

Asia

Hankintojen valvonta: Varkauden kaupungin liikennepuiston leikkivälineiden suorahankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Varkauden kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 3.4.2024 pyytänyt selvitystä Varkauden kaupungin julkisista hankinnoista. Kaupunki on toimittanut virastolle pyydetyt tiedot ja asiakirjat leikkipuiston leikkivälineiden hankintaa koskien 19.4.2024.

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.

Asiaselostus

Varkauden kaupungin (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") tekninen lautakunta on 6.2.2024 tehnyt päätöksen § 36 liikennepuiston leikkivälineiden hankinnasta. Hankintapäätöksen mukaan tekninen lautakunta hyväksyi liikennepuiston välineitä koskevan muutoksen sekä antoi hankkeelle työluvan tammikuussa 2024. Hankinta perustui suunnitelmaan puistoon hankittavista leikkivälineistä. Suunnitelluista leikkivälineistä pyydettiin suoraan tarjoukset kunkin leikkivälineen toimittajalta eikä kilpailevia tarjouksia eri leikkivälineistä pyydetty. Leikkivälineiden lisäksi pyydettiin tarjous liikennepuiston alueelle tulevasta hiekkatekonurmesta kahdelta eri toimittajalta.

Leikkivälineitä päätettiin hankkia Kompan Suomi Oy:ltä (4 kpl leikkivälineitä yhteishintaan 60 458 euroa), Lappset Group Oy:ltä (7 kpl leikkivälineitä yhteishintaan 26 610 euroa), Oy Piresma Ab:ltä (2 kpl leikkivälineitä yhteishintaan 25 931 euroa) sekä Leikkiset Oy:ltä (2 kpl leikkivälineitä yhteishintaan 49 080 euroa). Kaikkien leikkivälineiden yhteenlaskettu arvo oli 162 158 euroa (alv 0 %). Leikkivälineiden lisäksi Varkauden kaupunki hankki hiekkatekonurmen liikennepuistoon Unisport Oy:ltä yhteishintaan 53 511 euroa (alv 0 %).

Hankinnasta ei ole julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta.

Varkauden kaupungin selvitys

Varkauden kaupungin mukaan liikennepuiston suunnittelua on tehty yhteistyössä kuntalaisten kanssa ja puistoon on suunniteltu sidosryhmätilaisuuksissa esille tulleiden toiveiden mukaisia leikkivälineitä. Kaupunki on korostanut selvityksessään sitä, että leikkivälineiden ominaisuudet vaihtelevat suuresti, toimittajilla on kaikilla omanlaisensa tuotteet ja toisiaan vastaavia tuotteita ei löydy eri toimittajilta. Kaupungin mukaan leikkivälineistä ei ole voitu pyytää vertailevia tarjouksia, koska puistoon on haluttu nimenomaan suunniteltuja leikkivälineitä huomioiden niiden materiaalit, ulkonäkö ja toiminnallisuus. Kaupungin mukaan leikkivälineiden hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoitusta koska vertailevia ja toisiaan vastaavia tarjouksia olisi ollut mahdotonta saada. Kaupunki on tuonut selvityksessään myös esille, että yhdenkään yksittäisen leikkivälineen arvo ei ollut yli 60 000 euroa. Virastolle toimitetun selvityksen mukaan leikkivälineistä on tehty sitovat tilaukset ja virastolle on toimitettu leikkivälineiden tilauksia koskevat kirjalliset tilausvahvistukset.

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 olosuhteiden perusteella

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen

KKV/406/14.00.60/2024

13.12.2024

kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Hankintalain esitöiden mukaan säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.¹ Vanhan hankintalain 76 §:n esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.² Virasto toteaa, että asiassa saadun selvityksen perusteella leikkivälineiden hankinnoista ei ole allekirjoitettu osapuolten välillä erillisiä hankintasopimuksia, vaan hankintapäätöksen jälkeen leikkivälineistä on tehty sitovat tilaukset.

Hankintalain 154 §:n 1 momentin 5 kohdassa on säädetty seuraamusmaksun määräämisestä, jos hankinnassa on menetelty tämän lain, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan markkinaoikeus voi 1 momentin 4–7 kohdassa tarkoitettuja seuraamuksia määrätessään katsoa hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen syntyneeksi olosuhteiden perusteella, jos hankintayksikkö on nimenomaisesti ryhtynyt hankinnan toteuttamiseen. Lainkohdan esitöiden mukaan pykälä vastaa pääosin vanhan hankintalain 94 §:ssä säädettyä.³ Vanhan hankintalain esitöiden ja lain 94 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan, jos kirjallista sopimusta ei ole tehty, sopimuksen syntymistä tulee arvioida olosuhteiden perusteella.⁴

KKV toteaa, että Varkauden kaupunki on pyytänyt neljältä eri toimittajalta tarjoukset haluamistaan leikkivälineistä. Kaupunki on tämän jälkeen tehnyt hankintapäätöksen leikkivälineiden hankkimisesta saatujen tarjousten mukaisesti ja tehnyt sitovat tilaukset hankintapäätöksen mukaisista leikkivälineistä. Virasto katsoo, että näissä olosuhteissa hankintasopimukset kunkin toimittajan kanssa muodostuvat tarjouksesta, kaupungin sitovasta tilauksesta ja tähän tilaukseen vastauksena annetusta tilausvahvistuksesta.

Luonteva hankintakokonaisuus ja hankinnan ennakoitu arvo

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 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain

¹ HE 108/2016 vp s. 223.

² HE 190/2009 vp s. 51 ja 52.

³ HE 108/2016 vp s. 240.

⁴ HE 190/2009 vp s. 68.

KKV/406/14.00.60/2024

13.12.2024

säännösten soveltamisen välttämiseksi. Lain esitöissä⁵ todetaan, että lähtökohtana arvioinnissa on luontevan hankintakokonaisuuden määrittely. Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulee katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa. Pykälän vastaista on siten esimerkiksi pilkkoa samanlaisista tavaroista koostuva hankinta osissa kilpailutettavaksi lain säännösten välttämisen tarkoituksessa. Säännös ei kuitenkaan estä hankinnan jakamista osiin sellaisissa tapauksissa, joissa kunkin erän hankinta toteutetaan lakiehdotuksen menettelytapavaatimusten mukaisesti.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti tavarahankintoihin sovellettava kansallinen kynnsarvo on 60 000 euroa.

Varkauden kaupunki on yhdellä hankintapäätöksellä päättänyt hankkia yhteensä 15 erilaista leikkivälinettä kaupungin uuteen liikennepuistoon perustettavaa leikkipuistoa varten. KKV toteaa, että vaikka jokainen leikkiväline on ollut ominaisuuksiltaan erilainen, kaikki välineet on hankittu samaan käyttötarkoitukseen. KKV katsoo, että liikennepuiston leikkipuistoon hankituissa leikkivälineissä on ollut kyse luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavista samantyyppisistä hankinnoista. Viraston arvion mukaan Varkauden kaupungin hankkimat leikkivälineet muodostavat yhden luontevan hankintakokonaisuuden, jonka kokonaisarvo on ollut yli 162 000 euroa.

KKV toteaa, että tämän luontevan hankintakokonaisuuden ennakoitu arvo on ylittänyt tavarahankintojen kansallisen kynnsarvon ja hankinta on rahallisen arvonsa perusteella kuulunut hankintalain yleiseen soveltamisalaan.

Suorahankinnalle esitetyt perustelut

Kansallisissa hankinnoissa noudatettavia hankintamenettelyitä koskevassa hankintalain 100 §:n 2 momentissa on todettu, että kansallisissa hankinnoissa suorahankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnalla tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Virasto toteaa, että liikennepuiston leikkivälineiden hankinta on toteutettu hankintalain tarkoittamana suorahankintana.

Suorahankinnan edellytyksistä on säädetty hankintalain 40 §:n 2 momentissa sekä 41 §:ssä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.⁶ Virasto toteaa, että kaupunki ei ole vedonnut mihinkään yksittäiseen hankintalain mukaiseen suorahankintaperusteeseen menettelynsä perusteena. Kaupunki on perustellut

⁵ HE 108/2016 vp s. 121.

⁶ HE 108/2016 vp, s. 133.

hankintailmoituksen julkaisematta jättämistä sillä, että leikkivälineet ovat ominaisuuksiltaan uniikkeja, eikä eri valmistajilla ole täysin toisiaan vastaavia leikkivälineitä, mistä syystä eri leikkivälineistä ei ole voinut pyytää kilpailevia tarjouksia. Kaupungin mukaan puistoon on haluttu ominaisuuksiltaan nimenomaan suunniteltuja leikkivälineitä. KKV toteaa, että hankintayksikön preferenssit hankittavien tuotteiden ominaisuuksien suhteen eivät vielä sellaiseen riittä muodostamaan hankintalain mukaista suorahankintaperustetta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa suorahankintaa perustellaan hankintalain 40 §:n 2 momentin mukaisella teknisellä syyllä, lainkohta edellyttää, että hankintayksikön tulee pystyä osoittamaan, että suorahankintaa vastaava lopputulosta ei voida saavuttaa jollain muulla, vastaavalla tai korvaavalla ratkaisulla.⁷ Virasto toteaa, että saadun selvityksen perusteella leikkivälineiden hankintaan ei ole soveltunut mikään lain 40 tai 41 §:n mukainen suorahankintaperuste.

Hankintalain 100 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on noudatettava kansallisen hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

KKV toteaa, että hankintayksiköllä on laaja harkintavalta määrittellä hankinnan sisältö ja asettaa hankinnan eri osa-alueille vaatimuksia edellyttäen, että vaatimusten asettaminen toteutetaan kansallisissa hankinnoissa noudatettavien oikeusohjeiden, mukaan lukien edellä mainitut periaatteet, mukaisesti. Virasto toteaa, että Varkauden kaupunki olisi leikkivälineiden hankintaa hankintalain mukaisesti kilpailuttaessaan voinut jakaa luontevan hankintakokonaisuuden hankintalain 75 §:n mukaisesti osiin siten, että alalla toimivat tarjoajat olisivat voineet antaa halutessaan myös osatarjouksia hankinnasta.

Johtopäätös

Varkauden kaupunki on laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankintansa mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut olemassa hankintalain mukaista perustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Varkauden kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 3 §, 25 §, 27 §, 31 §, 40 §, 41 §, 100 §, 101 §, 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

⁷ HE 50/2006 vp s. 77.

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 Johanna Kirveskoski, puhelin 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Johanna Kirveskoski

Jakelu

Varkauden kaupunki