

20.8.2024

## Asia

Hankintojen valvonta: Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:n vesivahinkotöiden hankinnat

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyysi 13.2.2024 ja 8.4.2024 asiassa selvitystä Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy:ltä. Hankintayksikkö toimitti pyydetyt selvitykset virastolle 13.3.2024 ja 23.4.2024.

## Ratkaisun perustelut

### Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, "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 suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen 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 suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

20.8.2024

**Asiaselostus**

Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy (jäljempänä myös "Vantti" tai "hankintayksikkö") on Vantaan kaupungin kokonaan omistama yhtiö, joka tuottaa ateria-, puhtaus-, kiinteistö- sekä aula- ja turvapalveluja kaupungin tarpeisiin.

Vantti on tehnyt vesivahinkojen hätä- ja päivystystöiden hankintoja A-Kumppanit Oy:ltä ilman hankintalain mukaista kilpailutusta. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Hankinnoista ei ole myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia.

Suorahankinnat ilmenivät Vantaan kaupungin vuoden 2022 sisäisen tarkastuksen yhteydessä, minkä seurauksena sisäinen tarkastus suoritti tammikuussa 2023 valmistuneen tarkastuksen Vantin kiinteistöpalveluiden hankinnoista sekä maaliskuussa 2023 valmistuneen erillistarkastuksen A-kumppanit Oy:ltä ostetuista palveluista kaupunkikonsernissa (jäljempänä "sisäinen tarkastusraportti", päivätty 20.3.2023). Sisäisen tarkastus suositteli raportissaan kilpailuttamaan vesivahinkojen hätä- ja päivystystyöt sekä jälkivahinkojen torjuntatyöt, sillä hankintojen ennakoitu kokonaisarvo ylittää kansallisen kynnsarvon.

Sisäisen tarkastusraportin mukaan A-Kumppanit Oy ei ole ollut vuoden 2015 jälkeen kaupungin tai Vantin puitesopimustoimittajana missään rakennustöissä. Tästä huolimatta Vantti on hankkinut A-kumppanit Oy:ltä vajaan kahden tarkastusta edeltäneen vuoden aikana vesivahinkotöitä 601 887 euron arvosta ja vuosien 2016–2022 aikana yli miljoonan euron arvosta. Tarkastusraportin mukaan huomattavan suuret suorahankinnat A-Kumppanit Oy:ltä ovat jatkuneet pitkään Vantin ohella myös Vantaan kaupungissa, eikä sisäinen tarkastus saanut selville syytä menettelyyn.

Tarkastusraportissa todetaan, että hankinnoissa on suosittu yhtä yritystä, A-Kumppanit Oy:n kanssa ei ole tehty minkäänlaista sopimusta eikä hinnoista ole sovittu. Sisäinen tarkastus arvioi raportissaan, että Vantaan kaupungin tilakeskusjohtaja ei ole noudattanut virkavelvollisuuttaan toimiessaan asiassa hankintalain ja kaupungin hankintaohjeen vastaisesti. Sisäinen tarkastus toteaa, että tilakeskusjohtajan vastuualueella on rikottu hankintalakia useita vuosia, vaikka lain ja hankintaohjeistuksen noudattamisen merkitystä on useasti korostettu.

Sisäinen tarkastus tunnisti Vantin kiinteistöpalveluiden hankintoja koskevassa tarkastuksessa myös useita muita kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintakokonaisuuksia, joita hankintayksikkö ei ole kilpailuttanut.

Vantin asiassa antama selvitys

KKV on pyytänyt Vantilta selvitystä sisäisen tarkastuksen aikana ilmenneistä hankintalain vastaisista kiinteistöpalveluiden hankinnoista. Tarkempia tietoja virasto pyysi aikavälillä 2022–2024 tehdyistä vesivahinkotöiden hankinnoista.

Viraston asiassa saaman selvityksen mukaan Vantti on hankkinut osan tarvitsemistaan vesivahinkotöistä kilpailutetuilta puitesopimustoimittajilta. Vantti on selvityksessään todennut, että Vantaan kaupungilla ja Vantilla on ollut

20.8.2024

voimassa oleva kunnossapidon lämpö-, vesijohto- ja viemärointitöiden puitesopimus LVI-Trio Oy:n kanssa sekä kunnossapidon rakennustöiden puitesopimus Vilenin Rakennushuolto Oy:n kanssa. Yritykset ovat valikoituneet sopimustoimittajiksi Vantaan kaupungin kilpailutusten perusteella. Hankinnoista on julkaistu hankintailmoitukset.

Hankintayksikön selvityksen mukaan Vantti on puitesopimustoimittajien lisäksi hankkinut vesivahinkojen hätä- ja päivystystöitä suoraan A-Kumppanit Oy:ltä järjestämättä hankinnoista tarjouskilpailua. Kilpailuttamatta tehtyjen hankintojen kokonaisarvo (alv 0 %) on vuonna 2022 ollut yhteensä 257 193,70 euroa ja vuonna 2023 yhteensä 36 476,62 euroa. Hankinnat A-Kumppanit Oy:ltä on lopetettu sisäisen tarkastuksen jälkeen 14.3.2023.

Hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että Vantti on vesivahinkojen hätä- ja päivystystöissä ohjeistettu käyttämään A-Kumppanit Oy:tä Vantaan kaupungin toimesta. A-Kumppanit Oy on myös nimetty yhdeksi kosteusvaurioiden päivystysurakoitsijaksi Vantaan kaupungin ja Vantin välisessä kiinteistönhoidtosopimuksessa. Lisäksi hankintoja on perusteltu sisäiselle tarkastukselle töiden kiireellisyydellä, eivätkä puitesopimustoimittajat ole tarjonneet kiireellisten töiden vaatimaa vahinkopäivystyspalvelua.

Vantti on selvityksessään kertonut, että A-Kumppanit Oy:n kanssa tilaustapana on ollut kiireellisissä tapauksissa soitto, mutta tilaus on tehty aina myös kirjallisesti jälkikäteen. Sisäisessä tarkastusraportissa todetaan, että töiden hinta on määräytynyt A-kumppanit Oy:n listahintojen mukaan ja jatkotoimista on pyydetty hinta-arvio ennen tilausta.

Viraston asiassa saaman selvityksen mukaan Vantaan kaupunki on sisäisen tarkastuksen jälkeen ryhtynyt valmistelemaan kunnossapidon päivystys- ja hätätöiden kilpailutusta. Hankintailmoitus on julkaistu 13.3.2024 ja hankintapäätös tehty 15.5.2024 (VD/5271/02.08.00.00/2023). Vantti on osapuolena puitejärjestelyssä. Hankinnan pääasialliseksi CPV-koodiksi on ilmoitettu 45000000 Rakennustyöt. Hankintailmoituksen kohteen kuvauksen mukaan hankinnan kohteena on jälkivahinkotyöt, jotka pitävät sisällään vahinkojen selvityksiä ja jälkivahinkokorjauksia. Työn sisältöön kuuluvat vesi- ja viemäri vahingot, palovahingot, suurvahingot sekä vahingot rakentamisen aikana. Hankinnan kohteeseen kuuluvat myös ympärivuorokautinen vahinkopäivystys ja vauriokartoitukset vuoden jokaisena päivänä, mitä ei ole edellytetty voimassa olevissa kunnossapidon LVI- ja rakennustöiden puitesopimuksissa.

## **KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta**

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

### Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on

20.8.2024

rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Hankintalain esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO 450/20 arvioinut säännöllisesti toistuvien suorahankintojen suhdetta hankintalain mukaiseen hankintasopimuksen käsitteeseen tilanteessa, jossa hankinnat eivät perustuneet kirjalliseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka oli tehnyt toistuvasti useita suorahankintoja eri toimittajilta ilman kirjallisia hankintasopimuksia, oli vasta yksittäisen tilauksen yhteydessä tehnyt tosiasiallisen päätöksen siitä, keneltä ja millä ehdoilla palvelu ostetaan. Näin ollen jokainen hankintayksikön tekemä tilaus ja sen perusteella palveluntuottajan toimittama palvelu olivat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille. Arvioidessaan sopimuksen syntymisen edellytyksiä markkinaoikeus otti arviossaan huomioon sen, että hankintayksikkö ei ollut neuvotellut palveluntarjoajien kanssa mistään muista sopimuksen ehdoista kuin hinnoista eikä se ollut sitoutunut tilaamaan palveluita tietyltä palveluntarjoajalta.

Viraston asiassa saaman selvityksen perusteella Vantti ei ole tehnyt yksittäisistä vesivahinkojen hätä- ja päivystystöiden hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä tai erillisiä hankintalain tarkoittamia hankintasopimuksia. Hankintayksikkö on kuitenkin tosiasiallisesti hankkinut vesivahinkojen hätä- ja päivystystöitä A-Kumppanit Oy:ltä tarpeen mukaan vuosien 2022–2023 aikana. Hankintayksikön selvityksen mukaan yksittäiset tilaukset on tehty usein puhelimitse ja vahvistettu jälkikäteen sähköpostitse.

KKV katsoo, että jokainen vesivahinkotöitä koskeva tilaus A-Kumppanit Oy:ltä on hankintaoikeudellisesti muodostanut oman sopimuksensa.

#### Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

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 vaihtoehdot toteuttamistavat, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

20.8.2024

Hankintalain 30 §:n 2 momentin mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen; taikka 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana, taikka jos kysymys on yli 12 kuukautta voimassa olevasta sopimuksesta, sitä seuraavan talousarviokauden aikana.

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.<sup>3</sup>

KKV katsoo, että jokainen yksikköhinnan tiedustelu yhdessä siihen saadun vastauksen ja tästä seuranneen tilauksen kanssa on muodostanut oman sopimuksensa hankintayksikön ja toimittajan välille. Sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia. Säännöllisesti toistuvilla sopimuksilla on hankittu eräitä vesivahinkotöitä, ja kyse on ollut luonteeltaan samantyyppisten rakennusurakoiden hankinnoista. Hankinnat muodostavat yhdessä luontevan hankintakokonaisuuden, joka tulisi kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnyсарvon. Kun kyse on ollut säännöllisesti toistuvista hankinnoista, ennakoidun arvon laskentaan sovelletaan sitä, mitä asiasta on hankintalain 30 §:n 2 momentissa säädetty.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan rakennusurakoiden kansallinen kynnysarvo on 150 000 euroa. Vesivahinkotöiden hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen ennakoitu arvo on käsillä olevassa asiassa ylittänyt kansallisen kynnysarvon.

#### Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

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

Vantin selvityksen perusteella hankintayksikkö on tehnyt vuosina 2022–2023 vesivahinkotöiden hankintoja A-Kumppanit Oy:ltä julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Sisäisessä tarkastusraportissa todetaan, että Vantti on tehnyt suorahankintoja A-Kumppanit Oy:ltä vuodesta 2016 lähtien. Koska

---

<sup>3</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 121.

20.8.2024

hankintayksikkö on tehnyt hankintoja A-Kumppanit Oy:ltä julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Vantin tekemät vesivahinkotöiden hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suoraan hankintoja.

Vantti ei ole selvityksessään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyistä suoraan hankintaperusteista. Vantti on perustellut A-Kumppanit Oy:n valintaa virastolle Vantaan kaupungin ohjeistuksella. Lisäksi hankintoja on perusteltu sisäiselle tarkastukselle töiden kiireellisellä luonteella.

Virasto toteaa, että hankintayksikön toimiminen kaupungin ohjeistuksesta ei ole hankintalain mukainen suoraan hankintaperuste. Virasto toteaa lisäksi, että kyseessä ei voida katsoa olevan hankintalain tarkoittama ennalta arvaamattomasta syystä aiheutunut äärimmäinen kiire, koska vesivahinkojen hätä- ja päivystystöitä tarvitaan Vantaan kiinteistöissä jatkuvasti.

KKV toteaa, että asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin suoraan hankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suoraan hankintaperusteiden täyttyvän.

## Johtopäätös

Vantti on tehdessään vesivahinkotöiden hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suoraan hankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa vesivahinkojen hätä- ja päivystystöiden hankinta julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä esitetyin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Vantille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 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 johtava asiantuntija Jenna Nylander, puhelin 029 505 3576, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

20.8.2024

Johtava asiantuntija

Jenna Nylander

Jakelu

Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy