

26.5.2010

Dnro 88/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **STARTTIRAHALOUSUNTOJA KOSKEVAN PUITESOPIMUKSEN VALMISTELU JA LAUSUNTOJEN HANKINTA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 8.1.2009 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Keski-Suomen työ- ja elinkeinokeskuksen (jäljempänä myös TE-keskus) sekä sen alaisten työvoimatoimistojen (nykyiseltä nimeltään työ- ja elinkeinotoimisto) menettelyä starttiraha-asioissa. Kantelijan mukaan X Oy-niminen yritys, jonka hallituksen puheenjohtaja hän on, sekä TE-keskus allekirjoittivat 24.1.2008 puitesopimuksen, jonka mukaisesti alueen työ- ja elinkeinotoimistot hankkisivat yritykseltä asiantuntijalausuntoja starttiraha-asioihin. Kantelijan mukaan toimistot eivät kuitenkaan pyytäneet yritykseltä yhtään lausuntoa vuonna 2008.

TE-keskus ei ole kantelijan mielestä arvioinut palvelujen tarvetta laissa edellytetyllä tavalla. Alueen työvoimatoimistot ovat lisäksi hänen mukaansa hankkineet palveluja tahoilta, jotka eivät ole olleet mukana alkuperäisessä puitesopimusmenettelyssä.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Työvoimaviranomaisten näkemykset**

##### **3.1.1 Työ- ja elinkeinokeskuksen selvitykset**

Keski-Suomen työ- ja elinkeinokeskus ilmoittaa selvityksessään, että sen alueella hankitaan starttirahalausuntoja vuosittain noin 100 000 eurolla. Sanottuja lausuntoja kilpailutettiin ensimmäisen kerran vuodelle 2008.

Keskuksen mukaan kilpailutus oli jo käynnissä, kun selvisi, että Jyväskylän työvoimatoimiston ja Yryn välillä oli voimassa 31.12.2008 saakka sopimus. Keskuksen mukaan kantelija viittaa tähän mainitessaan, että palveluja on ostettu ohi hankintasopimuksen. Keskuksen mukaan tarjouspyynnössä oli mainittu, että palvelun tilaaja on oikeutettu hankkimaan palvelut valitsemaltaan palvelun sopimustuotajalta.

TE-keskuksen mukaan tilanne on X Oy:n kannalta valitettava, mutta keskus katsoo, ettei se ole rikko-

nut sopimusta. Sen mukaan puitesopimus sisältää riskin, että hankinta jää olemattomaksi.

Keskuksen mukaan starttirahalausunnat on kilpailutettu vuodelle 2009. X Oy:n kapasiteetin ei arvioitu riittävän tarpeeseen. Yhtiön kanssa vuodelle 2008 tehty sopimus sisältää kuitenkin option, joten sopimusta voitaisiin edelleen tarvittaessa hyödyntää.

Ministeriö pyysi TE-keskukselta kahteen otteeseen lisäselvitystä ennen oman lausuntonsa antamista. Ensimmäisessä vaiheessa ministeriö pyysi selvitystä muun muassa siitä, mistä keskuksen alueen työvoimatoimistot hankkivat nyt puheena olevia palveluja ja mikä merkitys X Oy:n kanssa neuvoteltavaan puitesopimukseen oli keskuksen mukaan ollut sillä, että neuvottelun kuluessa selvisi, että Jyväskylän työvoimatoimistolla oli voimassa oleva hankintasopimus toisen yrityksen kanssa (Y ry).

TE-keskuksen mukaan Jyväskylän työvoimatoimistolla oli siis voimassa oleva sopimus. Lisäksi Saarijärven ja Viitasaaren toimistot hankkivat palveluja muilta yrityksiltä samanaikaisesti solmittujen puitesopimusten perusteella. Keuruun ja Ääneseudun toimistot saivat palvelua ilmaiseksi elinkeinoyhdistöiltään. Keskuksen mukaan sopimusta solmittaessa arvioitiin, että X Oy olisi voinut myydä Jyväskylän työvoimatoimistolle 30 starttirahalausuntojen ensimmäisen vaiheen palvelua.

