

1.10.2025

Asia

Hankintojen valvonta: Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän kuljetusalan oppisopimuskoulutusten hankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 30.1.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymältä, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 11.2.2025. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 24.2.2025 ja 28.4.2025. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä on toimittanut vastaukset lisäselvityspyyntöihin 14.3.2025 ja 13.5.2025.

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 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.

1.10.2025

Asiaselostus

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riveria (jäljempänä myös "koulutuskuntayhtymä", "Riveria" ja "hankintayksikkö") on hankkinut kuljetusalan oppisopimuskoulutukseen liittyvää ajo-opetusta ja teoriakoulutusta kilpailuttamatta Traffica Oy:ltä (jäljempänä myös "yritys") vuosien 2024–2025 aikana. Hankintojen arvo (alv 0 %) on ollut vuonna 2024 yhteensä 532 535 euroa. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia, eikä niistä ole myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä.

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän selvitys

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän antaman selvityksen mukaan kuljetusalan oppisopimuskoulutukseen liittyvä yhteistyö käynnistyi Traffica Oy:n aloitteesta vuonna 2023, kun Traffica Oy havaitsi omassa asiakaskunnassaan osaavan työvoiman tarvetta ja asiakasyritystensä palveluksessa olevan henkilöstön koulutustarvetta. Traffica Oy tarjosi ratkaisuksi kuljetusalan ammattitutkintoon tähtäävää tutkintotavoitteista koulutusta. Traffica Oy ja sen asiakasyritykset päättivät varmistaa henkilöstön ammatillisen osaamisen järjestämällä oppisopimuskoulutuksena kuljetusalan ammattitutkintokoulutusta. Traffica Oy:n ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa rajoittuu kuitenkin vain työvoimakoulutuksen järjestämiseen, joten yrityksen täytyi etsiä yhteistyökumppanikseen sellainen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, jolla on myös oppisopimuskoulutuksen sisältävä kuljetusalan ammattitutkinnon järjestämislupa. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä lähti Traffica Oy:n aloitteesta ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaiseksi oppisopimuskoulutuksen järjestäjäksi.

Hankintayksikkö on selvityksessään kertonut, että yhteistyö alkoi vuonna 2023 muutamista oppisopimuskoulutuksista. Oppisopimuskoulutus kasvatti nopeasti suosiota työvoiman koulutus- ja rekrytointimuotona Traffica Oy:n kuljetusala edustavien ja työvoimapulasta kärsivien yritysasiakkaiden keskuudessa. Näin ollen yhteistyössä toteutettujen oppisopimuskoulutusten määrä kasvoi runsaasti vuonna 2024. Yhteistyö Traffica Oy:n kanssa muodostui vuonna 2024 rahalliselta arvoltaan niin mittavaksi, että asiasta tuli koulutuskuntayhtymän hallintosäännön, sopimushallinnon ohjeen sekä hankintaohjeen mukaan päättää yhtymähallituksessa. Tämä päätös tehtiin jälkikäteen tammikuussa 2025 toiminnan laajuuden selvittyä, kun yksittäisten oppisopimusten laskutuksista muodostui yhtymähallituksen päätöstä edellyttävä summa.

Kokouspöytäkirjan mukaan koulutuskuntayhtymä hankki Traffica Oy:ltä tutkintoon sisältyvää ajo-opetusta ja teoriakoulutusta. Traffica Oy laskutti koulutuksista (alv 0 %) vuonna 2023 yhteensä 11 074 euroa ja vuonna 2024 yhteensä 532 535 euroa. Lisäksi pöytäkirjassa todetaan, että koulutuskuntayhtymälle on tulossa vuonna 2025 maksettavaa yhteensä 491 316 euroa, mikäli kaikki opiskelijat suorittavat tutkinnon. Yhteensä oppisopimuskoulutuksen kokonaisarvo nousee 1 034 925 euroon.

1.10.2025

Kokouspöytäkirjan mukaan Riveria ei kilpailuttanut oppisopimuskoulutusten hankintaa. Hankinnasta ei myöskään tehty kirjallista päätöstä tai hankintasopimusta. Selvityksessään koulutuskuntayhtymä on kertonut, ettei koulutusten hankintaa suunniteltu tai valmisteltu, eikä myöskään markkinakartoitusta tehty. Yhteistyön käynnistämisestä ja käytännön järjestelyistä käytiin sähköpostikirjeenvaihtoa Riverian ja Traffica Oy:n yhteyshenkilöiden välillä. Yhteydenpito käytiin henkilökohtaisissa työ sähköposteissa, eikä yhtään asiakirjaa toimitettu koulutuskuntayhtymän kirjaamoon. Ne henkilöt, jotka kävivät vuosina 2023–2024 keskusteluja yhteistyöstä Riverian yhteyshenkilöinä, eivät enää ole koulutuskuntayhtymän palveluksessa.

Kokouspöytäkirjassa todetaan, että Riveria on tehnyt vuosina 2023–2024 yhteensä 102 oppisopimusta kuljetusalan ammattitutkintokoulutukseen. Koulutuskuntayhtymän selvityksen mukaan se vastaa oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä, vaikka koulutusta on hankittu Traffica Oy:ltä. Opiskelijat ovat koko opintojensa ajan Riverian opiskelijoita. Koulutuskuntayhtymä vastaa siitä, että tutkinnot, tutkinnon osat, puuttuvan osaamisen hankkiminen, koulutus ja näytöt järjestetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisesti. Oppisopimuskoulutusten maantieteellisen laajuuden osalta koulutuskuntayhtymä on selvityksessään kertonut, että sen ja Traffica Oy:n ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvut mahdollistavat järjestämisluvassa määriteltyjen tutkintojen ja koulutusten järjestämisen koko Suomessa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Velvoite tutkintojen ja koulutusten järjestämiseen on ensisijaisella toiminta-alueella, joka Riverialla on Pohjois-Karjala ja Traffica Oy:llä Pohjois-Savo. Koulutuskuntayhtymän toimittaman selvityksen perusteella seitsemän opiskelijan työpaikka on sijainnut Pohjois-Karjalassa ja yhden Pohjois-Savossa. Muiden, eli yhteensä 94:n opiskelijan, työpaikat ovat sijainneet pääasiassa Länsi- ja Etelä-Suomen alueella.

Kokouspöytäkirjassa todetaan, ettei yhteistyötä Traffica Oy:n kanssa jatketa. Kuljetusalan ammattitutkinto-opiskelijoina jo olevien oppisopimukset hoidetaan loppuun, mutta uusia oppisopimuksia ei tehdä Traffica Oy:n kanssa yhteistyössä vuonna 2025. Jatkossa oppisopimuskoulutuksesta vastaa kokonaisuudessaan Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä ilman alihankkijoita. Pöytäkirjassa päätöstä perustellaan seuraavasti: "Perusteena päätökselle on järjestämislupamme mukainen ensisijainen toiminta-alue, joka on Pohjois-Karjala, ja jonka maakunnan työelämän tutkinto- ja koulutustarpeisiin Riverian tulee vastata. Kuljetusalan ammattitutkintotarjonnalla vastataan jatkossa Pohjois-Karjalan tarpeisiin ensisijaisesti oppisopimuskoulutuksella, ja sen toteuttamisesta vastaa Riveria ilman alihankkijoita."

Koulutuskuntayhtymä on todennut selvityksessään, että mikäli Riverian ja Traffica Oy:n välisen yhteistyön katsottaisiin olevan hankintalain mukaista toimintaa, tapauksessa täyttyy hankintalain 119 §:ssä säädetty yksinoikeuden suojaamiseen liittyvä suorahankintaperuste. Koulutuskuntayhtymän mukaan sen ei olisi ollut mahdollista hankkia tutkintoon sisältyvää ajo- ja teoriaopetusta miltään muulta palveluntuottajalta. Kaikki oppisopimuskoulutuksen asiakasosapuolet eli työnantajayritykset ja näiden työntekijät eli oppisopimusopiskelijat olivat Traffica Oy:n asiakkaita. Traffica Oy:n kautta Riverian oppisopimusopiskelijoiksi tulleiden opiskelijoiden osalta ainoana koulutuksen toteuttajavaihtoehtona oli Traffica Oy. Koulutuskuntayhtymä ei siis olisi voinut

1.10.2025

missään vaiheessa ottaa yrityksen asiakkaita itselleen ja alkaa kilpailuttaa toimintaa. Koulutuskuntayhtymän mukaan se ei ole aiheuttanut omilla toiminteillaan yksinoikeuden muodostavaa tilannetta, vaan Traffica Oy:n yksinoikeus perustuu sen yksinoikeuteen yhtiön omiin asiakkaisiin ja näiden osaamisen kehittämis- ja koulutustarpeiden tyydyttämiseen.

Koulutuskuntayhtymä on selvityksessään esittänyt myös tarkemmat perustelut sille, miksi sen ja Traffica Oy:n välinen yhteistyö täyttää hankintalain mukaiset käyttöoikeussopimuksen tunnusmerkit. Selvityksen mukaan koulutuskuntayhtymä on siirtänyt kuljetusalan ammattitutkintotavoitteisen oppisopimuskoulutuksen tietopuolisen koulutuksen ja työssäoppimisen ohjauksen kokonaisuudessaan Traffica Oy:lle. Traffica Oy on ottanut vastattavakseen toiminnallisen riskin oppisopimusopiskelijoiden hankintaan liittyen. Traffica Oy on kantanut taloudellisen riskin siitä, ettei kaikkia koulutuksen järjestämiseen ja asiakashankintaan liittyviä kustannuksia ja koulutuskalustoon ja -välineistöön liittyviä investointeja saada takaisin.

Koulutuskuntayhtymän mukaan menettely poikkeaa tavanomaisista käyttöoikeussopimuksista, jotka ovat vastikkeellisia sopimuksia, mutta joissa palveluntuottaja saa korvauksensa käyttöoikeuden kautta eikä suoraan rahana tilaajalta. Oppisopimuskoulutuksessa loppuasiakkaat eli oppisopimuskoulutuksen opiskelijat ja heidän työnantajansa eivät ole maksaneet palvelusta Traffica Oy:lle, vaan osallistuneet ammatillisen koulutuksen lainmukaisesti maksuttomaan koulutukseen, ja ainoastaan Riveria on maksanut Traffica Oy:lle koulutuksesta. Opiskelijoilta tai heidän työnantajiltaan ei ole kerätty myöskään ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mahdollistamia osallistumismaksuja, koska Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä ei näitä veloita, eikä tällaista oikeutta ole annettu Traffica Oy:llekään.

Koulutuskuntayhtymä on edelleen todennut, että vaikka tulkinta käyttöoikeussopimuksesta olisi virheellinen, täytyy tässä tapauksessa myös palveluhankintoihin sovellettava yksinoikeuden suojaamisen suorahankintaperuste.

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 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. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista

1.10.2025

hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.¹ Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisella, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.²

Viraston asiassa saaman selvityksen mukaan Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä ei ole tehnyt hankinnoista kirjallista hankintapäätöstä. Hankinnoista ei myöskään ole tehty erillistä hankintalain tarkoittamaa hankintasopimusta Traffica Oy:n kanssa. Hankintayksikön selvityksen perusteella mikään sen organisaation toimielin ei ole ollut päättämässä yhteistyöstä tai hankinnoista, vaan asioista on ollut sopimassa koulutuskuntayhtymän puolesta toimiala- ja koulutusjohtaja sekä koulutus- ja tiimipäällikkö. Koulutuskuntayhtymä on myös selvityksessään kertonut, ettei yhtään asiakirjaa ole toimitettu koulutuskuntayhtymän kirjaamoon.

Koulutuskuntayhtymä on toimittanut selvityksensä liitteenä koulutuskuntayhtymän ja Traffica Oy:n yhteyshenkilöiden välistä sähköpostikirjeenvaihtoa. Viestien perusteella osapuolet sopivat yhteistyön pilotoinnista huhtikuussa 2023. Viestin liitteenä on hankintasopimukseksi otsikoitu asiakirja, johon on kirjattu yksityiskohtia käytännön järjestelyistä ja hinnoittelusta. Seuraavan kerran osapuolet keskustelivat yhteistyön jatkamisesta marras- ja joulukuussa 2023. Lisäksi vielä tammikuussa 2024 Traffica Oy:n edustaja oli yhteydessä koulutuskuntayhtymän yhteyshenkilöihin. Viestissä mainitaan samana päivänä järjestetty yhteistyöpalaveri, jossa on käsitelty laskutusmallia. Viestin liitteenä olevaan asiakirjaan on kirjattu muun ohella Traffica Oy:n velvollisuudet oppisopimuskoulutusten järjestämisessä, koulutusten hinnat sekä koulutuksen hinnoittelu siinä tapauksessa, jos koulutettava keskeyttää koulutuksen.

KKV toteaa, että asiassa saadun selvityksen perusteella koulutuskuntayhtymä ei ole tehnyt hankinnoista hankintalain tarkoittamaa kirjallista allekirjoitettua hankintasopimusta. KKV katsoo, että koulutuskuntayhtymän ja Traffica Oy:n yhteyshenkilöiden välillä käyty sähköpostikirjeenvaihto on kuitenkin merkinnyt hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaista tahdonilmaisua, jolla on vahvistettu hankinnan kohde ja ehdot sillä tarkkuudella, että koulutuskuntayhtymän ja Traffica Oy:n välille on näiden olosuhteiden perusteella katsottava syntyneen sopimus koskien ajo-opetuksen ja teoriakoulutuksen hankintaa. Tämän sopimuksen perusteella hankintayksikkö on hankkinut oppisopimuskoulutukseen liittyvää ajo-opetusta ja teoriakoulutusta Traffica Oy:ltä.

KKV toteaa, että asian arviointiin ei vaikuta se, että koulutuskuntayhtymän viimeisin kirjallinen tahdonilmaisu on joulukuulta 2023, jonka jälkeen Traffica Oy on vielä tammikuussa 2024 toimittanut päivitetyn ehdotuksen oppisopimuskoulutuksia koskevasta laskutusmallista. Vaikka saadun selvityksen perusteella on jäänyt epäselväksi, onko koulutuskuntayhtymän edustaja vastannut kyseiseen viestiin, toteutuneet laskutustiedot vuosilta 2024–2025 vastaavat sähköposteissa yksilöityjä hinnoitteluperusteita. Näin ollen viraston käsityksen mukaan hankintayksikkö on hyväksynyt hankittuihin koulutuksiin

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

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

1.10.2025

sovellettavat hinnat viimeistään siinä vaiheessa, kun se on hankkinut palveluita ja maksanut ne.

Hankinta- vai käyttöoikeussopimus

Hankintayksikkö on selvityksessään katsonut, että sen ja Traffica Oy:n välisessä järjestelyssä on kyse käyttöoikeussopimuksesta. Asiassa on näin ollen arvioitava, onko hankintayksikön ja Traffica Oy:n välisessä sopimuksessa kysymys palveluhankintasopimuksesta vai palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta.

Hankintalain 4 §:n 7 kohdan määritelmän mukaan palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö siirtää muiden kuin käyttöoikeusurakkaa koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 4 §:n 5–7 osalta muun ohella, että käyttöoikeussopimukset ovat hankintasopimusten tavoin vastikkeellisia sopimuksia yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä. Palveluja koskevissa käyttöoikeussopimuksissa toimittajan suoritus hankintayksikölle sisältää palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen. Hankintayksikön suorituksena toimittajalle on yksinomaan rahavastikkeen sijasta palvelujen käyttöoikeuden siirto.³

Hankintalain esitöiden mukaan käyttöoikeuden ohella käyttöoikeussopimuksissa siirtyy joko rakennusurakan toteuttamiseen tai palvelujen tarjoamiseen ja hallinnoimiseen liittyvä toiminnallinen riski. Toiminnallisen riskin käsite on määritelty käyttöoikeussopimusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa. Käyttöoikeuden siirrossa sen saajalle siirtyy myös toimintaan liittyvä taloudellinen riski siitä, ettei kaikkia urakoiden tai palvelujen toteuttamiseksi tehtyjä investointeja ja niistä aiheutuneita kustannuksia saada takaisin tavanomaisissa käyttöolosuhteissa, vaikka osa riskistä jäisikin hankintayksikölle. Mikäli hankintayksikkö vapauttaa sopimuskumppanin mahdollisista tappioista takaamalla tälle vähimmäistulon, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin tehdyt investoinnit, ei järjestelyssä siirry lainkaan toiminnallista riskiä, eikä kyseessä ole julkinen käyttöoikeussopimus. Tällöin kyseessä saattaa olla hankintasopimus. Hankintayksikön yksinomaan korvaama järjestely on kuitenkin katsottava käyttöoikeussopimukseksi, jos sopimuskumppanin urakan toteuttamiseksi tai palvelun tarjoamiseksi tekemien investointien ja urakasta tai palvelusta aiheutuneiden kustannusten takaisin saaminen riippuu palvelun tai kohteen tosiasiallisesta kysynnästä tai tarjoamisesta.⁴

Julkisista käyttöoikeussopimuksista annetun direktiivin (2014/23/EU) johdantokappaleen 20 mukaan toiminnallinen riski olisi ymmärrettävä markkinoiden epävarmuustekijöille altistumisen riskiksi, joka voi liittyä joko kysyntään,

³ HE 108/2016 vp, s. 76.

⁴ HE 108/2016 vp, s. 76–77.

1.10.2025

tarjontaan tai sekä kysyntään että tarjontaan. Kysyntäriski on käsitettävä sopimuksen kohteena olevien urakoiden tai palvelujen kysyntään liittyväksi riskiksi. Tarjontariski on käsitettävä sopimuksen kohteena olevien urakoiden toteuttamiseen tai palvelujen tarjoamiseen liittyväksi riskiksi, erityisesti riskiksi siitä, että palvelujen tarjoaminen ei vastaa kysyntää. Edelleen käyttöoikeussopimusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa on muun ohella todettu, että osaan käyttöoikeussopimuksen saajalle siirtyneestä riskistä sisältyy todellinen altistuminen markkinoiden epävarmuustekijöille, jolloin käyttöoikeussopimuksen saajalle koituva mahdollinen tappio ei ole pelkästään nimellinen tai merkityksetön.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että palveluja koskevan hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen välinen ero on palvelujen tarjoamisesta saatavassa vastikkeessa. Palveluja koskeva hankintasopimus sisältää vastikkeen, jonka hankintaviranomainen maksaa suoraan palvelujen tarjoajalle, kun taas käyttöoikeussopimuksessa palvelujen tarjoamisen vastikkeena on joko palvelun hyödyntämisoikeus yksinään tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.⁵

Unionin tuomioistuimen mukaan käyttöoikeussopimus edellyttää sitä, että palveluntarjoaja ottaa kantaakseen kyseisten palvelujen hyödyntämiseen liittyvän riskin. Jos palvelutoimintaan liittyvä riskiä ei siirretä palvelun tarjoajalle, kyseinen toimenpide on julkisia palveluja koskeva hankintasopimus eikä käyttöoikeussopimus. Jotta kyseessä voi olla käyttöoikeussopimus, tulee hankintayksikön siirtää toimintaan liittyvä oma riskinsä täysimääräisesti tai ainakin pääosin.⁶ Tällainen riski on ymmärrettävä riskinä altistua markkinoiden epävarmuustekijöille, joka voi ilmetä muiden toimijoiden kilpailusta aiheutuvana riskinä; riskinä, joka aiheutuu siitä, etteivät palvelujen tarjonta ja kysyntä vastaa toisiaan; riskinä, joka aiheutuu siitä, että ne, joiden on maksettava hinta tarjotuista palveluista, ovat maksukyvyttömiä; riskinä, joka aiheutuu siitä, ettei tuloilla saada kokonaan katettua toimintakustannuksia; tai vielä riskinä palvelun puutteellisuuteen perustuvasta vastuusta aiheutuvana riskinä.⁷

Hankintayksikön selvityksen mukaan opiskelijat ovat hallinnollisesti olleet koulutuskuntayhtymän opiskelijoita, joille koulutuskuntayhtymä on hankkinut koulutusta Traffica Oy:ltä. Hankitun koulutuksen sisältö on riippunut opiskelijan henkilökohtaisesta osaamistasosta. Sähköpostitse sovitun laskutusmallin perusteella eri ajokorttiluokille, ammattipätevyyskoulutukselle sekä näyttöjen vastaanottamiselle on sovittu omat hintansa. Lisäksi Traffica Oy on tarjonnut opiskelijoille henkilökohtaista tukea ja opiskelun edistymisen seurantaa, mistä on laskutettu jokaisen opiskelijan osalta erillinen hallintomaksu.

Hankintayksikön selvityksen mukaan se on siirtänyt kuljetusalan ammattitutkintotavoitteisen oppisopimuskoulutuksen tietopuolisen koulutuksen ja työssäoppimisen ohjauksen kokonaisuudessaan Traffica Oy:lle. KKV katsoo, että saadun selvityksen perusteella on kuitenkin jäänyt epäselväksi, onko asiassa kyse sellaisesta koulutuspalvelujen tarjoamiseen ja hallinnoimiseen liittyvän

⁵ Ks. esim. asia C-348/10 *Norma-A ja Dekom*, EU:C:2011:721, kohta 41.

⁶ Ks. esim. asia C-348/10 *Norma-A ja Dekom*, kohdat 44–45.

⁷ Ks. esim. asia C-348/10 *Norma-A ja Dekom*, kohta 48 ja asia C-269/14 *Kansaneläkelaitos*, EU:C:2015:329, kohta 33.

1.10.2025

käyttöoikeuden siirrosta, että menettelyssä voitaisiin katsoa olevan kyse käyttöoikeussopimuksesta. Vaikka koulutuskuntayhtymän katsottaisiin siirtäneen käyttöoikeuden Traffica Oy:lle, tulee asiassa myös arvioida, onko Traffica Oy:lle siirtynyt palvelujen tarjoamiseen ja hallinnoimiseen liittyvä toiminnallinen riski. Lisäksi siirtämisen vastikkeena tulisi olla yksinomaan rahavastikkeen sijasta palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Hankintayksikön selvityksen mukaan Traffica Oy on saanut palvelun tuottamisesta vastikkeen suoraan koulutuskuntayhtymältä, eivätkä oppisopimusopiskelijat tai heidän työnantajansa ole maksaneet palvelusta yritykselle. KKV toteaa, että kyse on siten hankintayksikön yksinomaan korvaamasta järjestelystä. Hankintalain esitöiden mukaan myös hankintayksikön yksinomaan korvaama järjestely on katsottava käyttöoikeussopimukseksi, jos sopimuskumppanin palvelun tarjoamiseksi tekemien investointien ja palvelusta aiheutuneiden kustannusten takaisin saaminen riippuu palvelun tosiasiallisesta kysynnästä tai tarjoamisesta.

KKV toteaa, että saadun selvityksen perusteella on jäänyt epäselväksi, mikä on se koulutuskuntayhtymälle kuuluva toiminnallinen riski, joka liittyy oppisopimusopiskelijoiden hankintaan. Koulutuskuntayhtymä on selvityksessään vedonnut siihen, että Traffica Oy kantaa taloudellisen riskin sitä, ettei kaikkia koulutuksen järjestämiseen ja asiakashankintaan liittyviä kustannuksia ja esim. koulutuskalustoon ja -välineistöön liittyviä investointeja saada takaisin.

Käyttöoikeussopimusdirektiivin ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella toiminnallisen riskin siirtymistä arvioitaessa on tarkasteltava sitä, onko palveluntuottaja altistunut markkinoiden epävarmuustekijöille siten, että käyttöoikeussopimuksen saajalle koituva mahdollinen tappio ei ole pelkästään nimellinen tai merkityksetön.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Traffica Oy:n altistumista markkinoiden epävarmuustekijöille vähentää käsillä olevassa hankinnassa se, että yritys saa korvauksen palvelun tuottamisesta suoraan hankintayksiköltä. Yrityksellä on myös ollut käsitys palvelun kysynnästä jo sopimuksesta neuvoteltaessa, sillä merkittävä osa oppisopimuksista on tehty loppuvuoden 2023 ja alkuvuoden 2024 aikana eli samana ajankohtana, kun koulutuskuntayhtymä ja Traffica Oy ovat vielä neuvotelleet palvelun hinnoittelusta ja muista sopimuksen ehdoista. Näin ollen yritys on voinut ottaa hinnoittelussaan huomioon jo tiedossa olevien asiakkaiden määrän sekä mahdollisten lisäinvestointien tarpeen. Edelleen osapuolten sopima laskutusmalli on taannut Traffica Oy:lle korvauksen palvelun tuottamisesta myös siinä tapauksessa, jos opiskelija suorittaa vain joitain osia koulutuksesta tai jättää koulutuksen kesken.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen KKV toteaa, että Traffica Oy:n ei voida katsoa altistuneen markkinoiden epävarmuustekijöille siten, että palveluiden hoitamisesta palveluntuottajalle koituvaa riskiä tappiosta olisi pidettävä muuna kuin merkityksettömänä. Traffica Oy:lle ei ole siirtynyt toimintaan liittyvä taloudellinen riski siitä, että palvelujen toteuttamiseksi mahdollisesti tehtyjä investointeja ja niistä aiheutuneita kustannuksia ei saada takaisin tavanomaisissa käyttöolosuhteissa. Traffica Oy:n ei voida muutoinkaan katsoa ottaneen vastattavakseen sellaista toimintaan liittyvää riskiä, jonka

1.10.2025

perusteella koulutuskuntayhtymän ja Traffica Oy:n välistä sopimusta palvelun tuottamisesta olisi pidettävä palveluja koskevana käyttöoikeussopimuksena. Näin ollen hankinnassa on ollut kysymys palveluhankintasopimuksesta eikä palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta.

Hankinnan 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 pidentyisehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 30 §:n 3 momentin mukaan sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) määräaikaisissa, enintään 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa voimassaolon aikaista ennakoitua kokonaisarvoa; 2) toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien hankintojen kynnysarvo on 400 000 euroa.

Koulutuskuntayhtymän ja Traffica Oy:n yhteyshenkilöiden välisissä sähköpostiviesteissä tai niiden liitteissä ei ole ollut mainintaa menettelyn suunnitellusta kestosta tai ensimmäisestä mahdollisesta irtisanomisajankohdasta. Hankintayksikön edustaja on joulukuussa 2023 lähettämässään sähköpostiviestissä ilmaissut, että menettely voi jatkua "toistaiseksi sovitun mukaisesti". Edellä mainitun perusteella KKV katsoo, että kyse on ollut toistaiseksi voimassa olevasta hankintasopimuksesta.

KKV:n arvion mukaan hankinnan kohteena on ollut hankintalain liitteen E 2 kohdassa mainitut yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut (80000000-4), joten hankintaan sovellettava kynnysarvo on 400 000 euroa. Hankintalain 30 §:n 3 momentin perusteella, jos hankintasopimus on toistaiseksi tai määrittelemättömän ajan voimassa, sopimuksen ennakoidun arvon laskemisessa on huomioitava tulevat neljän vuoden aikana tapahtuvat korvaukset. Ottaen huomioon sen, mitä hankintayksikkö ja Traffica Oy ovat sopineet palveluiden hinnoittelusta, hankinnan ennakoitu arvo olisi ylittänyt kynnysarvon jo siinä tapauksessa, että koulutuskuntayhtymä olisi hankkinut vuosittain noin kymmenelle oppisopimusopiskelijalle ajo-opetusta ja teoriakoulutusta Traffica Oy:ltä. Pelkästään hankintamenettelyn alkamisajankohdasta oppisopimusopiskelijoita oli yli 40, joten KKV:n näkemyksen mukaan jo ennen hankintaan ryhtymistä olisi ollut arvioitavissa, että hankinnan arvo tulee ylittämään kynnysarvon. Lopulta hankinnan toteutunut arvo oli vuonna 2024 yhteensä 532 535 euroa. Lisäksi hankintayksikön mukaan vuodelle 2025 on tulossa yhteensä 491 316 euroa maksettavaa, mikäli kaikki opiskelijat

1.10.2025

suorittavat tutkintonsa loppuun. KKV toteaa, että hankinnan ennakoitu arvo ja toteutunut arvo ovat ylittäneet edellä mainitun kansallisen kynnsarvon.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Sosiaali- ja terveystalaita sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskevat säännökset sijaitsevat hankintain 12 luvussa. Luvun 109 §:n 2 momentin mukaan suorahankintoihin sovelletaan, mitä 40 ja 41 §:ssä säädetään suorahankinnoista palveluhankinnoissa. Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä on KKV:lle antamassaan selvityksessä vedonnut hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa ja 119 §:n 2 kohdassa säädettyihin suorahankintaperusteisiin. Hankintayksikön mukaan sen ei olisi ollut mahdollista hankkia tutkintoon sisältyvää ajo- ja teoriaopetusta miltään muulta palveluntuottajalta, koska Traffica Oy:llä on yksinoikeus yhtiön omiin asiakkaisiin. Kaikki oppisopimuskoulutuksen asiakasosapuolet eli työnantajayritykset ja näiden työntekijät eli oppisopimusopiskelijat olivat Traffica Oy:n asiakkaita, eikä koulutuskuntayhtymä olisi voinut ottaa yrityksen asiakkaita itselleen ja alkaa kilpailuttaa toimintaa.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suorahankinnan, jos 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. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suorahankinta on mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintaa ei voida kilpailuttaa ainoan mahdollisen toimittajan suojattujen immateriaalioikeuksien vuoksi. Säännöksen käyttötilanteiden tulee olla perusteltuja. Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 50 perusteella kyseessä tulee olla objektiivinen yksinoikeus siten, että hankintaviranomainen ei ole itse saanut aikaan yksinoikeutta. Säännöksen tarkoittamana syynä ei voi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietylle palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen. Suorahankintaa käyttävien hankintayksiköiden on perusteltava, miksi ne eivät voi käyttää vaihtoehtoja, vastaavia tai korvaavia tuotteita tai ratkaisuja. Suorahankintaperustetta ei saa käyttää, jos kilpailun puuttuminen johtuu hankinnan ehtojen keinotekoisesta ja hankinnan tarpeisiin nähden perusteettomasta määrittelystä.⁸

KKV:n käsityksen mukaan koulutuskuntayhtymällä ei ole ollut pakottavaa syytä tai velvollisuutta ryhtyä yhteistyöhön Traffica Oy:n kanssa. Molemmat osapuolet voivat järjestämislupiansa puitteissa järjestää koulutusta koko Suomen alueella, mutta velvoite tutkintojen ja koulutuksen järjestämiseen on ainoastaan ensisijaisella toiminta-alueella. Koulutuskuntayhtymän ensisijainen toiminta-alue on Pohjois-Karjala ja Traffica Oy:n Pohjois-Savo. Saadun

⁸ HE 108/2016 vp, s. 134.

1.10.2025

selvityksen mukaan vain seitsemän opiskelijan työpaikka on sijainnut Pohjois-Karjalassa ja yhden Pohjois-Savossa.

KKV:n näkemyksen mukaan osapuolten neuvottelut hankinnan ehdoista vuoden 2023 aikana osoittavat, että hankintayksikkö oli päättänyt tehdä hankinnan Traffica Oy:ltä jo ennen kuin oppisopimuskoulutettavia ryhdyttiin hyväksymään koulutuskuntayhtymän opiskelijoiksi. Hankintayksikön on täytynyt ymmärtää, että aloittamalla yhteistyön Traffica Oy:n kanssa, se ei voi hankkia ajo-opetusta ja teoriakoulutusta muilta palveluntuottajilta. KKV toteaa, että kyse ei ole ollut objektiivisesta yksinoikeudesta, koska hankintayksikkö on itse saanut aikaan yksinoikeustilanteen. Kyseessä on hankintalain esitöissä mainittu tilanne, jossa koulutuskuntayhtymä on ilman pakottavaa syytä tehnyt sopimuksen, jolla on taattu Traffica Oy:lle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen. Näin ollen hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetty peruste ei sovellu ajo-opetuksen ja teoriakoulutuksen suorahankintoihin.

KKV toteaa, että hankintalain 119 § ei sovellu nyt käsillä olevaan menettelyyn, koska menettelyssä ei ole kyse käyttöoikeussopimuksesta. Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin muu palveluhankintoihin sovellettava suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täytyvän.

Johtopäätös

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä on tehdessään ajo-opetuksen ja teoriakoulutuksen hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 40 §, 109 §, 128 § ja 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

1.10.2025

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

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä