

Vastine Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityspyyntöön Loviisan kaupungin mahdollisista kilpailuttamatta tehdyistä hankinnoista.

Selvityspyyntö päivätty 10.9.2025, KKV/1047/14.00.60/2025

Vastaus selvityspyynnön kohtaan 1. Algeco Finland Oy

KKV:n selvityspyynnössä esiintyy kirjoitusmuoto Aleco Finland Oy, mutta kyseessä on ilmeisesti kirjoitusvirhe. Oikea yrityksen nimi on Algeco Finland Oy, joka vastaa kaupungin sopimusasiakirjoissa ja hankintarekisterissä käytettyä nimeä. Tämä täsmennys on tehty, jotta vältetään mahdolliset väärinkäsitykset.

Loviisan kaupunki on tehnyt Algeco Finland Oy:n kanssa hankinnan koskien Generalshagens skolanin väistötiloja. Hankinta on toteutettu kirjallisella sopimuksella, jonka voimassaoloaika on 31.7.2024–31.3.2026. Hankinnan sisältö käsittää tilaelementtien perustusten rakentamisen, elementtien asennuksen sekä tilojen vuokrauksen. Hankinta on kilpailutettu hankintalain mukaisesti, ja valinta on tehty tarjousvertailun perusteella.

Sisäisen tarkistusraportin mukaan nämä hankinnat on luokiteltu kilpailutuksen osalta keltaiseksi ja hankintapäätöksen osalta punaiseksi, mikä viittaa puutteisiin dokumentoinnissa tai menettelyssä. Kilpailutuksen osalta keltainen luokitus johtui siitä, että tarkastuksen yhteydessä ei ollut saatavilla kaikkia tarjouspyynnön asiakirjoja, mikä herätti epäselvyyttä menettelyn läpinäkyvyydestä ja jäljitettävyydestä. Asiakirjat on sittemmin löydetty ja säilötty asianmukaisesti, jolloin voidaan todeta, että kilpailutusmenettely on ollut asianmukaisesti kilpailutettu. Vastaavasti hankintapäätöksen osalta punainen luokitus perustui siihen, ettei päätösasiakirjaa ollut tarkastushetkellä löydetty. Myös tämä asiakirja on nyt löydetty, ja sen sisältö tukee hankintamenettelyn lainmukaisuutta. Näin ollen alkuperäiset luokitukset perustuivat dokumentaation hetkelliseen puutteeseen, ei varsinaisiin menettelyvirheisiin.

a. Mitä hankintoja Algeco Finland Oy:ltä on tehty?

Hankinnat liittyvät pääosin väistötilaratkaisuihin, joihin sisältyy tilaelementtien toimitus, asennus ja vuokraus.

b. Kuinka paljon (EUR, alv 0 %) hankintoja Loviisan kaupunki on tehnyt Algeco Finland Oy:ltä aikavälillä 1.1.2024 – 1.9.2025.? Perustuvatko tämän aikavälin hankinnat hankintojen hankintalain mukaiseen kilpailuttamiseen?

Aikavälillä 1.1.2024–1.9.2025 Loviisan kaupunki on tehnyt hankintoja Algeco Finland Oy:ltä yhteensä 1 000 044,85 euroa. Hankinnat perustuvat kilpailutettuun hankintasopimukseen, joka on tehty hankintalain mukaisesti. Valinta on tehty tarjousvertailun perusteella, ja hankinta on dokumentoitu kirjallisesti.

c. Koska, mitä ja miten hankinnoista on sovittu kaupungin ja Algeco Finland Oy:n välillä?

Hankinnasta on sovittu kirjallisella sopimuksella, jonka voimassaoloaika on 31.7.2024–31.3.2026. (Liite, Sopimus Algeco Loviisa Generalshagen)

Sopimus kattaa:

- Tilaelementtien perustusten rakentamisen
- Elementtien asennuksen
- Tilojen vuokrauksen

d. Mikäli hankintoja ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisessa hankintamenettelyssä, soveltuuko niihin jokin suoramarkkinaperuste?

Loviisan kaupungin ja toimittajan väliseen alkuperäiseen urakkasopimukseen on tehty lisäyksiä sopimuskauden aikana uusien tarpeiden ilmetessä, kuten lisäluokkahuoneiden rakentaminen ja niiden vuokraus. Lisäykset ovat olleet välttämättömiä alkuperäisen väistötilaratkaisun laajentamiseksi.

Hankintalain (1397/2016) 41 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suoramarkkinan, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin tehtyä urakkaa tai palvelua. Edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suoramarkkinasta ja että lisäpalvelun tai uuden urakan ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Lisäksi suoramarkkinat voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.

Tässä tapauksessa lisäpalvelut ovat olleet sisällöltään ja tekniseltä luonteeltaan yhteensopivia alkuperäisen hankinnan kanssa, ja niiden toteuttaminen alkuperäiseltä toimittajalta on ollut välttämätöntä toiminnallisen ja teknisen kokonaisuuden säilyttämiseksi. Suoramarkkinan edellytykset ovat näin ollen täyttyneet.

Vastaus selvityspyynnön kohtaan 2. Herarak Oy

Loviisan kaupungin elinkeino- ja infrastruktuurikeskus on tehnyt Herarak Oy:ltä vuosien 2022–2025 aikana useita pienimuotoisia rakennus- ja korjaustöitä eri kohteisiin. Hankinnat ovat toteutettu erillisinä pienhankintoina, jotka eivät muodosta toiminnallista tai ajallista kokonaisuutta. Hankinnat ovat tehty eri ajankohtina, eri kohteisiin ja eri sisällöillä. Hankinnat ovat toteutettu kansallisen kynnysarvon alittavina hankintoina, eikä niihin sovelleta hankintalain menettelysäännöksiä. Hankintalain (1397/2016) 25 §:n mukaisesti lakia sovelletaan vain hankintoihin, joiden arvo ylittää kansalliset kynnysarvot. Tässä tapauksessa hankinnat ovat jääneet kynnysarvon alle, eikä muodollista kilpailuttamista ole edellytetty. Lisäksi hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin lain soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti lain soveltamisen välttämiseksi. Tässä tapauksessa hankinnat ovat olleet erillisiä, ajallisesti ja toiminnallisesti toisistaan riippumattomia pienhankintoja, eikä niiden yhdistely tai pilkkominen ole tapahtunut keinotekoisesti.

a. Mitä hankintoja Herarak Oy:ltä on tehty?

Hankinnat ovat koskeneet pienimuotoisia rakennus- ja korjaustöitä, kuten:

- Asennustöitä
- Maalaustöitä
- Erilaisia korjauksia

Hankinnat on tehty eri kohteisiin ja eri ajankohtina, eikä niistä ole muodostunut yhtenäistä hankintakokonaisuutta. (Liite: Herarak Oy laskut)

b. Kuinka paljon (EUR, alv 0 %) hankintoja Loviisan kaupunki on tehnyt Herark Oy:ltä aikavälillä 1.1.2024 – 1.9.2025.? Perustuvatko tämän aikavälin hankinnat hankintojen hankintalain mukaiseen kilpailuttamiseen?

Aikavälillä 1.1.2024–1.9.2025 Loviisan kaupunki on tehnyt Herarak Oy:ltä hankintoja yhteensä 233 186,49 euroa (alv 0 %). Hankinnat ovat toteutettu pienhankintoina, jotka on määritelty erillisiksi hankinnoiksi, koska eivät ole muodostaneet toiminnallista tai ajallista kokonaisuutta, eivätkä ole osa yhtä projektia. Tämän vuoksi hankinnat eivät ole edellyttäneet kilpailuttamista hankintalain mukaisessa menettelyssä.

c. Koska, mitä ja miten hankinnoista on sovittu kaupungin ja Herarak Oy:n välillä?

Hankinnoista ei ole tehty yhtä yhteistä kirjallista hankintasopimusta, vaan ne ovat perustuneet erillisiin tilauksiin ja tarpeisiin. Hankinnat on toteutettu eri ajankohtina, eri tilaajien toimesta ja eri sisällöillä. (Liite: Herarak Oy laskut)

d. Mikäli hankintoja ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisessa hankintamenettelyssä, soveltuuko niihin nähdäksenne jokin hankintalain mukainen suora hankintaperuste?

Hankinnat on toteutettu kansallisen kynnysarvon alittavina hankintoina, eikä niihin ole sovellettu hankintalain (1397/2016) menettelysäännöksiä. Hankintalain 25 §:n mukaan lakia sovelletaan vain hankintoihin, joiden arvo ylittää kansalliset kynnysarvot. Näiden hankintojen osalta kansallinen kynnysarvo ei ole ylittynyt, vaan yksittäisten hankintojen arvo on jäänyt tämän kansallisen kynnysarvon alle, eikä muodollista kilpailuttamista ole edellytetty.

Vastaus selvityspyynnön kohtaan 3.

Onko Loviisan kaupungin elinkeino- ja infrastruktuurikeskus tehnyt aikavälillä 1.1.2024 – 1.9.2025 tehnyt muita (kuin tarkistusraportin tiedoista ilmeneviä) yksittäisiä yli 60 000 euron hankintoja kilpailuttamatta?

Loviisan kaupungin elinkeino- ja infrastruktuurikeskus on tehnyt aikavälillä 1.1.2024 – 1.9.2025 yhden suora hankinnan Trimble Locus -järjestelmä, jonka arvo ylittää hankintalain (1397/2016) 25 §:ssä säädetyn kansallisen kynnysarvon 60 000 euroa ilman kilpailuttamista.

Lisäselvennys Trimble Locus -järjestelmän hankintoihin ja suoraan hankintaperuste

Loviisan kaupungissa käytössä oleva Trimble Locus -paikkatietojärjestelmä on otettu käyttöön vuonna 2005, ja sen käyttö on laajentunut kuntaliitosten myötä vuodesta 2009 alkaen.

Järjestelmä on vuosien varrella kehittynyt Xcity-ohjelmistosta Tekla GIS -järjestelmäksi ja edelleen Trimble Locus -järjestelmäksi. Vuonna 2020-luvun alussa kaupunki siirtyi Trimble Locus Cloud -versioon, ja vuonna 2023 järjestelmä siirrettiin SaaS-palveluun.

Järjestelmä on integroitu laajasti kaupungin sisäisiin ja ulkoisiin tietojärjestelmiin, mukaan lukien väestö-, kiinteistö-, kaava-, katu- ja viherrekisterit, rakennus- ja ympäristövalvonta, sähköinen arkistointi, karttapalvelut, nimistö, yleisten alueiden luvat sekä paikkatietorajapinnat. Ohjelmiston käyttö on kriittinen osa kaupungin tuotanto-, tiedonhallinta- ja arkistointiprosesseja.

Hankintalain (1397/2016) 40 §:n mukaan suoraan hankinta on sallittu muun muassa silloin, kun 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;

Trimble Locus -järjestelmän osalta suoraan hankintaperuste täyttyy seuraavin perustein:

- **Tekninen yhteensopivuus ja yksinoikeus:** Järjestelmä on Trimble Oy:n kehittämä ja ylläpitämä, eikä vastaavaa kokonaisuutta ole saatavilla muilta toimittajilta. Järjestelmä on teknisesti yhteensopiva vain Trimblen tarjoamien komponenttien ja palveluiden kanssa.
- **Integraatio kaupungin järjestelmiin:** Järjestelmä on integroitu kaupungin sähköiseen arkistoon (Triplan/T-web), rakennusvalvonnan laskutukseen ja muihin kriittisiin toimintoihin. Korvaavan järjestelmän hankinta edellyttäisi laajamittaista uudelleenrakentamista, mikä ei ole taloudellisesti tai toiminnallisesti perusteltua.
- **Tietoturva ja pilvisiirtymä:** Siirtyminen pilvipohjaiseen SaaS-palveluun on ollut välttämätöntä RYHTI-hankkeen vaatimusten ja kaupungin IT-strategian mukaisesti. Nykyiset palvelimet eivät täytä teknisiä vaatimuksia, eikä kaupungin IT-osasto ole ollut halukas rakentamaan uutta palvelininfrastruktuuria.
- **Kohtuuttomat kustannukset vaihtoehtoisessa hankintamenettelyssä:** Joidenkin lisäosien (optioiden) osalta suoraan hankinta on perusteltu sillä, että vaihtoehtoinen hankintamenettely olisi johtanut kohtuuttomiin kustannuksiin. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa järjestelmän laajennus tai ylläpito olisi edellyttänyt koko paikkatietojärjestelmän korvaamista uudella, mikä olisi aiheuttanut merkittäviä henkilöstö-, koulutus-, siirtymä- ja järjestelmäintegraatiokustannuksia sekä riskejä kaupungin palvelutuotannolle.

Vastaus selvityspyynnön kohtaan: Muiden keskusten tai vastualueiden hankinnat kaupungissa.

1. Mikä tai mitkä hankintoja tekevät Loviisan kaupungin keskuskeskukset, yksiköt tai vastualueet jäivät kokonaan 10.6.2025 päivätyn tarkastusraportin mukaisen tarkastuksen ulkopuolelle? Kuinka paljon nämä keskuskeskukset, yksiköt tai vastualueet tekivät julkisia hankintoja yhteensä (eur, alv 0 %) esimerkiksi vuonna 2024 ja kuinka ison osan nämä hankinnat kattoivat kaikista Loviisan kaupungin hankinnoista vuonna 2024? Esittäkää paras arvionne hankintojen yhteismäärän ja suhteellisen osuuden osalta.

Tarkastus kohdistui kaupungin kaikkiin neljään keskuskeskukseen: elinkeino- ja infrastruktuurikeskus, kaupunginkansliakeskus, sivistys- ja hyvinvointikeskus sekä vesiliikelaitos. Tarkastuksen ulkopuolelle ei jäänyt muita keskuksia tai vastualueita.

2. Ovatko kaupunginkansliakeskus tai sivistys- ja hyvinvointikeskus tehneet aikavälillä 1.1.2024 – 1.9.2025 yksittäisiä yli 60 000 euron hankintoja kilpailuttamatta?

Kaikki kaupunginkanslian sekä sivistys- ja hyvinvointikeskuksen toteuttamat yksittäiset hankinnat, joiden arvo ylitti 60 000 euroa (alv 0 %), on käyty läpi, eikä tarkastuksessa ole ilmennyt hankintoja, jotka olisi toteutettu ilman hankintalain mukaista kilpailuttamista.

3. Mahdolliset muut kommentit kaupunkin hankintojen osalta.

Loviisan hankintatoimen toimenpiteet

Loviisan kaupungin hankintatoimessa on viime vuosien aikana tunnistettu useita kehittämistarpeita, joihin on ryhdytty systemaattisesti ja suunnitelmallisesti vastaamaan.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 9.9.2024 (§ 263) päätettiin käynnistää elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen hankintatoimintaa koskeva sisäinen tarkastus. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää julkisia hankintoja, palveluostoja ja kilpailutuksia vuosien 2022–9/2024 osalta. Lisäksi kaupunginhallitus päätti ulottaa sisäisen tarkastuksen koskemaan koko kaupungin hankintoja vuodelta 2023, kaupunginvaltuuston päätöksen 26.6.2024, § 83, mukaisesti.

Lisäksi kaupunginhallitus päätti 1.7.2024 (§ §211) avata hankintapäällikön viran osana hankintatoimen uudelleenorganisointia ja kehittämistä.

Hankintatoimen organisointia on edelleen uudistettu organisaatiomuutoksen myötä syksyllä 2025, kattamaan muun muassa hankintaprosessien paremman koordinoinnin, sopimushallinnan ja riskienhallinnan tehostamista.

Vuonna 2025 toteutetussa sisäisessä tarkastuksessa arvioitiin kaupungin hankintatoimintaa, hankintaprosesseja ja hankintojen toteuttamista, jotta kaupunki pystyy arvioimaan nykytilan erityisesti hankintamenettelyjen lainmukaisuuden, läpinäkyvyyden ja tehokkuuden kannalta.

Tarkastus kohdistui kaupungin kaikkiin neljään keskuskeskukseen: elinkeino- ja infrastruktuurikeskus, kaupunginkansliakeskus, sivistys- ja hyvinvointikeskus sekä vesiliikelaitos. Tarkastuksen ulkopuolelle ei jäänyt muita keskuksia. Tarkastuksessa käytiin läpi yli 29 999 euron hankintoja, otos muodostettiin sattumanvaraisesti ja suhteutettiin

keskusten toimittajamääriin. Tarkastus sisälsi muun muassa hankintojen kilpailutuksen, hankintapäätösten ja sopimusten arvioinnin sekä dokumentaation tarkastelun.

Kehittämistoimenpiteet

Kaupunki on myös aloittanut tiiviin kehittämissyhteistyön Hansel Oy:n kanssa hankintaprosessien kehittämiseksi. Tarkoituksena on selkeyttää hankintaprosesseja ja vastuita entisestään.

Henkilöstön koulutusta on lisätty, keväällä 2025 järjestettiin hankintalaki koulutus kaikille hankintoja tekeville ja syksyllä 2025 järjestettiin urakkahankintojen koulutus kaikille urakkahankintoja tekeville. Kaupungilla on myös Euhousen hankintakoulutukset henkilöstön käytössä.

Korjaavat toimenpiteet

Sisäisen tarkastuksen myötä hankintojen dokumentointia on parannettu. Hankintapäätökset, sopimukset ja muut keskeiset asiakirjat on koottu keskitetysti kaupungin sisäisiin järjestelmiin, ja ne on nimetty selkeästi.

Suunnitteilla olevat toimenpiteet

Henkilöstön koulutusta lisätään, erityisesti lisätään kaupungissa asiantuntemusta hankintalainsäädännöstä, sopimushallinnasta ja kaupungin omia ohjeistuksia hankintaprosesseista. Tämän lisäksi hankintaprosesseja vahvistetaan ja hankintatoimea kehitetään ja uudistetaan aktiivisesti. Tavoitteena on varmistaa hankintatoimen tehtävien hoitaminen lainmukaisesti ja tehokkaasti sekä turvata hankintojen laadukas toteutus.

Liitteet

Liite 1 Sopimus Algeco Loviisa Generalshagen

Liite 2 Herarak Oy laskut