Tämän jälkeen ministeriö pyysi TE-keskukselta vielä selvitystä siitä, miksi palveluja ei hankittu X Oy:ltä. Keskuksen mukaan toinen palveluntuottaja toimii strategisesti hyvällä paikalla keskellä kaupunkia, ja sinne on hyvä ohjata asiakkaita. Palaute on ollut kiitettävää ja moitteetonta. Yrittäjä on myös kyennyt tarjoamaan hyvin palveluresursseja, koska se työllistää useamman henkilön.

Keskuksen mukaan sillä ei sen sijaan ollut palvelukokemuksia X Oy:stä. Yritys sijaitsi pienen matkan päässä kaupungista, minkä vuoksi asiakkaiden ohjaaminen sinne on koettu hankalaksi. Keskus myöntää tosin, että kantelija on ilmoittanut olevansa valmis tulemaan tarvittaessa kaupunkiin.

Keskus ilmoitti ministeriölle lisäksi käsityksensä, että X Oy ei olisi resursseillaan tuottamaan sopimuksen vaatimaa kokonaismäärää palveluja. Tarjoukseen ei ollut sisällytetty alihankkijoita. Sen vuoksi puitesopimuksessa on sovittu osasta hankintaa. Keskuksen mukaan alun perin tavoitteena oli sopia yksi tai useampia puitesopimuksia. Tilanne muuttui siltä osin, että yksi sopimus olikin jo valmiiksi voimassa. Jälkikäteen arvioiden tehty hankintapäätös oli keskuksen mukaan virheellinen ja tarjous olisikin ilmeisesti tullut hylätä.

### 3.1.2

#### Ministeriön lausunto

Ministeriö selostaa lausuntonsa alkupuolella asiaan liittyvää lainsäädäntöä ja ottaa sen jälkeen kantaa kantelijan esittämiin väitteisiin ja keskuksen selvitykseen.

Ministeriö katsoi saamansa selvityksen perusteella, että asiassa ei ole kierretty hankintalain tarkoitusta. Ministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että kilpailutusvaiheessa arvioitiin, että asiantuntijapalvelujen ensimmäisen vaiheen lausuntopalvelutarvetta riittäisi kahdelle palveluntuottajalle. Jyväskylän työvoimatoimisto oli hankkinut näitä maksullisia palveluja 360 kappaletta vuonna 2008. Ministeriön mukaan toimiston olisi tullut hyvän hankinta- ja sopimuskäytännön perusteella hankkia asiantuntijapalveluja myös X Oy:ltä. Ministeriö korostaa tältä osin, että tarjouspyynnössä oli mainittu starttirahalausuntojen hankinnan tapahtuvan tarjouskilpailun perusteella. Se ei pidä asiallisina keskuksen esittämiä syitä, miksi palveluja ei ole hankittu X Oy:ltä.

Ministeriö katsoo lisäksi, että keskus on pyrkinyt arvioimaan palvelujen tarpeen käytössään olleiden tietojen mukaisesti eikä ministeriöllä ole tältä osin huomautettavaa. Sen mukaan työvoimatoimistot eivät ole saadun selvityksen mukaan myöskään hankkineet asiantuntijapalveluja sopimustensa ulkopuolisilta tahoilta. Mahdollisen jatko-option osalta ministeriö toteaa, että puitesopimus ei sido ostajaa. Sen mukaan keskuksen tulee selvittää option käyttötarve ja tarvittaessa sopia sen käytöstä X Oy:n kanssa.

Ministeriö on lisäksi todennut lausunnossaan, että nyt syntyneiden tilanteiden välttämiseksi jatkossa ostaja ja myyjä voisivat puitesopimuksissa mahdollisuuksien mukaan arvioida vähimmäisostomäärät, vaikka lainsäädäntö ei sitä edellytäkään. Ministeriö ilmoittaa muuttavansa tältä osin starttirahaa koskevaa ohjeistusta.

### 3.2

#### Asian arviointia

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt nyt puheena olevan asian perusteellisesti. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella katson, ministeriön näkemykseen yhtyen, että asiassa ei ilmennyt lain lainvastaista menettelyä.

Käsitykseni mukaan Keski-Suomen TE-keskuksen menettelyä voidaan kuitenkin arvostella puitesopimusta edeltävän valmistelun ja palveluntarpeen arvioinnin osalta. Keskukseen olisi nähdäkseni tullut jo ennen kilpailutuksen käynnistämistä havaita, että Jyväskylän työvoimatoimistolla oli edelleen voimassa sopimus, jonka irtisanomisaika oli päättymässä vasta 31.12.2008. Näin jälkikäteen arvioiden voidaan lisäksi todeta, että keskuksen arvio tämän toisen palveluntuottajan olemassaolon merkityksestä ja toisen kilpailutetun palveluntuottajan tarpeesta, on osoittautunut virheelliseksi. Tähän on nähdäkseni vaikuttanut kuitenkin olennaisesti se, että osa alueen niistä työvoimatoimistoista, joiden kohdalla puitesopimuksessa on merkitty X Oy palveluntuottajaksi, hankkikin palveluja maksuttomina palveluina kuntien elinkeinoyhtiöiltä. Myös tämä on nähdäkseni kuitenkin asia, jota tulisi pystyä arvioimaan mahdollisimman tarkasti jo palvelujen tarvetta arvioitaessa ja tuottajia kilpailutettaessa.

Totean lisäksi, että keskuksen selvityksessään mainitsevat syyt sille, että toimisto ei hankkinut palveluja X Oy:ltä, eivät ole mielestäni asianmukaisia. Nyt puheena olevan puitesopimuksen tarkoituksena oli toki mahdollistaa tilaajalle mahdollisimman joustavat tarpeen mukaiset hankinnat ja sopimuksessa oli ehto, jonka mukaan tilaaja on oikeutettu hankkimaan palvelut valitsemaltaan tuottajalta. Tästä huolimatta nyt puheena olevan kaltainen puitesopimus on kuitenkin omiaan luomaan palveluntuottajalle varsin vahvan oletaman siitä, että tilaaja myös sen tarjoamia palveluja tarvitsee. Palveluntuottaja saattaa myös oman toimintansa resurssoinnissa ennakoida puitesopimuksen mukanaan tuomia toimeksiantoja. Sen vuoksi pidänkin tärkeänä, että työ- ja elinkeinotoimistot pyrkivät arvioimaan oman palveluntarpeensa mahdollisimman tarkoin ja laatimaan puitesopimukset vastaamaan ennakoitua tarvetta. Jos palvelujen tarve jää kuitenkin arvioitua pienemmäksi, tulisi toimistojen lähtökohtaisesti nähdäkseni kuitenkin pyrkiä hankkimaan palveluja niitä tarjoavilta tahoilta tasapuolisesti.

TE-keskus on todennut, että X Oy:stä ei ole ollut palvelukokemuksia ja että sen sijainti haja-asutusalueella oli asiakkaille hankala syiksi sille, että palveluja ei yritykseltä hankittu. X Oy oli kuitenkin saamani selvityksen mukaan tarjoutunut tulemaan kaupunkiin. Näin ollen, kun se oli sopimus-kumppaniksi kelpaavaksi todettu, olisi sen palveluja tullut myös nähdäkseni käyttää.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan ilmoittanut muuttavansa starttirahaa koskevaa ohjeistusta siten, että vastaisuudessa puitesopimuksissa voitaisiin mahdollisuuksien mukaan arvioidahan-

kintojen vähimmäismäärä, joista tilaaja ja tuottaja sopisivat, vaikka lainsäädäntö tällaista ei edellytäkään. Käsitteeni mukana muutos pakottaisi osaltaan tilaaja valmistelemaan ja arvioimaan palveluntarpeensa nykyistä täsmällisemmin. Palvelujen tuottajaa sopimus tilattavien palvelujen vähimmäismäärästä puolestaan auttaisi muun muassa suunnittelemaan ja resurssimaan omaa toimintaansa.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Keski-Suomen työ- ja elinkeinokeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Kehotan toimistoa saattamaan näkemykseni myös alueensa työ- ja elinkeinotoimistojen tietoon. Lähetän päätökseni tiedoksi myös työ- ja elinkeinoministeriölle.