

Työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten julkinen hankinta ja arviointiperusteiden soveltaminen

Sari Naskinen

Opinnäytetyö

Liiketalous

2012



<p>Tekijä tai tekijät Sari Naskinen</p>	<p>Ryhmä tai aloitusvuosi 2008</p>
<p>Opinnäytetyön nimi Työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten julkinen hankinta ja arviointiperusteiden soveltaminen</p>	<p>Sivu- ja liitesivumäärä 49+6</p>
<p>Ohjaaja tai ohjaajat Tarja Römer-Paakkanen, Pirjo Takanen-Körperich</p>	
<p>Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli saada tietoa arviointiperusteiden käytöstä työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten hankinnoissa vuosina 2010 ja 2011. Tutkimus tarkasteli sitä, miten seitsemän eteläisen Suomen Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusta (Häme, Pirkanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo ja Uusimaa) soveltavat työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankintojen arviointiperusteita tehdessään päätöksiä työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten hankinnasta. Tutkimuskysymyksiä olivat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kuinka ELY-keskukset esittävät hankintapäätöksensä, 2) Kuinka ne perustelevat hankintapäätöksensä arviointiperusteiden pohjalta ja 3) Kuinka ne muodostavat ja soveltavat arviointiperusteita. <p>Tutkimuksen näkökulma oli, kuinka ELY-keskukset esittävät tietoja valinnasta julkisesti ja miten esitetyissä tiedoissa näkyy arviointiperusteiden soveltaminen. Tutkimuksen aineistona oli ELY-keskusten julkiset asiakirjat tarjouskilpailuihin liittyen.</p> <p>Tutkimus osoitti merkittäviä eroja siinä, kuinka ELY-keskukset soveltavat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ohjeistusta arviointiperusteista. Laki antaa hankkija-asiakkaalle kohtuullisen suuren vapauden määrittellä arvioinnin perusteet erityisesti kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa, ja TEM:n ohjeistus antaa vain suosituksia. Lopputuloksena on, että osa ELY-keskuksista noudattaa TEM:n ohjeistusta arviointiperusteista tarkasti, osa ei noudata niitä ollenkaan. Tämä johtaa hyvin erilaisiin käytäntöihin ELY-keskusten välillä ja arviointiperusteiden käytön tasalaatuisuuden heikkenemiseen valtakunnallisesti. Eroja esiintyi arviointiperusteiden valinnassa ja painotuksessa, pisteytyksen ja hintatietojen julkisessa esittämisessä, kokonaishinnan pisteytyksessä ja sanallisten perustelujen laajuudessa ja tarkkuudessa.</p>	
<p>Asiasanat Julkinen hankinta, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, yrittäjäkoulutus.</p>	

Business Administration

<p>Authors Sari Naskinen</p>	<p>Group or year of entry 2008</p>
<p>The title of thesis Adaptation of Assessment Criteria in the Public Procurement of Entrepreneurship Trainings</p>	<p>Number of pages and appendices 49+6</p>
<p>Supervisor(s) Tarja Römer-Paakkanen, Pirjo Takanen-Körperich</p>	
<p>The purpose of this study was to investigate the use of assessment criteria in the public procurement of entrepreneurship trainings done as part of labour market trainings in 2010 and 2011. The study concentrated on finding out how seven Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres) in Finland (Häme, Pirkanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo and Uusimaa) interpret and apply the assessment criteria when making decisions on the procurement of entrepreneurship trainings. The study was seeking to answer the following questions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) How do ELY Centres present their procurement decisions, 2) How do ELY Centres justify their decisions based on assessment criteria and 3) How do ELY Centres form, adapt and apply assessment criteria. <p>The perspective in the study was the public presentation of the information ELY Centres give out on procurement decision and how the adaptation of assessment criteria is displayed in this presentation. The sources used in this study were the public records and documents on the entrepreneurship training procurements.</p> <p>The results show significant differences on how ELY Centres apply the assessment criteria set by the Ministry of Employment and the Economy (TEM). Procurement legislation gives considerable freedom to contracting authorities to define the criteria for the economically most advantageous tender, and the instructions by TEM give only non-binding recommendations. As a result some of the ELY Centres follow the TEM instructions on assessment criteria closely while others create their own criteria. This leads to diverse practices among ELY Centres and to decline of coherent system of assessment criteria. Differences were observed in choice of assessment criteria, weight given to individual criteria, presentation of scoring and total prizes, scoring of total prizes and the scope and specificity of justifications.</p>	
<p>Key words Public procurement, labour market training, entrepreneurship training.</p>	

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Keskeiset käsitteet	2
3	Tutkimuksen kohde ja tutkimusongelma	3
4	Työvoimapolitiittinen yrittäjäkoulutus	4
4.1	Julkisia hankintoja ja työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö	4
4.2	Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankintaprosessi.....	7
4.3	Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten tarjouspyyntöjen sisältö.....	10
4.4	Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten arviointiperusteet	11
4.4.1	Vuoden 2010 ohjeistuksen arviointiperusteet.....	12
4.4.2	Vuoden 2011 ohjeistuksen arviointiperusteet.....	15
4.5	Työvoimapolitiittiset aikuiskoulutukset toimialana	19
5	Aikaisempi tutkimus	21
6	Menetelmä ja aineisto	22
6.1	Menetelmä	22
6.2	Aineisto	23
7	Arviointiperusteiden soveltaminen ELY-keskuksissa	25
7.1	Etelä-Savon ELY-keskus.....	25
7.2	Hämeen ELY-keskus	27
7.3	Kaakkois-Suomen ELY-keskus	31
7.4	Pirkanmaan ELY-keskus	33
7.5	Satakunnan ELY-keskus.....	35
7.6	Uudenmaan ELY-keskus.....	38
7.7	Varsinais-Suomen ELY-keskus	40
7.8	ELY-keskusten vertailua.....	43
8	Tutkimustulosten yhteenveto ja johtopäätökset	47
8.1	Yhteenveto tuloksista ja tulosten arviointia	47
8.2	Tulosten merkitys ja jatkotutkimustarve	48
	Lähteet	50
	Liitteet.....	54
	Liite 1. Lähdeaineisto	54

1 Johdanto

Yrittäjyyttä ja erityisesti pienyrittäjyyttä tuetaan yhä enemmän osana työvoimapolitiikkaa ja yrittäjävalmennusta järjestetään useilla eri tahoilla entistä enemmän. Yrittäjyyskasvatukseen panostetaan oppilaitoksissa jo peruskoulusta alkaen. Yksi tapa edistää yrittäjyyttä on työttömille tarkoitettut yrittäjäkoulutukset, joiden toteuttamisesta vastaavat työvoimaviranomaiset. Työvoimaviranomaiset hankkivat työvoimapolitiittiset aikuiskoulutukset julkisina hankintoina ulkopuolisilta toimittajilta, joita on yrittäjäkoulutusten osalta tarjolla useita ja joiden välinen kilpailu on lisääntynyt viime vuosina. Samaan aikaan on alettu uuden lainsäädännön ja julkisen keskustelun myötä kiinnittää enemmän huomiota julkisiin hankintoihin. Tutkimusta työvoimapolitiittisista aikuiskoulutuksista ja niiden julkisesta hankinnasta on tähän mennessä kuitenkin ollut vain vähän.

Tämä tutkimus työvoimapolitiittisista yrittäjäkoulutuksista ja niiden julkisessa hankinnassa käytettävistä arviointiperusteista on tehty opinnäytetyönä liiketalouden koulutusohjelmassa HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulussa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten työvoimaviranomaiset käyttävät ja soveltavat työvoimapolitiittisten aikuiskoulutuksen hankintojen arviointiperusteita valitessaan parasta mahdollista yrittäjäkoulutusta ja sen toteuttajaa. Tutkimuksen näkökulmana on hankintapäätöksen ja arviointiperusteiden tulkinnan esittäminen julkisesti. Tutkimus antaa tietoa julkista hankintaa tekevän hankkija-asiakkaan prioriteeteista ja vaatimuksista, ja tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää työvoimapolitiittisia yrittäjäkoulutuksia tekevien yritysten kilpailuetujen kehittämiseen. Tuloksia voidaan käyttää myös hankkija-asiakkaan käytäntöjen kehittämiseen. Oma tavoitteeni opinnäytetyötä tehdessä on ollut tutustua tarkemmin yrittäjyyden tukemiseen, yrittäjäkoulutuksiin toimialana ja periaatteisiin, joilla haetaan parasta mahdollista koulutusta loppuasiakkaille.

Tutkimus on rajattu koskemaan yleisiä yrittäjäkoulutuksia seitsemän Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella vuosina 2010 - 2011. Rajauksen tarkoitus on ollut keskittyä viimeisimpiin hankintoihin ja kuvata siten nykytilannetta

arviointiperusteiden käytössä. Samalla rajaus on auttanut pitämään tutkimuksen sopivan laajuisena opinnäytetyöksi.

2 Keskeiset käsitteet

Tässä luvussa määritellään tutkimuksen keskeiset käsitteet, jotka ovat julkinen hankinta, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, työvoimapolitiittinen yrittäjäkoulutus ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Tässä työssä julkisella hankinnalla tarkoitetaan tavara- ja palveluhankintoja ja rakennusurakoita, joiden tilaajana on valtion tai kunnan viranomainen tai muu julkisyhteisö (Kuoppamäki 2006, 291). Tutkimus koskee koulutuksia, jotka kuuluvat palveluhankintoihin ja joiden tilaajana on ELY-keskukset.

Työvoimapolitiittisista aikuiskoulutuksista käytetään työvoimapolitiittisiksi koskevan lain mukaista määritelmää, jonka mukaan työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on työvoimaviranomaisen työvoimapolitiittisin perustein hankkimaa koulutusta (Laki julkisesta työvoimapolitiittisesta 30.12.2002/1295, 7 § 7).

Yrittäjäkoulutusta kutsutaan palveluntarjoajasta ja viranomaisesta riippuen myös yrittäjyyuskoulutukseksi, yrittäjyydskasvatuskoulutukseksi ja yrityskoulutukseksi. Tässä työssä työvoimapolitiittisella yrittäjäkoulutuksella tarkoitetaan sellaista työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta, jolla työttömät saavat tietoja ja taitoja yrittäjyydestä ja yrittäjäksi ryhtymisestä. Työvoimapolitiittiset yrittäjäkoulutukset ovat osa työvoimaviranomaisten tarjoamaa ammatillista koulutusta. (Ohje työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista TEM/1453/07.02.02/2010.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalaan ja niillä on kolme vastuualuetta: elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri ja ympäristö ja luonnonvarat. ELY-keskuksia on 15: Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Pohjois-Savo, Kaakkois-Suomi,

Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Pohjanmaa ja Satakunta. Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) toimivat ELY-keskusten alaisuudessa. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011a.)

Tähän tutkimukseen liittyvä ELY-keskusten toimiala on työvoima. ELY-keskukset edistävät työmarkkinoiden toimivuutta kehittämällä, suunnittelemalla ja koordinoimalla työvoimapalveluja, edistämällä työllisyyttä sekä ehkäisemällä syrjäytymistä ja syrjintää. ELY-keskuksille kuuluu myös alueen palkkaturvahakemukset. ELY-keskukset tukevat TE-toimistojen toimintaa ja kehittävät työvoimapalveluja alueellisella tasolla, sekä ohjaavat, tukevat ja kouluttavat TE-toimistoja näiden työssä. ELY-keskukset vastaavat työvoimapolitiittisten aikuiskoulutuksen suunnittelusta ja hankinnasta yhteistyössä alueen TE-toimistojen kanssa, sekä työllisyysperusteisten tukien koordinoinnista paikallisen työllisyyden parantamiseksi. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2011b.)

3 Tutkimuksen kohde ja tutkimusongelma

Tutkimuksen kohteena on seitsemän ELY-keskusta eteläisessä Suomessa: Häme, Pirkanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo ja Uusimaa. Tutkimus koskee näiden ELY-keskusten työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutuksen hankintaa ja tutkimus on rajattu koskemaan yleisiä yrittäjäkoulutuksia. Tutkimukseen ei ole otettu mukaan tiettyyn ammattiin johtavia tai tietylle erityisryhmälle suunnattuja yrittäjäkoulutuksia. Tutkimuksessa on tarkasteltu vain avoimia tarjouskilpailuja, ei optiohankintoja tai suoraan hankintoja¹.

Tutkimus on luonteeltaan kartoittava tutkimus, jossa selvitetään, mikä on nykytila tutkittavassa ilmiössä. Tutkimuksen tarkoituksena on saada tietoa tämänhetkisestä tilanteesta työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten arviointiperusteiden käytöstä, ja tutkimus koskee hankintoja, jotka on tehty vuosina 2010 ja 2011. Mikäli ELY-keskus ei

¹ Optionhankinta on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi palveluhankinta. Suoraan hankinta on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö hankintailmoitusta julkaisematta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan. (Kuntaliitto 2008a.)

ole tehnyt yhtään hankintaa näinä vuosina, on tarkastelut viimeisintä hankintaa tätä ennen. Koska tutkimuksen näkökulmana on arviointiperusteiden käytön julkinen esittäminen, koskee tutkimus vain niitä hankintoja, joista asiakirjat ovat tulleet julkisiksi hankintasopimuksen allekirjoituksen myötä.

Tutkimusongelma on tässä tutkimuksessa muotoiltu seuraavasti: Miten ELY-keskukset soveltavat työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankintojen arviointiperusteita tehdessään päätöksiä työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten hankinnasta.

Tutkimusongelmaan haetaan vastauksia seuraavien täsmennettyjen tutkimuskysymysten avulla:

- 1) Kuinka ELY-keskukset esittävät hankintapäätöksensä,
- 2) Kuinka ne perustelevat hankintapäätöksensä arviointiperusteiden pohjalta ja
- 3) Kuinka ne muodostavat ja soveltavat arviointiperusteita.

4 Työvoimapolitiittinen yrittäjäkoulutus

Tässä luvussa käsitellään työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten sekä niiden hankintaan liittyvää lainsäädäntöä ja ohjeistusta, jotka määrittelevät hankintaprosessin vaiheita, tarjouspyyntöjen sisältöä ja hankintojen arviointiperusteita. Lisäksi käsitellään lyhyesti yrittäjäkoulutuksia toimialana.

4.1 Julkisia hankintoja ja työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö

Viranomaisilla ja niihin rinnastetuilla suljetun sektorin julkisilla yrityksillä ei ole yhtä voimakasta syytä kilpailuttaa hankintojaan kuin kilpailutilanteessa toimivilla yrityksillä, vaikka määrärahojen niukkuus voisi siihen jonkin verran ohjatakin. Julkisia hankintoja koskevilla säännöksillä pyritään kompensoimaan viranomaisten ostotoimintaan kohdistuvaa luontaisesti vähäisempää kilpailun painetta. (Kuoppamäki 2006, 296.) Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön tarkoituksena onkin lisätä kilpailua ja taata yritysten tasapuolinen kohtelu. Lainsäädännön on arvioitu tuovan keskimäärin 5 - 10% kustannussäästön vuositasolla. Lainsäädäntö luo perusteita vapaalle kilpailulle, markkinoiden avaamiselle ja kansainvälisesti katsoen myös protektionismin

torjumiselle. Lain sisältö korostaa avoimuutta ja suhteellisuutta hankintoja tehtäessä. (Kuoppamäki 2006, 291; Eskola 2011, 21, 24-25.) Erityisen merkittävää on, että laki antaa tehokkaat oikeussuojakeinot niissä tapauksissa, joissa tarjoaja kokee tulleen syrjityksi hankintaprosessissa. (Kuoppamäki 2006, 297).

Tärkeimmät työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja niiden hankintaa koskevat lait ja asetukset ovat laki julkisesta työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta (30.12.2002/1295), laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) ja TEM:n asetus työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijoiden valintamenettelystä (10.6.2010/545). Suomalaisten hankintayksiköiden on noudatettava hankinnoissaan myös Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaa ns. GPA-sopimusta (TEM 2011a).

Julkinen työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus sisältää julkista työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta, jonka järjestää työvoimapolitiittinen aikuiskoulutusviranomainen (30.12.2002/1295, 1. luku, 2§). Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus kuuluu ammatillisen kehittymisen palveluihin ja sillä parannetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä ja säilyttää työpaikka sekä edistetään ammatillisen työvoiman saantia. Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus hankitaan koulutuspalveluiden tuottajilta, joita voivat olla ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen järjestämisluvan saanut yhteisö, yliopisto, ammattikorkeakoulu tai muu soveltuva koulutuksen järjestäjä. (30.12.2002/1295, 6. luku, §1.) Laissa säädetään opiskelijavalinnasta päättämisestä, koulutukseen liittyvästä työssäoppimisesta ja harjoittelusta (30.12.2002/1295, §7 ja §10).

Työvoimapolitiittinen yrittäjäkoulutus sijoittuu työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen piirissä ammatillisen koulutuksen alle (kaavio 1). Lain mukaan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen on tarkoitus olla pääasiassa ammatillisia valmiuksia edistävää ja tutkintotavoitteista. Lisäksi on jatko- ja täydennyskoulutusta, sekä yrittäjyyteen liittyvää koulutusta. Ammatillinen koulutus on tarkoitus olla aina henkilökohtaistettua: kunkin henkilön aikaisemman osaamisen ja erityistarpeiden huomioon ottavaa. (TEM/1453/07.02.02/2010, 7 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 7.)



(TEM/1453/07.02.02/2010, 9 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 9.)

Laki julkisista hankinnoista määrittelee mm. hankintayksiköt, hankintoja koskevat poikkeukset, EU-kynnysarvot, ennakoidun arvon laskemisesta ja eri hankintalajeihin liittyvästä soveltamisesta. Laki määrää myös hankintamenettelyn valinnasta (avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, suorahankinta, kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestely ja suunnittelukilpailu), hankinnoista ilmoittamisesta, määrääjoista, tarjouspyynnöistä, niiden käsittelystä sekä päätöksen ja sopimuksen tekemisestä. (30.3.2007/348.) Lakia muutettiin vuonna 2010 vastaamaan EU:n hankinta-, valvonta- ja oikeussuojadirektiivejä (Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta 321/2010). Lisämääräyksiä löytyy valtioneuvoston asetuksesta julkisista hankinnoista (24.5.2007/614), koskien lähinnä ilmoitusmenettelyjä kansallisissa ja EU-kynnysarvot ylittävissä hankintamenettelyissä. Uusin julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011) lokakuulta 2011. Julkisten hankintojen kilpailutus voidaan tämän lain mukaan jatkossa hoitaa kokonaan sähköisenä menettelynä. Tämä laki ei ollut voimassa vielä niitä hankintoja tehtäessä, jotka on mukana tämän tutkimuksen aineistossa.

Työvoimapolitiittisista aikuiskoulutuksista on lisäksi olemassa TEM:n asetus työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijoiden valintamenettelystä (10.6.2010/545). Asetus käsittelee mm. hankintaehdoista, asiakirjoja

ja niiden luottamuksellisuutta ja sopimusten tekoa. Tarkempaa ohjeistusta työvoimapolitiittisten aikuiskoulutushankintojen tekemiseen löytyy myös TEM:n ohjeesta työvoimapolitiittisestä aikuiskoulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista vuosilta 2010 ja 2011 (TEM/1453/07.02.02/2010 ja TEM/1258/07.02.02/2011). Tässä tutkimuksessa mukana olleista hankinnoista suurin osa on tehty vanhemman ohjeistuksen voimassaoloaikana. Hämeen ELY-keskuksen hankinnoissa on käytetty uudempaa ohjeistusta. Ohjeistukset ovat suurimmalta osalta yhteneväisiä. Molemmat sisältävät määritelmiä ja ohjeistusta mm. työvoimakoulutuksen lajeista, hankintojen toteutustavoista, hankintalain soveltamisesta, hankintaprosessin vaiheista, eri koulutuslajeista, opiskelijavalinnasta ja etuuksien maksamisesta. Ohjeistukset sisältävät myös arviointiperusteet, joita käytetään työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankinnassa, ja joiden soveltamista tämä tutkimus koskee.

4.2 Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankintaprosessi

Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankinta seuraa yleistä hankintaprosessia ja sitä koskevia lakeja. Prosessi alkaa palvelun tarpeen selvittämällä ja jatkuu rahoituksen ja budjetin suunnittelulla. Hankinta on mahdollista tehdä yksikön sisäisenä työnä, yksikön sisäisenä hankintana tai hankkia ulkopuoliselta toimittajalta. Tätä varten kartoitetaan markkinat ja kilpailuolosuhteet. (Kuntaliitto 2008b.) Käytännössä työvoimapolitiittiset aikuiskoulutukset hankitaan lähes aina ulkopuolisilta toimittajilta.

Kun hankinnalle on määritelty suurin mahdollinen ennakoitu arvo, määräytyy tämän perusteella sovelletaanko hankintaan kansallista vai EU-menettelyä. Hankintalakia sovelletaan vain niihin hankintoihin, jotka ylittävät näitä menettelyjä koskevat kynnyksarvot. Tiettyjä palveluita, kuten koulutuspalveluita, ei tarvitse kilpailuttaa EU:n laajuisesti. (Kuntaliitto 2009a; Kuntaliitto 2010.) Työvoimapolitiittiset aikuiskoulutukset asettuvat suurimmaksi osin kansalliseen hankintamenettelyyn.

Taulukko 1. Kansalliset kynnyksarvot 1.6.2010 alkaen

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat	
Käyttöoikeussopimukset	30 000
Suunnittelukilpailut	
Liitteen B terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat	
Käyttöoikeusurakat	150 000

(Kuntaliitto 2010.)

Hankintalain mukaan kansallisen ja EU-kynnyksarvon ylittävistä hankinnoista on ilmoituspakko. Ilmoitusvelvollisuus täytetään julkaisemalla ilmoitus TEM:n ilmoituskanavassa HILMAssa, josta saa tietoa käynnissä olevista hankintamenettelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista. Ilmoitusmenettelyn laiminlyönti on muotovirhe. Lisäksi on noudatettava määräaikoja, joka kansallisissa hankinnoissa tarkoittaa riittävän ja kohtuullisen ajan varaamista tarjoajille tarjousten tekemiseen. (TEM 2011b, Kuntaliitto 2008b.) Kaikki työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankinnat ilmoitetaan HILMAssa.

Hankinta voidaan tehdä avoimella menettelyllä, kilpailullisella neuvottelumenettelyllä, neuvottelumenettelyllä, rajoitetulla menettelyllä, suoraankinnalla tai optioankinnalla. Työvoimapolitiittisista aikuiskoulutushankinnoista osa valitaan suoraankinnalla, jolloin ELY-keskus pyytää yhdeltä tai useammalta toimittajalta tarjouksen hankinnan tekemistä varten. Suurin osa kuitenkin hankitaan avoimen menettelyn kautta, jolloin kaikilla toimittajilla on oikeus tehdä tarjous. Osa hankinnoista tehdään optioankintana, mikä tarkoittaa alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävää uutta hankintaa. Edellytyksenä optioankinnalle on, että alkuperäisessä hankintaa koskevassa ilmoituksessa on mainittu mahdollisuudesta optioon. (Kuntaliitto 2008a.)

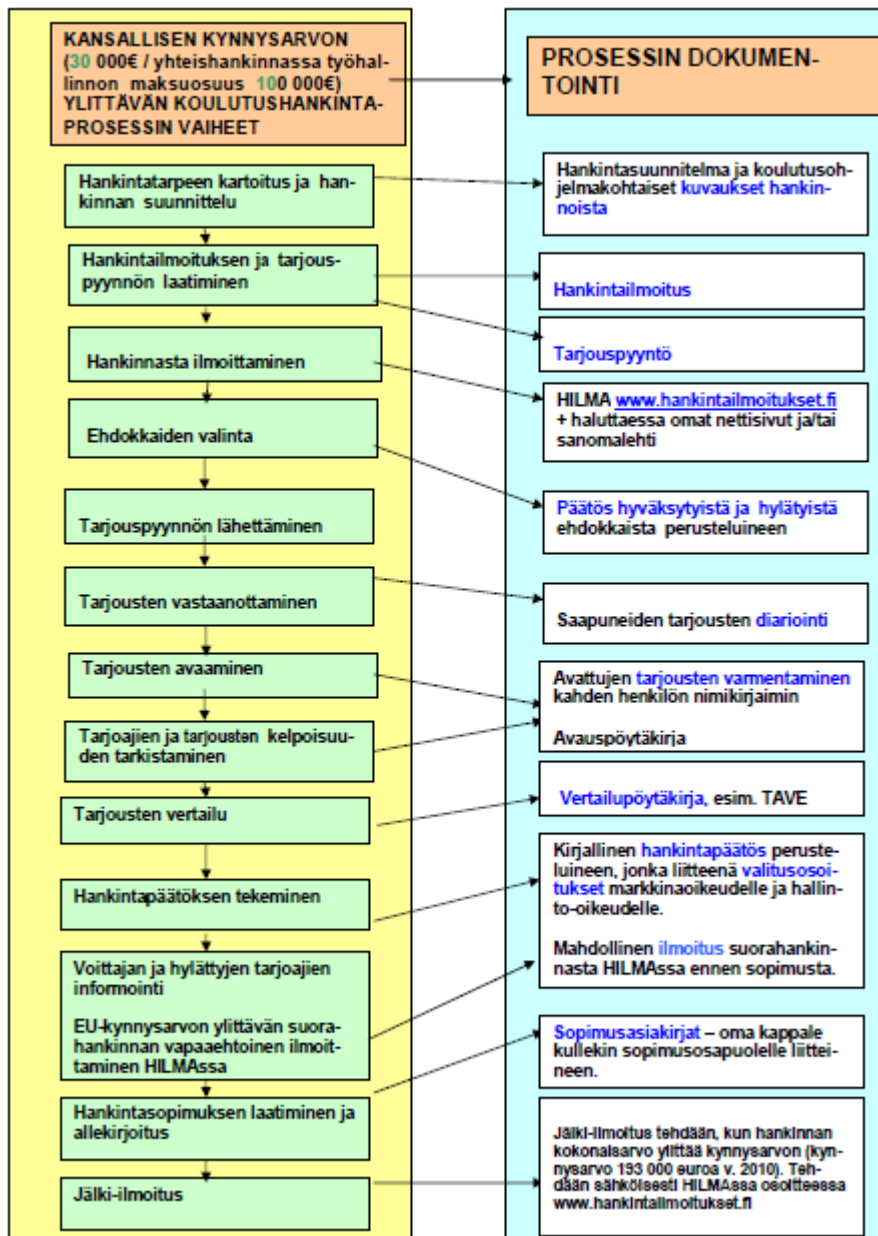
Tarjouskilpailun voittajan valintaperuste voi olla kokonaistaloudellinen edullisuus tai halvin hinta. Tämä peruste on ilmoitettava hankintailmoituksessa. (Kuntaliitto 2008a.) TEM:n ohjeistuksen mukaan työvoimapolitiittisia aikuiskoulutuksia hankittaessa valintaperuste on aina kokonaistaloudellinen edullisuus (TEM/1453/07.02.02/2010, 25-29 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 27-31). Kokonaistaloudellinen edullisuus tarkoittaa, että hinnan lisäksi arvioidaan hankinnan kohteen ominaisuuksia. Nämä ominaisuudet on oltava objektiivisesti arvioitavissa olevia. Perusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, oltava syrjimättömiä, eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. (Kuntaliitto 2008a.) Vertailuperusteet, joihin kokonaistaloudellinen edullisuus perustuu, on ilmoitettava hankintailmoituksessa. (TEM 2011a.)

Kirjallinen hankintapäätös on annettava tiedoksi kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille. Päätöksestä tulee ilmetä, mihin seikkoihin hankinta ja toimittajan valinta perustuu. Jos valintaperusteena on käytetty kokonaistaloudellista edullisuutta, tulee hankintapäätöksestä ilmetä myös miten vertailuperusteita on sovellettu. (Kuntaliitto 2008b.)

Tarjouspyyntö ja sitä koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi heti kun tarjouspyyntö on allekirjoitettu. Muut asiakirjat (mm. tarjoukset ja päätös) tulevat julkisiksi, kun hankintasopimus on tehty. Hankintamenettelyssä asianosaiset (muut tarjoajat kuin voittanut taho) omaavat oikeuden saada tietoa tarjousasiakirjoista jo ennen hankintasopimuksen allekirjoitusta esimerkiksi muutoksenhakua varten. Julkiseksi eivät tule ne asiakirjat tai niiden osat, jotka sisältävät liike- tai ammattisalaisuuksia. Asiakirjat omaava taho määrittelee sen, mitkä asiakirjat tai niiden osat ovat salassa pidettäviä. (Kuntaliitto 2011.)

Alla olevassa kaaviossa (kaavio 2) esitetään pääpiirteissään työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintaprosessi, jota ELY-keskusten tulee noudattaa.

Kaavio 2. Hankintaprosessin vaiheet ja dokumentointi



(TEM/1453/07.02.02/2010, 23 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 25.)

4.3 Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten tarjouspyyntöjen sisältö

TEM:n ohjeistuksen mukaan tarjouspyynnön on oltava niin selkeä, että sen perusteella voi saada yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia, joita voidaan kohdella tasapuolisesti. Prosessiin ja käsitteisiin liittyvien seikkojen lisäksi tarjouspyynnössä on kerrottava hankinnan tavoitteista ja lähtökohdista sekä koulutustarpeiden taustasta. Koulutuksista on kerrottava nimi, tavoiteammatti (jos mahdollista), koulutuspaikkakunta, kohderyhmä, koulutuksen tavoite, sisältö, opetusmenetelmät ja opetusmuodot, opiskelun henkilökohtaistamisesta, suunniteltu alkamisajankohta ja

kesto sekä opiskelijamäärä ja opiskelijatyöpäivien määrä. Lisäksi, mikäli nämä ovat osana aiottua koulutusta, on kuvattava työssäoppimisen toteuttamista, tutorointia, kartoitusjaksoja, poikkeuksellisia opetussisältöjä, lisäpalveluja, opintomatkoja ja näyttötutkintoja. (TEM/1453/07.02.02/2010, 25-29 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 27-31.)

Useimmat ELY-keskukset noudattavat hyvin pitkälle tätä TEM:n ohjeistusta tarjouspyyntöjen sisällöstä ja useat näistä liittävät koko TEM:n aikuiskoulutusten hankintaa koskevan ohjeistuksen liitteeksi tarjouspyyntöön, sillä siinä selitetään tarkasti myös tarjousten käsittelyprosessi. Oleellisin kohta tarjouspyynnöissä vertailujen ja arviointiperusteiden kannalta on opetussuunnitelma sekä itse arviointiperusteet.

4.4 Työvoimapoliittisten aikuiskoulutusten arviointiperusteet

Tarjousten vertailu perustuu aina joko hintaan tai kokonaistaloudelliseen edullisuuteen. Jos peruste on kokonaistaloudellinen edullisuus, antaa lainsäädäntö hankintayksilölle laajan harkintavallan sen suhteen, mitä perusteita käyttää arviointiin. (Eskola 2011, 351-363.) TEM:n ohjeistus antaa suosituksia ELY-keskuksille arviointiperusteista, mutta ohjeistus ei ole ELY-keskuksia sitova, vaan nämä voivat oman harkinnan mukaan käyttää myös muita perusteita kuin mitä ohjeistuksessa mainitaan. (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 35-38.)

TEM ohjeistaa kertomaan kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteet selkeästi tarjouspyynnössä ja ilmoittamaan niiden painoarvot. Jos painoarvoja ei ilmoiteta, on kerrottava arviointiperusteiden tärkeysjärjestys. TEM:n uudempi ohjeistus vuodelta 2011 korostaa erityisesti painoarvojen esittelemisen tärkeyttä. (TEM/1453/07.02.02/2010, 25-29 ja TEM/1258/07.02.02/2011, 27-31.) Kuitenkaan lain mukaan ei ole pakollista ilmoittaa painoarvoja julkisesti (Eskola 2011, 351-363). Lain mukaan oleellista on, että käytetyissä arviointiperusteissa pysyy objektiivisuus ja syrjimättömyys, jotta arviointiperusteet ovat sovellettavissa kaikkiin tarjoajiin. Aikaisempaa toimittajaa ei saa suosia ja arviointiperusteen on liityttävä selkeästi hankinnan kohteeseen. Arvotettavilla seikoilla on oltava taloudellista arvoa

hankintayksiköille ja vertailuperusteet eivät saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta vertailun toteuttamiseen. (Eskola 2011, 351-363.)

Tarjousten vertailua tehtäessä on laadittava vertailupöytäkirja, jossa on tiedot tarjouspyynnössä mainituista arviointiperusteista, voittaneesta tarjouksesta ja valintapäätöksen perusteista. Päätöksessä on ilmoitettava kaikki perustelut, ei vain yhtä tärkeintä. TEM suosittelee käyttämään vertailussa sähköistä laskentataulukkoa: vanhan ohjeistuksen TAVE 1 ja uuden ohjeistuksen TAVE 2. (TEM/1453/07.02.02/2010, 25-32 ja TEM/1258/07.02.02/2011,35.) Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaisesti tarkastelemaan sitä, miten ELY-keskukset käyttävät arviointiperusteita ja perustelevat valintojaan näissä julkisissa vertailupöytäkirjoissa. Vanha ja uusi arviointiperusteohjeistus eroavat toisistaan joiltain osin ja erityisesti laskentataulukot ovat erilaisia. Seuraavissa kappaleissa esitellään nämä arviointiperusteet, joita TEM suosittelee ELY-keskusten käyttävän.

4.4.1 Vuoden 2010 ohjeistuksen arviointiperusteet

Vuoden 2010 ohjeistuksen arviointiperusteet sisältää viisi eri osa-alueetta:

- Koulutussuunnitelma,
- Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus,
- Toimitusvarmuus,
- Asiakastyytyväisyys ja
- Koulutuksen hinta (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37)

TEM suosittelee pisteyttämään arvioitavat osa-alueet seuraavalla asteikolla:

- 5 = erittäin hyvä
- 4 = hyvä
- 3 = tyydyttävä
- 2 = välttävä
- 1 = heikko

Koulutussuunnitelmaa tarkasteltaessa otetaan huomioon tarjouspyynnön mukaisuus, toteuttamissuunnitelmaan liittyvät tarjouspyynnön mukaiset asiakirjat, opetussuunnitelma, opetusmenetelmät, verkko-oppimisen osuus, etäopetuksen luonne,

tutoroinnin järjestelyt, alueellisten erityispiirteiden huomioiminen, näyttötutkintojen järjestämisen oikeus ja niitä koskeva suunnitelma, henkilökohtaistaminen ja työssäoppimissuunnitelma. (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.)

Koulutuksen työelämälähtöisyydessä ja vaikuttavuudessa arvioitavat seikat ovat työssäoppimissuunnitelma ja sen toteutus, tarjoajan työelämäyhteydet, opiskelijoiden työhönsijoittautumissuunnitelma, tiedottamissuunnitelma työllistymisen edistämiseksi, aiempien koulutusten aikaansaama työhönsijoittuminen ja aiempien koulutusten opiskelijapalaute työhallinnon opiskelijapalautejärjestelmästä (OPAL) tai muu vastaava tieto. (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.)

Toimitusvarmuutta arvioidessa otetaan huomioon koulutuksen järjestämiseen tarvittavat tilat, niiden tarkoituksenmukaisuus ja saavutettavuus. Opettajaresurssit ovat osa toimitusvarmuutta ja niistä arvioidaan suoritettu tutkinto ja hankittu lisäkoulutus, opettajakokemus, pedagoginen pätevyys ja näyttöihin liittyvä osaaminen erityisesti aikuiskoulutuksessa, opetettavan alan työkokemus ja sen tuoreus sekä muu merkittävä työkokemus. Lisäksi arvioidaan koneet ja laitteet, laatujärjestelmä, arviointi ja tarvittavat luvat. (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.)

Asiakastyytyväisyys arvioidaan loppuasiakkaan ja hankkijan näkökulmasta.

Loppuasiakkaan kohdalla arvioitava kohde on OPAL-palaute niistä koulutuksista, jotka vastaavat hankinnan kohteena olevaa koulutusta. Jos sellaista ei ole, katsotaan palaute muusta kouluttajan järjestämästä koulutuksesta. Jos koulutuksen tarjoaja ei ole käyttänyt OPAL-palautejärjestelmää tai tarjoaja arvioi, ettei OPAL:sta löydy tarjoajan järjestämästä koulutuksesta palautetietoa tai hän muutoin katsoo, että työ- ja elinkeinohallinnolla on tarjoajasta puutteelliset tiedot, otetaan huomioon tarjoajan referenssitiedot tai muu luotettava selvitys. Hankkijan näkökulmasta otetaan huomioon mahdollisten edellisten hankintasopimusten loppuraportit ja muu yhteistyö ja sen sujuminen ELY-keskuksen tai TE-toimiston kanssa. Asiakastyytyväisyys pisteutetään seuraavasti:

- 5 = yli 85 % palautteista on hyvää tai erittäin hyvää
- 4 = palautteista 65 – 84.9 % hyvää tai erittäin hyvää
- 3 = palautteista 45 – 64.9 % hyvää tai erittäin hyvää

- 2 = palautteista 25 – 44.9 % hyvää tai erittäin hyvää
- 1 = palautteista alle 25 % hyvää tai erittäin hyvää. (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.)

Viimeinen arviointiperuste on hinta, jonka painoarvoksi TEM suosittelee 20 - 30 prosenttia. Arvioinnissa otetaan huomioon aina kokonaishinta ja tarvittaessa opiskelijapaikan hinta, opiskelijatyöpäivän hinta ja etäopiskelun ja työssäoppimisen osuus koulutuksessa. (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.) Tarjousten hintoja vertailtaessa suositellaan hintakeskiarvoon perustuvaa järjestelmää:

- 5 = Tarjous on vähintään 15.1 % halvempi kuin hintakeskiarvo
 - 4 = Tarjous on 5.1 - 15 % halvempi kuin hintakeskiarvo
 - 3 = Tarjous poikkeaa hintakeskiarvosta enintään +/- 5 %
 - 2 = Tarjous on 5.1 - 15 % kalliimpi kuin hintakeskiarvo
 - 1 = Tarjous on vähintään 15.1 % kalliimpi kuin hintakeskiarvo.
- (TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.)

Tarjouksista voittaa eniten pisteitä saanut. Jos arviointiperusteet ovat olleet painoarvoltaan samansuuruisia ja yksi tai useampi tarjous saa saman pistemäärän, valitaan voittajaksi hinnaltaan edullisin. Jos arviointiperusteet ovat painoarvoltaan erisuuruisia, tulee valittavaksi se tarjous, joka saa painoarvoltaan suurimmasta eniten pisteitä. ELY-keskus voi lisäksi halutessaan asettaa reunaehdoja, esimerkiksi tietyn vähimmäispistemäärän koko tarjoukselle tai tietylle osa-alueelle.

(TEM/1453/07.02.02/2010, 32-37.) Pisteytys voidaan tehdä TEM:n tarjoamalle TAVE 1 -laskentataulukolle, johon voidaan asettaa arviointiperusteet, niiden painoarvot ja vertailtavat tarjoukset.

Taulukko 2. Sähköinen laskentataulukko arvioinnin tueksi (TAVE 1)

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tarjousten vertailu											
Koulutuksen nimi		Tarjouspyynnön numero			Ostaja (TE-keskus / työvoimatoimisto)						
<input type="text"/>		<input type="text"/>			<input type="text"/>						
Kaikille hankinnoille yhteiset kriteerit					Vapaavalintaiset kriteerit				Kriteeri-painojen summan oltava 100	Painotetut pisteet yhteensä	
Hinta	Toimitus-varmuus	Koulutus-suunnitelma	Asiakastytyväisyys	Työelämä-lähtöisyys ja vaikuttavuus							
Kriteeripainot (rivin summaksi 100) -->											
Tarjonneet organisaatiot		Hinta	Pisteet								
Johtopäätökset											
<input type="text"/>											
Allekirjoitus		Virka-asema			Päiväys						
<input type="text"/>		<input type="text"/>			<input type="text"/>						

(Kaakkois-Suomi 1.)

4.4.2 Vuoden 2011 ohjeistuksen arviointiperusteet

Vuoden 2011 ohjeistus suosittelee myös painokertoimen käyttämistä. Sen lisäksi se suosittelee laadun käsitteen yksilöimistä kahteen tai useampaan arviointiperusteeseen ja että jokainen näistä perusteista saisi vähintään 20% painoarvokseen ollakseen merkittävä arvioinnissa. Ohjeistus kehottaa ELY-keskusta valitsemaan arviointiperusteet ja painoarvot itse, mutta on myös antanut esimerkkejä seuraavista arviointiperusteista:

- Hinta,
- Koulutussuunnitelma,
- Työelämälähtöisyys,
- Opettajaresurssit,
- Vaikuttavuus ja
- Asiakastytyväisyys ja kokemukset tarjoajasta. (TEM/1258/07.02.02/2011, 35-38.)

Uusi ohjeistus antaa enemmän neuvoja välttämättömien vähimmäisehtojen määrittelyyn. Näitä voivat olla esimerkiksi tarvittava välineistö, kalusto, laitteet ja ohjelmistot, asianmukaiset toimitilat, tarvittavat luvat ja lisenssit ja oikeus näyttötutkintojen järjestämiseen. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.)

TEM on lisäksi antanut ohjeistuksessa tarkennuksia arviointiperusteiden käytölle. Tätä ohjeistusta on selostettu huomattavasti vähemmän yksityiskohtaisesti kuin vanhassa ohjeessa. Ohjeistus antaa myös vähemmän käytännön laskennallisia ohjeita pisteilyksen antamiseen.

Hinnan kohdalla painoarvo tulisi olla 20 - 30 prosenttia. Huomioon otetaan kokonaishinta ja tarvittaessa opiskelijatyöpäivän hinta, opiskelijapaikan hinta ja lisäohjauksen hinta. Uusi ohjeistus käyttää samaa hintakeskiarvoon perustuvaa suositeltavaa pisteilyä kuin vanha ohjeistus. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.)

Koulutussuunnitelman kohdalla neuvotaan ottamaan huomioon, kuinka hyvin tarjous vastaa opetushallinnon tutkinnon perusteita ja muita vaadittuja sisältöjä, tarjouspyynnön kohderyhmää ja hankintaesityksen kuvausta. Lisäksi arvioidaan opetusmenetelmien monipuolisuus ja soveltuvuus, henkilökohtainen ohjaus ja muut tukipalvelut. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.)

Työelämälähtöisyydessä arvioidaan työssäoppimisjaksojen toteutus, yhteistyö työnantajien kanssa, ohjauksenkäynnit, valvonta ja arviointi, sekä työelämäverkostot ja niiden hyödyntäminen. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.) Opettajaresursseissa arvioidaan muodollinen pätevyys ja kokemus, lähtökohdan ollessa pääopettajan arviointi. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.)

Vaikuttavuuden osalta arvioidaan tutkinnon suorittaneiden opiskelijoiden osuus, työelämään kolmen kuukauden sisällä palanneiden osuus ja OPAL-palautte. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.) Asiakastytyväisyys arvioidaan OPAL-palautteen hyvä- ja erinomainen- palautteiden osuudella tai mikäli OPAL-palautetta ei ole olemassa, muilla referensseillä. Tämän lisäksi arvioidaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen kokemuksia tarjoajasta. (TEM/1258/07.02.02/2011, 37.)

Tarjousten pisteytyksen tulosten tulkinnasta annetaan samat ohjeet kuin vanhassa ohjeessa siitä, kuinka voittaja valitaan pisteiden mennessä tasan.

(TEM/1258/07.02.02/2011, 38.) Uuteen ohjeistukseen liittyy myös uusittu sähköinen laskentataulukko TAVE 2. Jos kirjallinen ohjeistus arviointiperusteen sisällöstä olikin uudessa ohjeistuksessa vähäisempi, niin laskentataulukko sen sijaan antaa nyt useita uusia alakohtia pisteytettäväksi eri osa-alueiden välillä.

4.5 Työvoimapolitiittiset aikuiskoulutukset toimialana

Työvoimahallinto aloitti työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten ostamisen ulkopuolisilta toimittajilta 1990-luvun alussa ja lama-aikana nähtiin paljon massakoulutuksia (Kauppalehti, 27.3.2006). 2000-luvulle tultaessa koulutusten räätälöinti eri ryhmille on lisääntynyt, koulutusten jälkeistä työllistymistä seurataan tarkemmin ja koulutusten tulokset ovat parantuneet. Samalla kilpailu alalla on myös lisääntynyt. (Kauppalehti, 27.3.2006.) Selkeästi on lisääntynyt myös oikeudellinen kontrollitoiminta, johon lakikin antaa runsaasti mahdollisuuksia. Markkinaoikeuteen tehtyjen hankintapäätöksiä koskevien muutoshakemusten määrä on lisääntynyt voimakkaasti ja on jo satoja hakemuksia vuosittain. (Kalima 2007, 7.)

Vuonna 2010 hankittuja, kokonaan työ- ja elinkeinohallinnon rahoittamia opiskelijatyöpäiviä oli 7 034 000 ja koulutuksen aloittaneita opiskelijoita oli 85 300. Koulutuksen suoritti loppuun asti noin 69 800 opiskelijaa. (TEM 2011c, 1). Vuonna 2011 valmentavan työvoimakoulutuksen hankintaan oli budjetoitu 56 350 000 euroa ja ammatilliseen koulutukseen 192 240 000 euroa (TEM 2010, 55). Vuodelle 2012 on budjetoitu valmentavaan työvoimakoulutukseen 55 300 000 euroa ja ammatilliseen 164 400 000 euroa (TEM 2011d, 53). Työvoimakoulutuksesta noin kymmenen prosenttia suuntautuu yrittäjyyteen ja alkaviin yrityksiin (Kauppalehti Extra, 9.3.2000, 7).

Taulukko 4. Työvoimakoulutuksen hankintaan ja opintososiaaliseen tukeen käytetyt määrärahat (sisältää rinnasteisen koulutuksen) vuosina 2008-2010

Määrärahan käyttö	Määrärahat (miljoonaa euroa)				2010	Muutos 2009/2010		
	2008	%	2009	%		%	%	
Koulutuksen hankinta	216	41,5	233	40,2	267	38,6	34	14,6
Opintososiaaliset etuudet	305	58,5	346	59,8	424	61,4	78	22,5
- Kela	138	26,5	140	24,2	174	25,2	34	24,3
- työttömyyskassat	167	32,1	206	35,6	250	36,2	44	21,4
Yhteensä	521	100,0	579	100,0	691	100,0	112	19,3

(TEM 2011c, 14.)

Julkisissa hankinnoissa toimittajien keskittyminen on ollut voimakasta: alle puoli prosenttia toimittajista myy kuntasektorin hankinnoista yli puolet, ja noin neljä prosenttia toimittajista toimittaa neljä viidesosaa kuntasektorin kaikista toimituksista (Kalima 2007, 7). Työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten kohdalla toimittajia on kuitenkin useita ja vuosittain hankintoja tehdään erityyppisiltä tarjoajilta. Noin puolet työvoimapolitiittisista aikuiskoulutuksista hankitaan aikuiskoulutuskeskuksilta, neljännes muilta oppilaitoksilta ja loput yksityisiltä yrityksiltä. Jakauma on pysynyt samana koko 2000-luvun. (Kauppalehti, 27.3.2006; TEM 2011c, 11.)

Taulukko 5. Vuosille 2008-2010 hankitut työvoimakoulutuksen opiskelijatyöpäivät koulutuksen järjestäjän mukaan (ilman ESR-koulutusta)

Koulutuksen järjestäjä	Opiskelijatyöpäivät (tuhatta opiskelijatyöpäivää)						Muutos 2009/2010	
	2008 otp	%	2009 otp	%	2010 otp	%	2009 otp	%
Aikuiskoulutuskeskus	2 980	46,3	2 930	46,2	3 341	44,8	411	14,0
Muu oppilaitos	1 555	24,2	1 576	24,9	1 761	23,6	185	11,7
Korkeakoulu	331	5,1	322	5,1	340	4,6	18	5,6
Muu kouluttaja	1 572	24,4	1 510	23,8	2 021	27,1	511	33,8
Yhteensä	6 438	100,0	6 338	100,0	7 463	100,0	1 125	17,8

(TEM 2011c, 11.)

Osa institutionaalisista oppilaitoksista on yrittäjyyteen erikoistuneita, osa muutakin aikuiskoulutusta tarjoavaa. Samaa voidaan sanoa myös yksityisistä yrityksistä. Lain mukaan työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta voidaan ostaa ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen järjestämisluvan saaneelta yhteisöltä, yliopistolta, ammattikorkeakoululta tai muulta soveltuvalta koulutuksen järjestäjältä (30.12.2002/1295). Valtio tukee aikuiskoulutuskeskusten ja oppilaitosten toimintaa taloudellisesti, mikä vääristää kilpailua. Yksityisten koulutusyrittäjien määrä on silti kasvanut. Monet näistä tarjoavat valmentavaa koulutusta, jonka määrä sekin on kasvanut suhteellisesti. Alan yritysten liikevaihto on tyyppillisesti noin miljoona euroa. (Helsingin Sanomat 22.4.2007.)

5 Aikaisempi tutkimus

Aikaisempaa tutkimusta työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankinnasta ja niissä käytettävistä arviointiperusteista ei ole paljon. Julkisista hankinnoista tehty tutkimus on keskittynyt erityisesti siihen, kuinka oikeuskäytäntö ja lain tulkinta on toiminut epäselvissä tilanteissa ja valituksia tehtäessä (esimerkiksi Pekkala 2010). HAAGA-HELIAssa opinnäytetöitä markkinaoikeuden ratkaisuista on tehty useita (esimerkiksi Matilainen 2007, Leinonen 2005 ja Hyrkkänen 2008). Lisäksi tutkimusta on olemassa hankintayksikköjen määrittelystä (esimerkiksi Kaarresalo 2007), franchisingvalmennuksista (Virtanen 2004) sekä yrittäjäkoulutuksen hyödyllisyydestä (Koivisto 2009). Julkisiin hankintoihin liittyen on myös tutkimusta sosiaali- ja terveysalan palvelujen hankinnasta (esimerkiksi Lundström 2003), josta on käyty kenties enemmän keskustelua kuntien ostaessa näitä palveluja yhä enemmän ulkopuolisilta toimittajilta.

Yrittäjyyskasvatuksesta on enemmän tutkimusta ja kirjallisuutta. Yrittäjäkoulutukset voidaan nähdä yhtenä erikoistuneena osana yrittäjyyskasvatusta, joka on laajempi ja hieman hajanainenkin käsite. Perusteiltaan yrittäjyyskasvatus tarkoittaa innovatiivisuuteen, uuden toiminnan aikaansaamiseen, riskin kantamiseen ja mahdollisuuksien havaitsemiseen liittyvää kasvatusta, enemmän tai vähemmän liiketoimintakontekstiin liittyen (Kyrö 2006, 16-17). Yrittäjyyskasvatus on kiinnostunut koululaisten, yliopistojen, korkeakoulujen, opettajien, erilaisten hankkeiden ja naisten yrittäjyyden näkökulmista. Se käsittelee myös laajasti yhteiskunnallisia kysymyksiä, kuten nuorten syrjäytymistä. (Komulainen 2010, Kyrö 2006, Lehtonen 2008.) Sen sijaan työttömien rooli yrittäjyyskasvatuksessa jää hyvin vähäiseksi.

Tämän työn yksi tärkeä tarkoitus on tuoda lisätietoa työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankinnasta ja niissä käytettävistä arviointiperusteista ja antaa ajatuksia mahdollisiin jatkotutkimuksiin.

6 Menetelmä ja aineisto

6.1 Menetelmä

Tämän tutkimuksen lähestymistapana on kvalitatiivinen, aineistolähtöinen tutkimus. Kvalitatiivinen tutkimus valikoitui lähestymistavaksi, sillä tutkimusaineistona olevat hankinta-asiakirjat sisältävät pääasiassa sanallista aineistoa. Tutkimuksen edetessä kävi ilmi, että myös numeeriseen arvoihin, joita ELY-keskukset antavat tarjouksien eri osille arviointiperusteiden mukaan, sopii paremmin kvalitatiivinen tutkimusote. Tämä johtuu siitä, että ELY-keskukset käyttävät erilaisia pisteytystapoja, painoarvoja ja taulukoita tarjousten vertailuun, eivätkä pisteytykset ole keskenään vertailukelpoisia.

Tutkimuksessa käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia, jossa analysoitavat yksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävän asettelun mukaisesti, ei etukäteen sovittujen sääntöjen tai teorian mukaisesti. (Tuomi 2009, 95.)

Sisällönanalyysin mukaisesti aineisto analysoitiin systemaattisesti ja objektiivisesti, jotta saataisiin tutkittavasta ilmiöstä kuvaus ja tekstin merkityksestä ymmärrys tiivistetyssä muodossa (Tuomi 2009, 103-105; Ghauri 2005, 212; Silverman 2005, 160).

Aineistolähtöisen analyysin mukaisesti aineiston alkuperäisilmaisuja pelkistettiin ja redusoitiin ja aineistolta kysyttiin tutkimusongelman mukaisia kysymyksiä. Aineiston ja tutkimusongelman vuoropuhelu vaikutti vastavuoroisesti myös tutkimusongelman tarkempaan määrittelyyn, mikä puolestaan johti uusien kysymysten esittämiseen aineistolle. Aineisto käytiin läpi, rajattiin, luokiteltiin, teemoiteltiin ja tyypiteltiin.

Aineiston ilmaisuista etsittiin samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. (Koskinen 2005, 232; Tuomi 2009, 92, 101, 110; Ghauri 2005, 111, 206-209), sekä epätäydellisiä typologioita, eli seikkoja, jotka jäävät mainitsematta tai vähemmälle huomiolle (Koskinen 2005, 245; Alasuutari 1999, 223). Aineiston järjestely, jaottelu ja analyysi sisällöstä tehtiin ensin jokaisen ELY-keskuksen osalta erikseen, minkä jälkeen vertailtiin ELY-keskuksia keskenään. Käytetyt jaottelun kategoriat olivat tutkimuksen tekijän kehittämiä (Silverman 2005, 168). Tämän järjestelyn ja vertailun jälkeen aineisto analysoitiin ja siitä tehtiin johtopäätökset (Tuomi 2009, 103-105; Ghauri 2005, 212; Silverman 2005, 160).

Aineistoa analysoitaessa käytettiin apuna seuraavia kysymyksiä, jotka käsiteltiin erikseen jokaisen hankintapäätöksen kohdalla:

Taulukko 6. Aineiston analyysissa käytetyt kysymykset

1. Mitä arviointiperusteita käytetty: vanha ohjeistus, uusi ohjeistus vai jokin muu?		
2. Arviointiperusteen painotus: mitkä painoarvot annettu eri arviointiperusteille?		
<i>Vanhan ohjeistuksen mukaan:</i>	<i>Uuden ohjeistuksen mukaan:</i>	<i>Muu jaottelu</i>
– Hinta	– Hinta	
– Toimitusvarmuus	– Koulutussuunnitelma	
– Koulutussuunnitelma	– Työelämälähtöisyys	
– Asiakastytyväisyys	– Opettajaresurssit	
– Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus.	– Vaikuttavuus	
	– Asiakastytyväisyys ja kokemukset tarjoajasta.	
3. Miten arviointiperusteiden lopullinen pisteytys esitetään (miten arvioinnin tulokset esitetään)? TAVE 1, TAVE 2 vai jokin muu?		
4. Miten esitetään saatujen tarjousten hintatiedot?		
5. Miten kokonaishinnat pisteytetään?		
6. Kuinka laajat ovat sanalliset perustelut?		
7. Verrattuna painoarvoihin, mistä arviointiperusteista syntyy ratkaiseva ero pisteissä?		
8. Mitä arviointiperusteita tai muuta seikkoja painotetaan perusteluissa? Mitä mainitaan erityisesti voittajasta?		
9. Mitä teemoja, toistuvuutta tai aukkoja syntyy?		

6.2 Aineisto

Tutkimuksen aineisto hankittiin ELY-keskuksista elo-lokakuussa 2011. Aineiston hankkiminen osoittautui yllättävän työlääksi ottaen huomioon, että kyseessä oli ELY-keskusten julkiset asiakirjat, jotka ovat kaikkien kansalaisten saatavilla. Aineiston

hankkiminen kohtasi tyypillisen ongelman, jossa kirjallisten lähteiden saatavuudessa voi olla ongelmia, koska monet paperit pidetään salassa tutkijoilta, mikä pätee erityisesti juuri niihin asiakirjoihin, jotka tutkija nimenomaan haluaisi saada käyttöönsä.

Viranomaiset voivat harrastaa salailua lainsäädännön vuoksi, intressiensä tähden tai pelkästään organisaatiokulttuurinsa vuoksi. (Koskinen 2005, 141.) Asiakirjojen julkisuutta koskevan lain mukaan julkiset asiakirjat tai asiakirjojen julkiset osat ovat jokaisen kansalaisen saatavilla, ja ne tulee lähettää 14 päivän kuluessa tai erityisistä syistä 30 päivän kuluessa pyytäjälle, eikä asiakirjojen pyyntöön tarvita perusteluja. Asiakirjojen saaminen ELY-keskuksilta vaati kuitenkin useita yhteydenottoja ja kohtasi useita vaikeuksia: ELY-keskukset vaativat hakemaan tutkimuslupaa TEM:stä, pyysivät tutkimussuunnitelmaa nähtäväksi, eivät lähettäneet kaikkia pyydettyjä asiakirjoja kerralla, pyysivät asiakirjojen skannauksesta 350 euron maksu asiantuntijatyöstä, poistivat asiakirjoista yksiselitteisesti julkisia tietoja, jättivät asiakirjojen lähettäminen tekemättä kokonaan, koska kopiointi olisi ollut liian suuritöistä tai homevahinko oli pakottanut arkistomaan asiakirjat muualle, sekä jättivät lähettämättä kokonaan tarjouspyyntöjä, kun katsoivat niissä olevan niin paljon salassa pidettävää, etteivät lähettäneet edes julkisia osioita.

Alun perin tutkimusta varten pyydettiin myös kaikki tutkimuksen kohteena olleiden tarjouskilpailujen vastaanotetut tarjoukset, sekä voittaneet että hylätyt. ELY-keskusten tulkinta siitä, mikä on liikesalaisuuden vuoksi salassa pidettävää tietoa vaihteli suuresti, eikä osa ELY-keskuksista lähettänyt tarjouksia ollenkaan. Tarjouksista ei muodostunut yhtenäistä aineistoa, jota olisi ollut keskenään vertailukelpoista. Lisäksi tarjouksista oli salattu isoja osia, joten johtopäätösten tekeminen niiden perusteella olisi ollut epäluotettavaa ja tutkimustuloksia vääristävää.

Aineisto on luonteeltaan sekundaarista aineistoa, sillä dokumentit on alun perin luotu muuta tarkoitusta varten kuin tätä tutkimusta (Ghauri 2005, 91). Aineistoja pyydettiin seitsemästä ELY-keskuksesta (Häme, Pirkanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo ja Uusimaa). Tutkimuksessa on käytetty ELY-keskusten asiakirjoja vuosilta 2010 - 2011, jotka koskevat avoimella tarjouskilpailuilla hankittuja yleisiä, ei tiettyyn ammattiin tai tietylle erityisryhmälle suunnattuja työvoimapolitiittisia yrittäjäkoulutuksia ja joiden asiakirjat ovat tulleet julkisiksi:

- Hankintailmoitukset,
- Hankintapäätökset ja
- Vertailutaulukot.

Tutkimuksen aineistoksi valikoitui yllä mainittujen rajausten jälkeen:

- Etelä-Savon ELY-keskus: 3 tarjouspyyntöä ja -pääöstä vertailutaulukkoineen,
- Hämeen ELY-keskus: 6 tarjouspyyntöä ja -pääöstä vertailutaulukkoineen,
- Kaakkois-Suomen ELY-keskus: 1 tarjouspyyntö ja -pääös vertailutaulukkoineen,
- Pirkanmaan ELY-keskus: 6 tarjouspyyntöä ja -pääöstä vertailutaulukkoineen,
- Satakunnan ELY-keskus: 6 tarjouspyyntöä ja -pääöstä vertailutaulukkoineen,
- Uudenmaan ELY-keskus: 8 tarjouspyyntöä ja -pääöstä vertailutaulukkoineen ja
- Varsinais-Suomen ELY-keskus: 6 tarjouspyyntöä ja -pääöstä vertailutaulukkoineen

Lisäksi tärkeä osa tutkimusta on TEM:n ohjeet työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista vuosilta 2010 ja 2011, joissa on ELY-keskusten pitkälti käyttämät arviointiperusteet ja ohjeet tarjouspyyntöjen tekemiselle.

7 Arviointiperusteiden soveltaminen ELY-keskuksissa

Tässä luvussa analysoidaan, kuinka kukin tutkimuksen kohteena ollut ELY-keskus on esittänyt hankintapäätöksensä ja soveltanut arviointiperusteita ja niitä koskevaa ohjeistusta, sekä verrataan ELY-keskusten käytäntöjä toisiinsa.

7.1 Etelä-Savon ELY-keskus

Etelä-Savon ELY-keskus käsitteli kolme yleisiä yrittäjäkoulutuksia koskevaa tarjouskilpailua vuonna 2011. Tarjouksia arvioidessaan se käytti TEM:n vuoden 2010 ohjeistusta ja seurasi tämän ohjeistuksen arviointiperusteistoa. Etelä-Savon ELY-keskus valitsi arviointiperusteista tärkeimmäksi työelämälähtöisyyden ja vaikuttavuuden, jolle se antoi painoarvon 25. Pienimmän painoarvon sai asiakastyytyväisyys, jolle annettiin painoarvo 15. Painoarvot olivat samat kaikissa tarjouskilpailuissa.

Taulukko 7. Etelä-Savon ELYn painotukset.

	Arviointiperuste	Hinta	Toimitusvarmuus	Koulutussuunnitelma	Asiakastyytyväisyys	Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus
Etelä-Savo	Arviointiperustepainot	20	20	20	15	25

Tarjousten vertailuun ja pisteytyksen esittämiseen Etelä-Savon ELY-keskus käyttää TEM:n valmista laskentapohjaa, TAVE 1:tä. Tämä taulukko annetaan tiedoksi tarjouskilpailuun osallistuneille päätöksen valmistuttua. Taulukossa esitetään tarjonneet organisaatiot, tarjousten kokonaishinnat ja tarjousten pisteytys arviointiperusteiden mukaan. Hinnat on pisteytetty TEM:n ohjeistuksen mukaisella laskentakaavalla. Lisäksi taulukossa annetaan sanalliset perustelut.

Taulukko 8. Esimerkki Etelä-Savon ELY-keskuksen pisteytyksen ja hintojen esittämisestä.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tarjousten vertailu										
Koulutuksen nimi		Tarjouspyynnön numero			Ostaja (TE-keskus / työvoimatoimisto)					
Yrittäjyyskoulutus		7/2011			Etelä-Savon ELY-keskus, ETOK-vastuualue, TYO-yksikkö					
Kaikille hankinnoille yhteiset kriteerit					Vapaavalintaiset kriteerit				Kriteeri-painojen summan oltava 100	Painotetut pisteet yhteensä
Hinta	Toimitusvarmuus	Koulutus-suunnitelma	Asiakastytyväisyys	Työelämä-lähtöisyys ja vaikuttavuus						
20	20	20	15	25						
Tave 1										
Kriteeripainot (rivin summaksi 100) -->										
Tarjonneet organisaatiot	Hinta	Pisteet								
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, PYK	29 560	4	4	4	4	4				400
Educo Harmonic Success Oy	48 920	1	3	4	3	3				280
Etelä-Savon Koulutus Oy	21 100	5	4	4	3,5	3				388
Taidontie Oy	34 272	3	4	4	3,5	4,5				385
Johtopäätökset										
Yllä suoritettun vertailun perusteella todetaan Aalto-yliopiston korkeakoulu Pienyrityskeskukseen tarjous kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi.										
Hinta: Tarjousten vertailussa on käytetty kokonaishintaa, johon sisältyy kaksi koulutusryhmää. Suurimmat erot tulevat koulutuksen hinnasta.										
Toimitusvarmuus: Vertailussa on kiinnitetty huomiota tarjouksessa esitettyihin resursseihin (tilat, laatujärjestelmä, opettajaresurssi), joilla tarjoaja tämän koulutuksen toteuttaisi. Educo Harmonic Success Oy saa pisteen huonomman arvion, koska tarjouksessa ei kerrotta tilaa, jossa koulutus suoritettaisiin.										
Koulutussuunnitelma: Kaikkien tarjousten suunnitelmat ovat yhtäviä sekä käytettävät opetusmenetelmät monipuolisia. Tarjoukset poikkesivat toisistaan koulutuksen keston osalta (15-30 opiskelijatyöpäivää), mutta sisällöllisesti kaikkien tarjousten koulutussuunnitelmat olivat tarjouspyynnön mukaisia.										
Asiakastyytyväisyys: Asiakastyytyväisyydessä huomioitiin OPAL-palauttejärjestelmästä saadut palaukset loppuasiakkaan tyytyväisyydestä aikaisemmin järjestettyihin koulutuksiin. Educo Harmonic Success Oy:stä ei ole saatavilla OPAL-palautetta, siksi 3 pistettä. Arvioinnissa huomioitiin myös hankkija-asiakkaan tyytyväisyys aikaisempien koulutusten toteuttamisesta.										
Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus: Kaikilla kouluttajilla on kokemusta työelämälähtöisen koulutuksen järjestämisestä. Arvioinnissa on kiinnitetty erityistä huomiota OPAL-palautteeseen "vaikuttavuus/ammattillinen kehittyminen". Lisäksi arvioitiin OPAL-palautteen perusteella työhönsijoitumista jo päättyneistä vastaavista koulutuksista. Educo Harmonic Success Oy:stä ei ole saatavilla OPAL-palautetta, siksi 3 pistettä.										
Allekirjoitus		Virka-asema			Päiväys					
		asiantuntija			1.3.2011					

(Etelä-Savo 2.)

Sanallisissa perusteluissa mainitaan ensin voittaja ja sen jälkeen käydään läpi arviointiperusteet. Osassa perusteluja luetellaan vain perusteiden alakohdat ja kerrotaan mitä seikkoja on huomioitu arvioinnissa, mikä ei sinällään anna lisätietoa, koska arviointiperusteiden sisällöt on kerrottu jo tarjouspyynnössä. Osittain annetaan kuitenkin myös tietoa siitä, missä ero on syntynyt tarjousten välillä tai mitkä seikat on arvioitu erityisen tärkeiksi:

"Yllä suoritetun arvioinnin perusteella todetaan ValmennusMajakan tarjous kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi. Hinta: Tarjousten vertailussa on käytetty kokonaishintaa. Tarjousten suuri hintaero kiinnittää huomiota. Toimitusvarmuus on kaikilla tarjouksen tekijöillä hyvä. Arvioinnissa on painotettu opettajien monipuolista resurssointia. Koulutussuunnitelma: Kaikkien tarjousten koulutussuunnitelmat ovat hyviä eivätkä eroitu merkittävästi toisistaan. Asiakastyytyväisyys: Pisteet annettu Opal-päättopalautteesta saaduilla tiedoilla. Mikäli Opalista ei ole ollut käytettävissä tietoja samantyyppisestä koulutuksesta voidaan huomioida muu palaute tai mikäli palautetta ei ole ollenkaan käytettävissä annetaan pisteiksi 3. Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus: Tarjouksissa esitetään varsin realistisia vaikuttavuustavoitteita ja menetelmiä. Työelämälähtöisyys toteutuu samantasoisena." (Etelä-Savo 1.)

Etelä-Savon ELY-keskus mainitsee kaikkien mukana olleiden tarjouskilpailujen pisteytyksessä ja perusteluissa hinnan merkityksen voittajaa valittaessa. Riippuen tarjouskilpailusta Etelä-Savon ELY-keskus mainitsee tärkeiksi erotteleviksi tekijöiksi myös opettajien monipuolisen resurssoinnin, sopivat koulutustilat, koulutuksen keston, selkeän koulutussuunnitelman, opettajien kokemuksen ja yrittäjyyden tuntemuksen, työelämäyhteyksien selkeän esittämisen ja hyvän aikaisemman yhteistyön työhallinnon kanssa. Vaikka työelämälähtöisyys on perusteena painotettu tärkeimmäksi, se ei osoittaudu perusteluissa muita perusteita oleellisemmaksi, eikä esimerkkitapauksissa myöskään ole ratkaiseva tekijä voittajan valinnassa.

7.2 Hämeen ELY-keskus

Hämeen ELY-keskuksesta tutkimukseen valikoitui kuusi tarjouskilpailua vuodelta 2011. Hämeen ELY-keskus on ainut, jonka tarjouskilpailut osuivat ajanjaksolle, jolloin käytössä oli jo TEM:n uusi ohjeistus. Hämeen ELY-keskus on käyttänyt uuden ohjeistuksen arviointiperusteita ja ottanut kaikki kuusi arviointiperustetta mukaan pisteytykseen, vaikka ohjeistus kehottaa valitsemaan vain osan perusteista ja antamaan kaikille valituille painoarvoksi vähintään 20. Hämeen ELY-keskus antaa suurimman painoarvon koulutuksen hinnalle (25) ja seuraavaksi suurimmat toteuttamissuunnitelmalle ja vaikuttavuudelle (20). Pienemmät painoarvot saavat opettajaresussit (15) ja työelämälähtöisyys ja toimitusvarmuus (10).

Taulukko 9. Hämeen ELY-keskuksen painotukset.

Häme ELY

Kokonais- taloudelli- suuden arviointi- perustet	Koulutuksen hinta	Koulutuksen toteuttamis- suunnitelma	Työelämä- lähtöisyys	Opettaja- resussit	Toimitus- varmuus	Vaikuttavuus ja kokemuk- set tarjoajas- ta
Arviointi- peruste- painot	25	20	10	15	10	20

Hämeen ELY-keskus esittää arviointiperusteiden lopullisen pisteytyksen TEM:n uudemmallalla laskentataulukolla TAVE 2:lla ja antaa pisteytykset jokaisen arviointiperustelun alakohdille. TAVE 2 antaa yksityiskohtaisempaa tietoa pisteytyksestä kuin TAVE 1, sillä se sisältää huomattavasti useampia pisteytyskohtia. Taulukko ei sisällä kohtaa perusteluille ja johtopäätöksille kuten TAVE 1.

Taulukko 10. Esimerkki Hämeen ELY-keskuksen pisteytyksen esityksestä.

MATILLINEN TYÖVOIMAPOLIITTINEN AIKUISKOULUTUS HANKINTAPÖYTÄKIRJA Arjouspyynnöt 2011 Hankintasuunnitelman numero 12/2011 Yrittäjävalmennus, Heinola						
KOULUTUKSEN KOKONAISTALOUELLISUUS	MAX.	KOULUTTAJAN PISTEET				
		Carpe Diem Consulting	Valmennus Majakka	GLI Logistics	Koulutuskeskus Saipaus	Suomen Yrittäjätieto
Kouluttajan nimi						
Kokonaistaloudellisuuden kriteerit	PISTEET					
1. Koulutuksen hinta	25	19	8	2	0	0
2. Koulutuksen toteuttamissuunnitelma	20	12	8	8	12	12
3. Työelämäläheisyys	10	3	3	3	3	3
4. Opettajaresurssit	15	13	9,5	9	15	10,5
5. Toimitusvarmuus	10	9	7	6	9	10
6. Vaikuttavuus ja kokemukset tarjoajasta	20	2	2	2	2	2
Yhteensä	100	58	37,5	30	41	37,5
PISTEITYKSEN ALAKRITEERIT						
1. Koulutuksen hinta	Pisteet					
1.1 Koulutuksen kokonaishinta	25	19	8	2	0	0
	19	19	8	2	0	0
Halvimman hinnan tarjoaja kohtaan 1	Hinta:	23090,00				
1.2 Opiskelijatyöpäivän hinta	6					
Koulutuksen toteuttamissuunnitelma	20	12	8	8	12	12
2.1 Opetussuunnitelman sisältö	5	5	3	3	5	5
2.2 Opetusmenetelmät	4	4	2	2	4	4
2.3 Henkilökohtainen ohjaus ja opetuksen tukipalvelut	3	3	3	3	3	3
2.4 Henkilökohtaistamissuunnitelma (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	4					
2.5 Näyttöjen järjestäminen (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	2					
2.6 Vajaakuntoisille suunnatut palvelut (ei arvioida)	2					
3. Työelämäläheisyys	10	3	3	3	3	3
3.1 Koulutuksen suunnittelun ja toteutuksen työelämäkytkentäisyys	3	3	3	3	3	3
3.2 Suunnitelma työssäoppimisjaksojen toteutuksesta, ohjaus ja valvonta (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	3					
3.3 Työssäoppimispaikkojen hankinta (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	3					
3.4 Työnhakuvalmennus (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	1					
z.1 Opetussuunnitelman sisältö	5	5	3	3	5	5
z.2 Opetusmenetelmät	4	4	2	2	4	4
z.3 Henkilökohtainen ohjaus ja opetuksen tukipalvelut	3	3	3	3	3	3
z.4 Henkilökohtaistamissuunnitelma (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	4					
z.5 Näyttöjen järjestäminen (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	2					
z.6 Vajaakuntoisille suunnatut palvelut (ei arvioida)	2					
3. Työelämäläheisyys	10	3	3	3	3	3
3.1 Koulutuksen suunnittelun ja toteutuksen työelämäkytkentäisyys	3	3	3	3	3	3
3.2 Suunnitelma työssäoppimisjaksojen toteutuksesta, ohjaus ja valvonta (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	3					
3.3 Työssäoppimispaikkojen hankinta (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	3					
3.4 Työnhakuvalmennus (ei sisälly koulutukseen, ei arvioida)	1					
4. Opettajaresurssit	15	13	9,5	9	15	10,5
4.1 Opettajien/kouluttajien pätevyys	10	8	6	6	10	9
4.2 Opetuksessa käytettävät muut alihankkijat, opettajat tai yhteistyökumppanit ja ko. tahojen pätevyystaso	2	2	2	0	2	0
4.3 Koulutuksen kokonaiskoordinaatio, henkilöstöresurssien käytettävyys ja vastuut	3	3	1,5	3	3	1,5
5. Toimitusvarmuus	10	9	7	6	9	10
5.1 Tarjoajan kokemus vastaavasta/lähes vastaavasta/alan koulutuksesta	3	3	3	3	3	3
5.2 Tarjoajan kokemus työvoimapolitiittisesta koulutuksesta	3	3	3	3	3	3
5.3 Tiedot käytettävistä koneista, laitteista, ohjelmistoista ja tiloista	2	2	1	0	2	2
5.4 Laadunhallintajärjestelmä ja sen soveltaminen koulutusten laadunseurannassa	1	1	0	0	1	1
5.5 Opetushallituksen tai muun vastaavan tahon arviointi	1	0	0	0	0	1
6. Vaikuttavuus ja kokemukset tarjoajasta	20	2	2	2	2	2
6.1 Aikaisemman koulutuksen tilastollinen vaikuttavuus *	6					
6.2 Asiakastytytyvyys (OPAL-palautte, kohta 27/Yleisarvio koulutuksesta) *	6					
6.3 Koulutuksen vaikuttavuus (OPAL-palautte kohta 20/Koulutus kokonaisuutena on lisännyt ammattitaitoa) *	6					
6.4 Opiskelijoiden työhönsijoittamissuunnitelma ja tiedotussuunnitelma sekä arvio koulutuksen vaikuttavuudesta	2	2	2	2	2	2
* ei arvioida, koska kaikkien tarjoajien osalta ei ole saatavissa vertailukelpoisia tietoja						
Yhteensä	100	58	37,5	30	41	37,5
MIKÄLI TARJOUS SAA ALLE 60 PISTETTÄ, KO. KOULUTUSTA EI PÄÄSÄÄNTÖISESTI HANKITA JOS KOULUTUS PÄÄTETÄÄN KUITENKIN HANKKIA, ON ERIKSEEN KIRJATTAVA YKSITYISKOHTAISESTI HANKINNAN PERUSTEET						

(Häme 4.)

Hämeen ELY-keskus ei kerro tarjousten kokonaishintoja julkisesti lukuun ottamatta voittaneen tarjouksen kokonaishintaa. Tarjousten kokonaishinnat ovat yksiselitteisesti julkista tietoa ja epäselväksi jää, miksi Hämeen ELY-keskus salaa nämä tiedot.

Pisteytyksessä Hämeen ELY-keskus ei noudata TEM:n laskentamallia, jossa pisteytys lasketaan keskihinnasta, vaan perustaa pisteytyksen halvimpaan tarjoukseen, joka saa täydet pisteet. Muiden pisteytys lasketaan suhteessa tähän halvimpaan hintaan. Tämä johtaa suuriin piste-eroihin hinnan suhteen verrattuna keskihintaan perustuvaan laskentaan. Arvioinneissa opiskelijatyöpäivän hinta on jätetty arvioimatta.

Taulukko 11. Esimerkki Hämeen ELY-keskuksen hintojen pisteytyksestä.

Häme ELY 12/2011	MAX pisteet	Carpe Diem Consult -ing	Valmen nusma- jakka	GLI Logistic s	Koulu- tuskes- kus Salpaus	Suomen Yrittäjä- opisto
Koulutuksen hint	25	19	8	2	0	0
Koulu-tuksen koko-naishinta	19	19	8	2	0	0
Opiskeli-jatyöpäi- vän hinta	6	-	-	-	-	-

(Häme 4.)

Sanalliset perustelut annetaan päätösasiakirjassa. Perusteluissa mainitaan vain voittaja ja kerrataan mitä arviointikriteerejä on jätetty käyttämättä. Tosiasiallisesti vaadittavat sanalliset perustelut voittajan valinnalle puuttuvat, sillä erottelevia tekijöitä ei kerrota. Mukana olleista kuudesta tarjouskilpailusta neljän kohdalla Hämeen ELY-keskus käyttää sanasta sanaan samaa niukkaa perustelua, vain voittajan nimi vaihtuu:

"Perustelut. Tehdyssä vertailussa Carpe Diem Consulting:in tarjous täytti kaikki kokonaistaloudellisuuden kriteerit. Tehdyssä vertailussa se täytti parhaiten Koulutuksen hinta-kriteerin."(Häme 4.)

Lisäksi mainitaan mitä kohtia on jätetty vertailematta:

"Tarjousvertailussa jätettiin useita kohtia vertailematta, koska kyseisiä asioita ei sisälly koulutukseen. Koulutuksen hinta kohdassa arvioitiin vain kokonaishinta hankintasuunnitelman mukaisesti. Lisäksi kohdat 6.1., 6.2.

ja 6.3. jätettiin arvioimatta, koska kaikkien tarjoajien osalta ei saatu yhdenmukaisia vertailukelpoisia tietoja. Edellä mainituista seikoista johtuen voittaneen tarjouksen kokonaispistemäärä jäi alle 60 pistettä." (Häme 4.)

Arviointiperusteista hinnalle oli annettu isoin painoarvo ja hinta mainitaan ainoana erottelvana tekijänä myös kaikissa Hämeen ELY-keskuksen voittajan valinnan perusteluissa. Pisteytyksessä pieniä eroja syntyi myös opetusjärjestelyissä ja -suunnitelmissa, koulutustiloista ja laadunhallinnassa, opetusmenetelmissä ja opettajien pätevydessä. Arviointiperusteista selkeästi tärkein on kuitenkin hinta.

7.3 Kaakkois-Suomen ELY-keskus

Kaakkois-Suomen ELY-keskukselta tutkimukseen kuului yksi tarjouskilpailu vuodelta 2010. Kaakkois-Suomen ELY-keskus käyttää vanhempaa TEM:n ohjeistusta ja sen arviointiperusteita. Tärkeimmäksi arviointiperusteeksi on otettu työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus (painoarvo 25) ja vähiten tärkeäksi koulutussuunnitelma (15).

Taulukko 12. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen painotukset.

	Arviointi- peruste	Hinta	Toimitus- varmuus	Koulutus- suunnitelma	Asiakas- tyytyväisyys	Työelämä- lähtöisyys ja vaikuttavuus
Kaakkois- Suomi	Arviointi- peruste- painot	20	20	15	20	25

Pisteytyksen esittelyyn Kaakkois-Suomen ELY-keskus käyttää Etelä-Savon ELY-keskuksen tapaan TAVE 1 -taulukkoa, jossa näkyy kokonaishinnat ja jokaiselle tarjoajalle annetut pistemäärät arviointiperusteiden mukaan. Hintojen pisteytykseen on käytetty TEM:n keskihintaan perustuvaa laskentatapaa.

Taulukko 14. Esimerkki Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen perusteluista.

Tarjonneet organisaatiot	Hinta	Koulutussuunnitelma	Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus	Toimitusvarmuus	Asiakastyytyväisyys
Suomen yrittäjäopiston kannatus Oy	17442	Henkilökohtaistaminen ei ole kohdennettu ko. koulutuksen kohderyhmään, yleisellä tasolla. (Opetusmenetelmien seuranta puuttuu.)	Kuvaus yhteistyö- ja toimijaverkostosta on mutta, luettelo aktiivisista yhteistyöyrityksistä puuttuu. Ei räätälöintiä alueelle. Opalia eikä muutakaan selvitystä ei ole työttömyyden vähenemästä.	Ei selviä vastuuolettajia. Kahdella kolmesta ped. pätevyys. Tilat osoitetasolla; tilojen soveltuvuutta ei ole kuvattu.	Opalia ei ole. Muu palaute hyvä.
Kotkan-Haminan seudun koulutuskuntayhtymä, Ekami	22066	Täyttää tarjouspyynnössä esitetyn arviointikriteerin arvioitavilta osiltaan.	Täyttää tarjouspyynnössä esitetyn arviointikriteerin arvioitavilta osiltaan. Opal 25-26,7% työttömyyden vähenemä.	Tilojen soveltuvuus ko. koulutukseen ei ilmene.	Opal työelämävalmiuksien kehittyminen 46,7-65,6% Aikaisempi kokemus: laskutuksessa jonkin verran ongelmia.
GLi Logistics Oy	31700	Toteutusaika kuvattu: sopimuksen mukaan. Opetuksen toteuttamissuunnitelma on yleisellä tasolla ja sekava. Opetussuunnitelman tiivistelmä puuttuu. Henkilökohtaistamisen toteuttamissuunnitelma yleisellä tasolla. (Opetusmenetelmien seuranta puuttuu.)	Ei kuvausta yhteistyö- ja toimijaverkostosta, luettelo aktiivisista yhteistyöyrityksistä puuttuu. Opalia eikä muutakaan selvitystä ole työttömyyden vähenemästä.	Kaikilta puuttuu ped. pätevyys. Vastuuolettajia ei selviä. Tilat osoitetasolla; tilojen soveltuvuutta ei ole kuvattu. Laitteita ei kuvattu. Ei laatuajärjestelmää.	Opalia ei ole. Muu palaute epämääräistä. Taso keskinkertainen.

(Kaakkois-Suomi 1.)

Perusteluissa tärkeiksi seikoiksi nousevat koulutussuunnitelman kohdalla henkilökohtaistaminen ja toteuttamissuunnitelman selkeys. Työelämälähtöisyydessä ja vaikuttavuudessa oleellista on räätälöinti, työttömyyden väheneminen ja tiedot aktiivisista yhteistyöyrityksistä. Toimitusvarmuuden osalta tärkeinä on pidetty vastuuolettajien tietoja, tilojen soveltuvuutta ja laatuajärjestelmät.

Asiakastyytyväisyysessä on katsottu Opalin lisäksi työhallinnon aiempaa kokemusta tarjoajista ja muun palautteen selkeyttä. Kaiken kaikkiaan sanalliset perustelut antavat hyvin yksityiskohtaista tietoa siitä, mikä päätöksen tekijän arvio on ollut kustakin tarjoajasta kunkin arviointiperusteen kohdalla.

7.4 Pirkanmaan ELY-keskus

Pirkanmaan ELY-keskus teki vuosina 2010 - 2011 kuusi yleisten yrittäjäkoulutusten hankintaa. Pirkanmaan ELY-keskus käytti vanhempaa TEM:n ohjeistusta ja siinä suositeltuja arviointiperusteita. Arviointiperusteista tärkeimmiksi nostettiin hinta (painoarvo 25) ja työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus (22) ja vähemmän tärkeiksi jäivät toimitusvarmuus (18) ja asiakastyytyväisyys (15).

Taulukko 15. Pirkanmaan ELY-keskuksen painotukset.

	Arviointi- peruste	Hinta	Toimitus- varmuus	Koulutus- suunnitelma	Asiakas- tyytyväisyys	Työelämä- lähtöisyys ja vaikuttavuus
Pirkanmaa	Arviointi- peruste- painot	25	18	20	15	22

Tarjousten lopullinen pisteytys esitetään TAVE 1 -taulukossa, mukaan lukien kokonaishinnat. Hintojen pisteytys on tehty TEM:n keskihintaan perustuvalla kaavalla. Myös sanalliset perustelut voittajan valinnalle on esitetty samassa taulukossa.

Taulukko 16. Esimerkki Pirkanmaan ELY-keskuksen pisteytyksestä ja sanallisten perustelujen esityksestä.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen tarjousten vertailu

Koulutuksen nimi: Yrittäjäkoulutus, Hämeenkyrö
 Tarjouspyynnön numero: 33/2011
 Ostaja (TE-keskus / työvoimatoimisto): Pirkanmaan ELY-keskus

Tave 1

Kriteeripainot (rivin summaksi 100) ->	Kaikille hankinnoille yhteiset kriteerit					Vapaavalintaiset kriteerit				Kriteeripainojen summan oltava 100	Painotetut pisteet yhteensä	
	Hinta	Toimitus- varmuus	Koulutus- suunnitelma	Asiakasty- tyväisyys	Työelämä- lähtöisyys ja vaikuttavuus	Uusi kriteeri	Uusi kriteeri	Uusi kriteeri	Uusi kriteeri			
	25	18	20	15	22	0	0	0	0	100		
Tarjonneet organisaatiot	Hinta	Pisteet										
Suomen Yrittäjäopisto	32 847	3	4	4	3	3						338
Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä	39 600	1	5	4	3	3						306
ValmennusMajakka	27 165	5	3	5	5	3						420
Pirkanmaan aikuisopisto	30 150	4	5	4	3	4						403
GLI Logistics Oy	36 380	2	3	3	3	3						275

Johtopäätökset

Tarjouskilpailussa on saatu viisi tarjousta, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia Toimitusvarmuutta arviotaessa huomioitiin etenkin opettajaresurssit. Koulutussuunnitelmassa suurin osa tarjoajista oli rakentanut koulutusohjelman tarjouspyynnössä määritellyn 60 tunnin lähiopetuskehikon ympärille. ValmennusMajakan koulutussuunnitelmassa oli huomioitu parhaiten hieman normaalia lyhyempi koulutusaika suhteessa sisältöihin. Asiakastyytyväisyydessä ValmennusMajakka sai OPAL-järjestelmän lukujen perusteella erinomaiset pisteet. Myös tarjoajien omat selvitykset huomioitiin. Työelämäyhteyksiä ja vaikuttavuutta kuvattaessa tarjoajilla oli useita hyviä käytäntöjä. Pirkanmaan aikuisopisto sai muita paremman arvion lähinnä URA-järjestelmän vaikuttavuuslukujen perusteella.

Pirkanmaan ELY-keskus hankkii koulutuksen TEM:n ohjeen perusteella suurimman pistemäärän saaneelta kouluttajalta eli ostaa koulutuksen ValmennusMajakalta.

Alkikirjotus: Pirja Volanen
 Virka-asema: Koulutussuunnittelija
 Päiväys: 22.10.2010

(Pirkanmaa 4.)

Sanallisissa perusteluissa käydään läpi jokainen pääkriteeri, tosin aina näissä perusteluissa ei ole esitetty erottelevia tekijöitä, vaan luetellaan vain itse arviointiperusteita tai todetaan kuka tarjoaja on saanut parhaimmat pisteet:

"Tarjouskilpailussa on saatu viisi tarjousta, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia. Hinnasta Yrittäjyyden valmennuskeskus Intotalo sai parhaimmat

psiteet hintaerojen ollessa melko suuria. Toimitusvarmuudessa huomioitiin mm. koulutustiloihin liittyvät järjestelyt ja opettajaresurssit. Koulutussuunnitelman kohdalla Pirkanmaan aikuisopisto sai parhaat pisteet, koska koulutussuunnitelmassa oli huomioitu Pohjois-Pirkanmaan alueelliset ominaispiirteet (eli pitkät välimatkat eri koulutuspaikkojen välillä) kehittämällä lähiopetukseen uusia, verkkopohjaisia ratkaisuja. Näin ollen opiskelijalla on suuremmat mahdollisuudet osallistua koulutukseen myös kotipaikkakuntansa ulkopuolella. Asiakastyytyväisyyden osalta ValmennusMajakka sai parhaat pisteet. Työelämälähtöisyyttä ja vaikuttavuutta arvioitaessa tarkasteltiin URA- ja OPAL -tietoja, mutta myös tarjoajien omat selvitykset huomioitiin. Pirkanmaan ELY-keskus hankkii koulutuksen suurimman pistemäärän saaneelta tarjoajalta eli ostaa koulutuksen Pirkanmaan aikuisopistolta." (Pirkanmaa 3.)

Kaiken kaikkiaan Pirkanmaan ELY-keskuksen arvioissa ja erottelevissa tekijöissä oli paljon vaihtelua riippuen tarjouskilpailusta ja siinä saaduista tarjouksista. Tärkeiksi tekijöiksi nousivat opettajaresurssit, toimitusvarmuus, alueellisten erityispiirteiden huomiointi, näyttöihin valmistautuminen ja koulutusajan huomiointi. Perusteluissa nostettiin joskus esiin seikkoja, kuten koulutussuunnitelmat (Pirkanmaa 2), ja toimitusvarmuus (Pirkanmaa 6), jotka eivät kuitenkaan pisteytyksessä muodostuneet merkittäviksi erotteleviksi tekijöiksi.

7.5 Satakunnan ELY-keskus

Satakunnan ELY-keskukselta tutkimukseen kuului kuusi tarjouskilpailua vuodelta 2009. Arviointiperusteina Satakunnan ELY-keskus käyttää TEM:n vanhan ohjeistuksen mukaisia perusteita ja painottaa eniten koulutussuunnitelmaa ja asiakastyytyväisyyttä (molempien painoarvo 30). Hinnalle ja toimitusvarmuudelle on annettu painoarvoksi 20. Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus on jätetty pois kokonaan arviointiperusteista.

Taulukko 17. Satakunnan ELY-keskuksen painotus.

	Arviointi- peruste	Hinta	Toimitus- varmuus	Koulutus- suunnitelma	Asiakas- tyytyväisyys	Työelämä- lähtöisyys ja vaikuttavuus
Satakunta	Arviointi- peruste- painot	20	20	30	30	0

Satakunnan ELY-keskus ei käytä TAVE 1 -taulukkoa, eikä esitä ollenkaan arviointiperusteiden lopullista pisteytystä. Sen sijaan Satakunnan ELY-keskus esittää taulukoituna kaikki arviointiperusteet ja niiden sanalliset perustelu hyvinkin laajasti:

Taulukko 18. Esimerkki Satakunnan ELY-keskuksen tarjousten vertailupöytäkirjasta

Satakunta ELY						
Tarjouspyyntö	2009					
Dnro	68/632/2009					
Koulutuksen nimi	42 Yrittäjäkoulutus päivä					
Viite:	Ammatillisen työvoimakoulutuksen tarjouspyyntö 2009: 23.6.2009 dnro 68/632/2009					
Asia	Tarjousten vertailupöytäkirja					
Kokonaistaloudellisuuden arviointiperusteet painoarvoineen: yrittäjäkoulutus						
A. Koulutuksen toteuttamissuunnitelma (30%)						
B. Asiakastyytyväisyys (30%)						
C. Toimitusvarmuus (20%)						
D. Hinta (20%)						
Koulutuksen numero ja nimi: 42 Yrittäjäkoulutus (päivä)						
Vertailuun hyväksytyt tarjoukset:	ValmennusMajakka					
	Länsirannikon Koulutus Oy					
	Satakunnan ammattikorkea koulu					
	HM Business Service Oy					
A. KOULUTUSSUUNNITELMA						
A.1. Opetussuunnitelman sisältö ja selkeys						
Satakunnan ammattikorkeakoulun opetussuunnitelma esitetty otsikkotasolla. HM Business Service Oy:n etätehtävien aiheita ei ole yksilöity.						
ValmennusMajakka ja Länsirannikon Koulutus Oy arvioitu parhaaksi						
A.2. Opetusmenetelmät						
ValmennusMajakka: lähi- ja etäopetus, ryhmätyöt, verkko-opetus, käyttöoikeus liiketoimintasuunnitelman laadintaohjelmaan vähintään kolme kuukautta, tietokoneet käytössä koko koulutuksen ajan						

Länsirannikon Koulutus Oy: luennot, etätehtävät, konsultointivirtuaalikoulu, verkko-opiskelu				
Satakunnan ammattikorkeakoulu: kontakti- ja monimuoto-opetus (lähiopetus, verkko-opetus), etätehtävät				
HM Business Service Oy: luennot, harjoitukset, pienryhmätyöt, verkkomateriaali				
Opetusmenetelmissä on kouluttajakohtaisia erityispiirteitä, joita on vaikea arvottaa toistaan paremmaksi. Arvioitu tasavertaiseksi.				
B. ASIAKASTYYTYVÄISYYS				
B.1. Opiskelijapalaute				
Tarjoajat	OPAL	Muu palaute		
ValmennusMajakka	5+5+5 = 15/3 = 5			
Länsirannikon Koulutus Oy	5+5+5 = 15/3 = 5			
Satakunnan ammattikorkeakoulu	ei tietoja 5			
HM Business Service	ei tietoja 5			
B.2. Hankintayksikön arvio				
Ei huomauttamista				
C. TOIMITUSVARMUUS				
C.1. Opettajaresurssit				
ValmennusMajakka: pääkouluttajia mainittu yksi, FM, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta kahdeksan vuotta, muut keskeiset kouluttajat mainittu 10 nimeä, joista kolmella ped. pätevyys, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta 0-23 vuotta				
Länsirannikon Koulutus Oy: pääkouluttajia mainittu yksi, KTM, jolla ped. pätevyys, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta neljä vuotta, muut keskeiset kouluttajat mainittu kolme henkilöä, joista yhdellä ped. pätevyys, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta 1-9 vuotta				
Satakunnan ammattikorkeakoulu: pääkouluttajia mainittu yksi, KM, opettajakokemusta yhteensä kaksi vuotta, muut kouluttajat mainittu kuusi nimeä, joista kolmella ped. pätevyys, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta 0-14 vuotta				
HM Business Service Oy: yksi pääkouluttaja mainittu, KTM, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta yli 10 vuotta, muut kouluttajat neljä mainittu, opettajakokemusta vastaavasta koulutuksesta 0-14 vuotta				
C.2. Tilat, laitteet, ohjelmistot				
ValmennusMajakka: asianmukaiset tilat, koneet ja laitteet				
Länsirannikon Koulutus Oy: oppilaitoksen tilat, koneet ja laitteet				
Satakunnan ammattikorkeakoulu: oppilaitoksen tilat, koneet ja laitteet				
HM Business Service Oy: asianmukaiset tilat, koneet ja laitteet				
ValmennusMajakka ja Länsirannikon koulutus Oy arvioitu parhaaksi C.1. (yksi pääkouluttaja, ylempi korkeakoulututkinto, ped. pätevyys tai opettajakokemus vastaavasta yli viisi vuotta, muilla kouluttajilla ped. pätevyyttä)				

(Satakunta 6.)

Myös hintatiedot esitetään yksityiskohtaisemmin kuin muissa ELY-keskuksissa.

Satakunnan ELY-keskus esittää selkeästi kokonaishinnan laskutavan ja henkilökohtaisen ohjauksen tuntihinnan laskutavan.

Taulukko 19. Esimerkki Satakunnan ELY-keskuksen hintojen esityksestä.

Satakunta ELY		
Tarjouspyyntö	2009	
Dnro	68/632/2009	
Koulutuksen nimi	42 Yrittäjäkoulutus päivä	
Tarjoajat	Kokonaishinta ilman henkilökohtaisista	Henkilökohdaisen ohjauksen hinta/tunti
ValmennusMajakka	8.707 x 4 = 34.828	50/h x 7 x 12 x 4 =
Länsirannikon Koulutus Oy	7.020 x 4 = 28.080	71,67/h x 7 x 12 x 4 =
Satakunnan ammattikorkeakoulu	35.409 x 2 + 37.890 x 2 = 146.598	120/hx7x1 2x2 + 130/hx7x1 2x2 =
HM Business Service	9.600 x 4 = 38.400	54/h x 7 x 12 x 4 =

(Satakunta 6.)

Yhtä tapausta lukuun ottamatta (Satakunta 2) sanalliset perustelut ovat kattavat ja antavat tarkempaa tietoa voittajan valinnasta, mutta tarkka pisteytys jää epäselväksi. Pääsääntöisesti opetusmenetelmät, hankintayksikön arvio, opiskelijapalaute ja tilat ja laitteet ovat tekijöitä, jotka eivät erottele tarjouksia toisistaan. Sen sijaan opettajien pätevyyteen ja opetusmenetelmiin kiinnitetään paljon huomioita ja ne eritellään selkeästi. Voittajilla nämä ovat pääsääntöisesti muita parempia.

7.6 Uudenmaan ELY-keskus

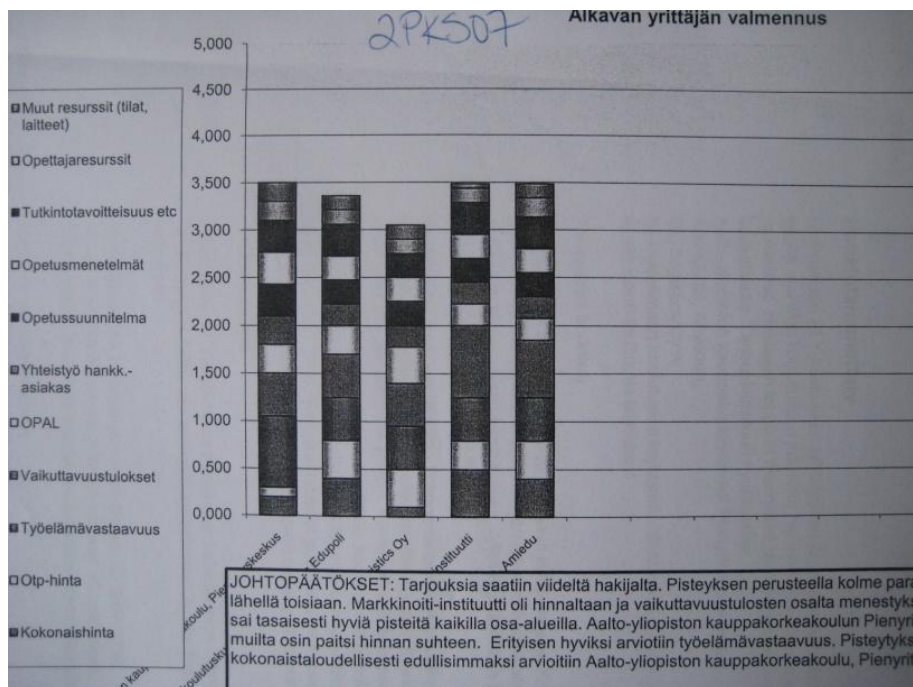
Uudenmaan ELY-keskus teki vuonna 2010 kahdeksan yleisten yrittäjäkoulutusten hankintaa ja käytti arviointiperusteina omaa järjestelmää, joka ei perustunut TEM:n ohjeistukseen. Uudenmaan ELY-keskus ei kerro arviointiperusteiden painotuksia, mutta listaa itse arviointiperusteet, joita on yksitoista:

- Muut resurssit (tilat, laitteet),
- Opettajaresurssit,

- Tutkintotavoitteisuus etc,
- Opetusmenetelmät,
- Opetussuunnitelma,
- Yhteistyö hankk.-asiakas,
- OPAL,
- Vaikuttavuustulokset,
- Työelämävastaavuus,
- Otp-hinta ja
- Kokonaishinta. (Uusimaa 1.)

Uudenmaan ELY-keskus esittää tarjousten pisteytyksen näiden arviointiperusteiden mukaisesti pylväsdiagrammin muodossa. Diagrammista on käytännössä mahdotonta päätellä tarkkoja pistemääriä, joita eri tarjoukset ovat saaneet tiettyjen arviointiperusteiden kohdalla. Myöskään tarjousten kokonaishintaa on vaikea päätellä tästä diagrammista. Voittajan kokonaishinta näkyy hankintasopimuksessa, mikäli sen pyytää nähtäväkseen ELY-keskuksesta. Hintojen pisteytys tehdään TEM:n keskihintaan perustuvan kaavan mukaan.

Taulukko 20. Esimerkki Uudenmaan ELY-keskuksen vertailutaulukosta.



(Uusimaa 4.)

Sanalliset perustelut esitetään pylväsdiagrammin yhteydessä ja niissä kerrotaan, missä osa-alueilla syntyi erottelevia tekijöitä tarjousten välillä. Sanallisista perusteluista saakin paremman käsityksen siitä, mitkä arviointiperusteet ovat olleet ratkaisevia kuin tulkitsemalla pylväsdiagrammia:

"JOHTOPÄÄTÖKSET: Tarjouksia saatiin viideltä hakijalta. Pisteytyksen perusteella kolme parasta tarjousta oli hyvin lähellä toisiaan. Markkinointi-instituutti oli hinnaltaan ja vaikuttavuustulosten osalta menestyksekkäs. Ami-Säätiön Amiedu sai tasaisesti hyviä pisteitä kaikilla osa-alueilla. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskus sai hyvät arviot muilta osin paitsi hinnan suhteen. Erityisen hyväksi arvioitiin työelämävastaavuus. Pisteytyksen tuloksena kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi arvioitiin Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, Pienyrityskeskuksen tarjous. "

(Uusimaa 4.)

Erottavia tekijöitä löytyy useita erilaisia riippuen tarjouskilpailusta ja saaduista tarjouksista. Tärkeiksi tekijöiksi on löydetty opetussuunnitelma ja -menetelmät, aiempi kokemus ja siitä saatu palaute, työelämävastaavuus, yksilökohtainen neuvonta, hintaerot, toteuttamissuunnitelmat ja vaikuttavuustulokset.

7.7 Varsinais-Suomen ELY-keskus

Varsinais-Suomen ELY-keskus teki kuusi yleistä yrittäjäkoulutushankintaa vuosina 2009 - 2010 ja noudatti TEM:n vanhemman ohjeistuksen arviointiperusteita näitä arvioidessaan. Tärkeimmiksi arviointiperusteiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus nosti hinnan ja koulutussuunnitelman (painoarvo 30) ja vähemmän tärkeiksi toimitusvarmuuden ja työelämälähtöisyyden (15) ja asiakastyytyvyyden (10).

Taulukko 21. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen painotukset.

	Arviointi- peruste	Hinta	Toimitus- varmuus	Koulutus- suunnitelma	Asiakas- tyytyväisyys	Työelämä- lähtöisyys ja vaikuttavuus
Varsinais- Suomi	Arviointi- peruste- painot	30	15	30	10	15

Pisteytyksen esitykseen Varsinais-Suomen ELY-keskus käyttää TAVE 1 -taulukkoa hieman muunneltuna. Taulukossa näkyy arviointiperusteiden pisteytys jokaisen tarjoajan kohdalla. Samassa taulukossa on myös sanallinen perustelu.

Taulukko 22. Esimerkki Varsinais-Suomen ELY-keskuksen vertailutaulukosta.

TARJOUSTEN VERTAILULOMAKE									
TARJOUSPYYNTÖ: 1/2009							MOMENTTI: 32.30.51.1.1		
Yrittäjyys, yrittäjä, Turun alue				LIITTEEN NRO: 1/8					
Koulutuksen järjestäjä	Koulutuksen toteutus-suunnitelma	Koulutuksen hinta	Koulutuksen vaikuttavuus	Asiakas-tyytyväisyys	Toimitusvarmuus	Pisteet yhteensä	Perustelut	Päätösesitys	
	30	30	15	10	15				
Forssan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus	4,5	5,0	4,0	5,0	5,0	470,0		2	
Osuuskunta Tampesti	2,5	1,0	3,0	3,0	4,0	240,0		2	
Cimson Koulutuspalvelut Oy	3,5	5,0	3,5	4,5	5,0	427,5		2	
Arffman Consulting Oy	3,5	5,0	4,0	3,0	4,0	405,0		2	
Raision seudun koulutuskuntayhtymä/Raision aikuiskoulutuskeskus Timali	5,0	1,0	3,0	4,0	5,0	340,0		2	
BuCo-Net Oy	4,5	1,0	3,5	4,0	4,0	317,5		2	
Suora Tie Oy	4,0	5,0	3,0	3,0	4,0	405,0		2	
JAKK	4,0	4,0	4,0	5,0	5,0	425,0		2	
TOP-resurssi Oy	4,5	5,0	4,5	5,0	5,0	477,5		1	
Turun Aikuiskoulutuskeskus	5,0	3,0	4,0	4,0	5,0	415,0		2	
Arviointikriteerien pisteytyksessä on sovellettu TM:n ohjetta työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta (O/8/2007TM)									
Päätösesitys: esitetään hankittavaksi = 1, ei esitetä hankittavaksi = 2, hylätään = 3									
Jätetyissä tarjouksissa parhaat toteutus suunnitelmat oli esitetty FAK:n, Timalin, TOP-resurssin ja Turun AKK:n tarjouksissa. Osk Tampestin tarjouksen toteutus suunnitelmassa painottui osuus-kuntayrittäjyys TE-keskuksen arvon mukaan muun yrittäjyyskoulutuksen kustannuksella; myös etäopiskelun määrä on runsas. Cimsonin tarjous sisältää runsaasti tietotekniikan koulutusta sekä verkko-opiskelua; tietotekniikkaopiskelun sisältö ei käy ilmi tarjouksesta riittäväällä tavalla. Arffmanin tarjouksessa suuri osa sisällöstä toteutuu yrittäjä työnantajana, tietotekniikan sekä projektityön jaksosta TE-keskuksen anton mukaan muun yrittäjyyskoulutuksen kustannuksella. Suora Tie Oy:n tarjouksessa esitetty toteutus suunnitelma on hyvin etäopiskelupainotteinen, samoin JAKK:n. Koulutuksen hinnan pisteytys on suoritettu TM:n ohjeen mukaisesti (O/8/2007TM). Koulutuksen vaikuttavuuden ja asiakastytyväisyyden pisteytyksessä on huomioitu mm. aikaisempien ensi-sijaisesti ostajan alueella toteutettujen yrittäjyyskoulutusten saamat opiskelijapalautteet OPAL-palauttejärjestelmästä sekä muu TE-keskuksen käytössä oleva tai esitetty asiakastytyväisyyttä koskeva tieto. Lisäksi on vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetty koulutuksen jälkeistä sijoittumistietoa työhallinnon URA-järjestelmästä. Toimitusvarmuuden arviointi ovat vaikuttaneet mm. tarjouksessa esitetyt koulutuksen järjestämiseen varatut tilat ja niiden saavutettavuus sekä koulutuksessa käytettävä opettajaresurssi, sen työkokemus ja pedagoginen pätevyys.									
TOP-resurssin tarjouksen toteutus suunnitelmassa esitetyt aihealueet ovat kattavat, etäopetuksen määrä on mallillinen ja hinta kilpailukykyinen. TOP-resurssi Oy on toteuttanut ostajan alueella useita yrittäjyyskoulutuksia erinomaisella menestyksellä. Sekä opiskelijoiden että hankkijan asiakastytyväisyys on ollut hyvä ja koulutusten toimitusvarmuus erinomainen. TOP-resurssi Oy:n tarjous katsottiin kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi.									
Petri Järvinen									

(Varsinais-Suomi 1.)

Tarjousten hintatiedot esitetään yksityiskohtaisesti erillisessä taulukossa, jossa näkyy opiskelijatyöpäivien määrä, kokonaishinta, kokonaishinnan hintaero keskiarvoon, opiskelijatyöpäivän hintaero keskiarvoon ja opiskelijatyöpäivän hinta.

Taulukko 23. Esimerkki Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hintatietojen esityksestä.

TARJOUSTEN PERUSTIEDOT											Tarjoukset, jotka saapuneet viim.27.10.2008 klo 12:00
TARJOUSPYYNTÖ: 1/2009											MOMENTTI: 32.30.51.1.1
Yrittäjyys, yrittäjä, Turun alue										LIITTEEN NRO: 1/8	Petri Järvinen/Mirja Vähti
OPISKELIJAPÄIVÄT:	Enintään 720		KESTO: Noin 2 kk								
Koulutuksen järjestäjä	Koulutuksen nimi	Järjestämispaikkakunta	Aloit. kk	tpv a 7 h	Opisk.-määrä	Otpv yht.	Hinta alv. 0 % euroa	Hintaero keskiarvoon %	OTP Hintaero keskiarvoon %	Otpv:n hinta (alv. 0 %) euroa	HUOM.
Forssan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus	Yrittäjyys	Turku	2009	45	16	720	22 469,00	-21,92 %	-22,86 %	31,21	
Osuuskunta Tampesti	Osuuskuntayrittäjä	Turku	keväät 2009	45	16	720	37 200,00	29,27 %	27,71 %	51,67	
Cimson Koulutuspalvelut Oy	Yrittäjyys	Turku		40	16	640	20 000,00	-30,50 %	-22,76 %	31,25	
Arffman Consulting Oy	Yrittäjyys	Turun seutu	2	45	16	720	21 449,00	-25,46 %	-26,37 %	29,79	
Raision seudun koulutuskuntayhtymä/Raision aikuiskoulutuskeskus Timali	Minustako yrittäjä? -alkavan yrittäjän peruskoulutus	Raisio tai Turku	keväät	45	16	720	34 067,79	18,39 %	16,96 %	47,32	
BuCo-Net Oy	Yrittäjyys	Turun seutu	keväät	45	16	720	54 238,00	88,48 %	86,20 %	75,33	
Suora Tie Oy	Yrittäjyydellä työhön	Turku	keväät	45	16	720	21 455,00	-25,44 %	-26,34 %	29,80	
JAKK	Minusta tulee yrittäjä!	Turku	3	45	16	720	26 136,00	-9,17 %	-10,27 %	36,30	
TOP-resurssi Oy	Ideasta Yrittäjyyteen	Turku	2009	43	16	688	22 090,00	-23,23 %	-20,64 %	32,11	
Turun Aikuiskoulutuskeskus	Polku yrittäjyyteen	Turku	keväät	45	16	720	28 656,00	-0,42 %	-1,62 %	39,80	
							HINTOJEN KESKIARVO:	28 776,08		40,46	

(Varsinais-Suomi 1.)

Sanalliset perustelut esittävät paitsi arviointiperusteiden sisältöä, myös yksittäisten tarjousten arviointia niissä kohdissa, joissa eroa syntyi muihin tarjoajiin. Voittajasta annetaan selkeä lausunto, miksi juuri tämä on valittu:

"Sisällöltään kattavimmat opetussuunnitelmat olivat Arffman Consulting Oy:llä ja Forssan ammatillisella aikuiskoulutusliikelaitoksella. Elmio Oy:n opetussuunnitelman toteutus oli pääosin verkko-pohjaista, jonka katsottiin rajaavan koulutukseen hakeutuvia. Brainbody Oy:n ja Momentti Oy:n toteuttamissuunnitelmat olivat esitetty hyvin yleisellä tasolla vailla seutukunnallista näkökulmaa. Koulutuksen vaikuttavuutta arvioitiin OPAL- ja URA-järjestelmistä saatujen tietojen perusteella. Myös muut tarjouksen liitteenä olleet referenssit huomioitiin pisteytyksessä.

Koulutusten asiakastyytyväisyyttä arvioitiin OPAL:sta saatujen tarjoaja- ja koulutuskohtaisten tietojen perusteella sekä muiden luotettavien selvitysten pohjalta. Asiakastyytyväisyydessä otettiin huomioon myös hankintayksikön sekä TE-toimiston kanta yhteistyön sujuvuuteen. Toimitusvarmuuden osalta arvioitiin käytettävissä olevat tilat, laitteet, opettajaresurssien määrä, suoritettut tutkinnot, pedagoginen pätevyys ja alan kouluttajakokemus. Forssan ammatillisen aikuiskoulutusliikelaitoksen toimitusvarmuutta alensi se, että opettajaresurssit sitoutuvat samanaikaisesti Loimaalla hankittavaan vastaavaan koulutukseen. Koulutuksen hinnan pisteytys määräytyy TEM:n ohjeen mukaisesti." (Varsinais-Suomi 6.)

Sanallisissa perusteluissa korostetaan tarjouskilpailusta riippuen koulutussuunnitelmien laajuutta, maltillista etäopetuksen määrää, kilpailukykyistä hintaa, aiempaa toteutusta, tilojen asianmukaisuutta, hankintayksikön palautetta, pitkää kokemusta, seutukunnallista näkökulmaa ja toimitusvarmuutta.

7.8 ELY-keskusten vertailua

Lain mukaan hankintapäätöksestä tulee ilmetä, mihin seikkoihin hankinta ja toimittajan valinta perustuu, ja jos valintaperusteena on käytetty kokonaistaloudellista edullisuutta, tulee hankintapäätöksestä ilmetä myös miten vertailuperusteita on sovellettu. TEM:n ohjeistus määrää, että tarjousten vertailua tehtäessä on laadittava vertailupöytäkirja, jossa on tiedot tarjouspyynnössä mainituista arviointiperusteista, voittaneesta tarjouksesta ja valintapäätöksen perusteista. Päätöksessä on ilmoitettava kaikki perustelut, ei vain yhtä tärkeintä. ELY-keskukset soveltavat hyvin eri tavalla näitä säädöksiä ja ohjeistuksia.

Kaikki ELY-keskukset lukuun ottamatta Hämeen ELY-keskusta käyttivät TEM:n vanhempaa vuoden 2010 ohjeistusta tarjouskilpailun läpiviemiseen. Hämeen ELY-keskuksen tutkimuksessa mukana olevat tarjouskilpailut tehtiin uuden vuoden 2011 ohjeistuksen voimassaoloaikana. TEM:n ohjeistukset antavat suosituksia, mutta eivät pakota ELY-keskuksia käyttämään tiettyjä arviointiperusteita. Kaakkois-Suomen, Etelä-

Savon, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset käyttävät vanhemman TEM:n ohjeistuksen antamaa viittä arviointiperustetta (hinta, toimitusvarmuus, koulutussuunnitelma, asiakastyytyväisyys ja työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus). Satakunnan ELY-keskus käyttää näistä neljää arviointiperustetta jättäen pois työelämälähtöisyyden ja vaikuttavuuden. Hämeen ELY-keskus käyttää kaikkia kuutta uuden TEM:n ohjeistuksen mukaista arviointiperustetta (hinta, toteuttamissuunnitelma, työelämälähtöisyys, opettajaresurssit, toimitusvarmuus ja vaikuttavuus ja kokemukset tarjoajasta). Uudenmaan ELY-keskus käyttää omaa arviointiperusteiden joukkoa, johon kuuluu yksitoista eri perustetta.

Vanhemman ohjeistuksen mukaista viittä tai neljää arviointiperustetta käyttäneet ELY-keskukset painottivat arviointiperusteet hyvin eri tavalla. TEM:n ohjeistus suosittelee ainoastaan, että hinnan painotus on oltava 20 - 30. Hinnan nostivat tärkeäksi Pirkanmaa (painoarvo 25) ja Varsinais-Suomi (30); muut pitivät painotuksen keskiarvossa (20). Toimitusvarmuutta piti vähemmän tärkeänä Pirkanmaa (18) ja Varsinais-Suomi (15). Satakunta ja Varsinais-Suomi (30) korostivat koulutussuunnitelmaa, kun taas Kaakkois-Suomi antoi sille matalan painoarvon (15). Eniten vaihtelua oli asiakastyytyväisyyden ja työelämälähtöisyyden ja vaikuttavuuden painotuksissa, jotka asiakastyytyväisyyden kohdalla vaihtelivat välillä 10 - 30 ja työelämälähtöisyyden kohdalla välillä 0 - 25. Arviointiperusteiden painotuksia ei ole lain mukaan pakollista ilmoittaa. Uudenmaan ELY-keskus on ainut mukana olleista ELY-keskuksista, joka on valinnut olla julkistamatta painotuksia.

Taulukko 24. Arviointiperusteet ja niiden painotukset.

	Arviointiperuste	Hinta	Toimitusvarmuus	Koulutus-suunnitelma	Asiakastytyväisyys	Työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus	
Kaakkois-Suomi	Arviointiperustepainot	20	20	15	20	25	
Etelä-Savo	Arviointiperustepainot	20	20	20	15	25	
Pirkanmaa	Arviointiperustepainot	25	18	20	15	22	
Satakunta	Arviointiperustepainot	20	20	30	30	0	
Varsinais-Suomi	Arviointiperustepainot	30	15	30	10	15	
Uusimaa	Arvioidtavat alueet:						
	Muut resurssit (tilat, laitteet)						
	Opettajaresurssit						
	Tutkintotavoitteisuus etc						
	Opetussuunnitelmat						
	Opetussuunnitelma						
	Yhteistyö hankk.-asiakas						
	OPAL						
	Vaikuttavuustulokset						
	Työelämävastaavuus						
	Otp-hinta						
	Kokonaishinta						
	Kokonais-taloudellisuuden arviointiperusteet						
		Koulutuksen hinta	Koulutuksen toteuttamis-suunnitelma	Työelämälähtöisyys	Opettajaresurssit	Toimitusvarmuus	Vaikuttavuus ja kokemukset tarjoajasta
Häme	Arviointiperustepainot	25	20	10	15	10	20

Arviointiperusteiden lopullisen pisteytyksen esitys vaihtelee myös, eikä TEM:n ohjeistus määrää mitään erityistä muotoa tai laki pakota esittämään tarkkaa pisteytystä. Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset käyttävät pisteytyksen esittämiseen TAVE 1 -taulukkoa, jossa näkyy tarjousten hinnat, arviointiperusteiden painotukset ja jokaisen pääarviointiperusteen pisteytys asteikolla 1 - 5. Hämeen ELY-keskus käyttää TAVE 2 -taulukkoa, jossa myös pääarviointiperusteiden alakohdat pisteytetään. Satakunnan ELY-keskus ei käytä TAVE 1 -taulukkoa, eikä esitä ollenkaan arviointiperusteiden lopullista pisteytystä, vaan pelkästään sanalliset perustelut jokaisen arviointiperusteen kohdalla. Uudenmaan ELY-keskus esittää arviointiperusteidensa pisteytyksen pylväsdiagrammissa, josta varsinaisia pisteitä ei voi päätellä.

Hyvin suuria eroja on myös siinä, mitä hintatietoja ELY-keskukset esittävät julkisesti päätöstensä liitteenä. Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen ja Pirkanmaan ELY-keskukset esittävät kokonaishinnat TAVE 1 -taulukossa. Satakunnan ELY-keskus antaa yksityiskohtaisemmat tiedot hinnoista, mukaan lukien kokonaishinnan laskutavan ja henkilökohtaisen ohjauksen tuntihinnan laskutavan. Varsinais-Suomen ELY-keskus antaa kaikista kattavimmat tiedot hinnoista, jotka esitetään erillisessä taulukossa, jossa näkyy opiskelijatyöpäivien määrä, kokonaishinta, kokonaishinnan hintaero keskiarvoon,

opiskelijatyöpäivän hintaero keskiarvoon ja opiskelijatyöpäivän hinta. Uudenmaan ELY-keskus ei kerro tarjousten kokonaishintoja täsmällisesti, eikä niitä voi päätellä pylväsdiagrammista. Hämeen ELY-keskus salaa kaikki muut kokonaishinnat paitsi voittaneen tarjouksen. Kuitenkin kokonaishinnat ovat julkisia tietoja ja niiden tulisi olla näkyvillä päätöksissä ja vertailupöytäkirjoissa. Kokonaishintojen pisteytyksessä kaikki ELY-keskukset käyttävät TEM:n laskentakaavaa, joka perustuu tarjousten keskihintaan ja pisteyttää ne välille 1-5. Ainut poikkeus on Hämeen ELY-keskus, joka perustaa pisteytyksensä alimpaan hintaan ja jonka pisteytyksessä on mahdollista saada myös 0 pistettä hinnan kohdalla.

TEM:n ohjeistuksen mukaan vertailupöytäkirjassa on esitettävä valintapäätöksen perusteet ja hankintapäätöksessä mainittava kaikki perustelut, ei vain yhtä tärkeintä. ELY-keskusten sanalliset perustelut pisteytyksen tueksi vaihtelevat paljon laajuudeltaan ja tarkkuudeltaan. Etelä-Savon, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan ELY-keskukset sisällyttävät sanalliset perustelut TAVE 1 -taulukoon ja käyvät läpi jokaisen pääarvointiperusteen. Aina näistä perusteluista ei löydy selkeästi niitä seikkoja, joissa voittaja on ollut muita parempi, vaan perustelut joissain tapauksissa vain toistavat arviointiperusteiden otsikoita tai perusteluissa todetaan jo taulukosta näkyviä seikkoja siitä, kuka on saanut eniten pisteitä. Mukana on myös tapauksia, joissa annetaan selkeä lausunto voittajasta ja kerrotaan, mitkä tekijät ovat olleet voittajan eduksi erotteluvia. Uudenmaan ELY-keskus esittää sanalliset perustelunsa pylväsdiagrammin yhteydessä. Vaikka perustelut ovat lyhyet, niissä ei ole yhtä paljon arviointiperusteiden otsikoiden toistoa, vaan selkeämmin todettu juuri kyseisessä tarjouskilpailussa tärkeiksi muodostuneita arviointiperusteita, jotka ovat erotelleet tarjouksia toisistaan. Hämeen ELY-keskus antaa sanalliset perustelut päätösasiakirjassa. Perusteluissa mainitaan vain voittaja ja kerrataan mitä arviointikriteerejä on jätetty käyttämättä, joten varsinainen sanallinen perustelu pisteytyksen ja päätöksen tueksi puuttuu kokonaan. Kaakkois-Suomen ja Satakunnan ELY-keskukset antavat muita kattavampia sanalliset perustelut. Kaakkois-Suomen ELY-keskus käyttää TAVE 1 -taulukon rinnalla omaa taulukkoa, jossa käydään läpi jokainen arviointiperuste jokaisen tarjoajan kohdalla ja analysoidaan tarjouksen vahvuus näillä osa-alueilla. Satakunnan ELY-keskus ei esitä pisteytystä ollenkaan, mutta sanalliset perustelut ovat kattavassa taulukossa, jossa käydään läpi yksityiskohtaisemmin jokainen arviointiperuste. Sanallisten perustelujen laajuudesta ja

syvyydestä riippuu myös se, kuinka monia eri arviointiperusteita ELY-keskukset tuovat esiin merkittävänä seikkoina voittajaa valittaessa. Hämeen ELY-keskuksen sanalliset arvioinnit toteavat vain hinnan olleen merkittävä, kun taas Kaakkois-Suomen perusteluissa nousee esiin mm. räätälöinti, työttömyyden väheneminen, tiedot aktiivisista yhteistyöyrityksistä, vastuuopettajien tiedot, tilojen soveltuvuus, laatujärjestelmät, työhallinnon aiempi kokemus tarjoajista ja muun palautteen selkeys.

8 Tutkimustulosten yhteenveto ja johtopäätökset

8.1 Yhteenveto tuloksista ja tulosten arviointia

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli saada tietoa arviointiperusteiden soveltamisesta työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten hankinnoissa vuosina 2010 ja 2011. Tutkimus tarkasteli sitä, miten seitsemän eteläisen Suomen ELY-keskusta soveltaa työvoimapolitiittisten aikuiskoulutusten hankintojen arviointiperusteita tehdessään päätöksiä työvoimapolitiittisten yrittäjäkoulutusten hankinnasta: Kuinka ELY-keskukset esittävät hankintapäätöksensä, kuinka ne perustelevat hankintapäätöksensä arviointiperusteiden pohjalta ja kuinka ne muodostavat ja soveltavat arviointiperusteita. Tutkimuksen näkökulma oli, kuinka ELY-keskukset julkisesti esittävät tietoja valinnasta ja miten niissä näkyy arviointiperusteiden soveltaminen, ja aineistona oli ELY-keskusten julkiset asiakirjat tarjouskilpailuihin liittyen. Valittu metodi soveltui hyvin tämän näkökulman tarkastelemiseen.

Tutkimus osoitti merkittäviä eroja siinä, kuinka ELY-keskukset soveltavat TEM:n ohjeistusta arviointiperusteista. Laki antaa hankkija-asiakkaalle kohtuullisen suuren vapauden määrittellä arvioinnin perusteet erityisesti kokonaistaloudellista edullisuutta noudatettaessa ja TEM:n ohjeistus antaa vain suosituksia. Lopputuloksena on, että osa ELY-keskuksista noudattaa TEM:n ohjeistusta arviointiperusteista tarkasti, osa ei ollenkaan, mikä johtaa hyvin erilaisiin käytäntöihin ELY-keskusten välillä ja siten myös tasalaatuisuuden heikkenemiseen valtakunnallisesti arviointiperusteiden käytön kohdalla.

Arviointiperusteita on erilaisia ja niitä on painotettu eri tavoin. Ottaen huomioon, että kyseessä ovat samantyyppiset koulutukset, joiden hankintaan on olemassa ohjeistus, arviointiperusteiden ja niiden painotuksen vaihtelu on erittäin suurta. Painotuksen vaihtelu näinkin paljon vaikuttaa eittämättä myös tarjoajien tekemiin valintoihin tarjouksia laadittaessa ja siten lopulta myös itse toteutettaviin koulutuksiin. Kun samantyyppisiä koulutuksia arvioidaan erilaisin kriteerein ja painotuksin eri ELY-keskusten alueilla, tarkoittaa se tarjoajille koulutusten muokkausta sopimaan hankkija-asiakkaan painotuksiin. Jokaiselle ELY-keskukselle voi tarvittaessa jopa luoda oman profiilin, jonka mukaan tarjouksia laatia. Kun eri osa-alueiden painotus on erilainen ELY-keskusten välillä, herää kysymys, vaikuttaako tämä lopulta myös tarjottavien koulutusten tasalaatuisuuteen yleisemmin.

Pisteytys esitetään vaihtelevin tavoin, hintatietoja jaetaan vaihtelevalla tarkkuudella ja sanalliset perustelut pisteytyksen tueksi vaihtelevat paljon laajuudeltaan ja tarkkuudeltaan. Hintojen pisteytys ei myöskään ole aina samanlainen. Ottaen huomioon, että kyseessä oli numeerinen tieto, hintatietojen esittämisen tarkkuudessa on suuria eroja. Epäselväksi jää, miksi tiedot kokonaishinnoista salataan osassa asiakirjoja; kyseessä saattaa olla käsitys, että hinta on usein ratkaiseva tekijä voittajaa valittaessa. Vaikka hinta onkin joissain tapauksissa ratkaiseva arviointiperuste, ei näin aina kuitenkaan ole. Pisteytystä, hintoja ja valinnan perusteita esittäessä kyseessä on lopulta siitä, kuinka paljon ELY-keskus antaa informaatiota tarjoajille ja muille kiinnostuneille voittajan valinnasta ja sen perusteista. Tutkimuksen perusteella ELY-keskusten avoimuus ja läpinäkyvyys voittajan valinnan perusteista kerrottaessa vaihtelee suuresti: osa antaa tietoa laajasti ja tarkasti, osa taas hyvin niukasti, jopa julkisia tietoja salaten. Tämä herättää kysymyksiä paitsi ELY-keskusten välisen toiminnan yhdenmukaistamisesta, myös siitä, kuinka hyvin ELY-keskukset noudattavat lakia asiakirjojen julkisuudesta ja kuinka isoja eroja ELY-keskusten välillä on lain tulkinnassa.

8.2 Tulosten merkitys ja jatkotutkimustarve

Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää hyödyksi niissä organisaatioissa, jotka tekevät tarjouksia työvoimapolitiittisista koulutuksista ELY-keskuksille, sekä ELY-keskuksissa ja TEM:ssä yhdenmukaisten arviointiperusteiden ja -käytäntöjen

kehittämiseen. Mahdollisia jatkotutkimusaiheita on tarkempi tutkimus sisäisistä päätöksentekoprosesseista tarjouskilpailujen kohdalla ELY-keskuksissa, tutkimus tarjoavien organisaatioiden näkemyksistä siitä, mikä on ratkaisevaa tarjouskilpailuissa sekä tutkimus koulutukseen osallistuvien loppuasiakkaiden näkökulmista koulutusten laatuun ja sisältöön.

Opinnäytetyötä tehdessäni olen oppinut erityisen paljon yrittäjäkoulutuksista ja niitä koskevista tarjouskilpailuista, yrittäjäkoulutuksista toimialana ja ELY-keskusten toimintakulttuurista tarjouskilpailuissa. Lisäksi olen kerrannut aiempaa osaamistani tutkimuksen tekemisestä, metodien ja aineiston valinnasta ja tutkimuksen rajaamisesta. Erityisen tärkeää prosessin aikana on ollut tuki opinnäytetyön ohjaajilta ja muilta opiskelijoilta teemaryhmässäni.

Lähteet

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. 3. painos. Vastapaino. Tampere.

Ghauri, P. ja Grønhaug, K. 2005. Research Methods in Business Studies. 3. painos. