittää sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintoihin sovellettavan 400 000 euron kynnyksen, jolloin hankinta pitäisi kilpailuttaa. Kaupunki lyhensi sopimuksen viiden kuukauden mittaiseksi, jotta hankinnan arvo jäisi alle kynnyksen. Kun lyhennetty sopimuskausi oli päättymässä, kaupunki teki uuden kahdeksan kuukauden mittaisen palveluhankinnan. Ostettujen vastaanottopalvelujen arvo oli yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa.

Hankintayksikkö perusteli menettelyään muun muassa sote-uudistuksen aiheuttamalla epävarmuudella, yksittäisten asiakkaiden hoitosuhteiden turvaamisella sekä teknisillä ja taloudellisilla syillä, joita sopimus-kumppanin vaihtaminen olisi aiheuttanut. Virasto katsoi, ettei yksikään hankintayksikön esittämä peruste soveltunut hankintaan ja se olisi pitänyt kilpailuttaa. Kaupunki pilkkoi vastaanottopalvelujen hankinnan lainvastaisesti osiin ja laiminlöi kilpailuttamisvelvoitteen.

KKV teki esityksensä seuraamusten määräämiseksi markkinaoikeudelle 15.9.2022. Virasto esitti markkinaoikeudelle 65 000 euron seuraamusmaksun määräämistä Hangon kaupungille hankintalain vastaisesta suorahankinnasta.¹²

¹² Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle 1.7.2022 (dnro KKV/1011/14.00.50/2022).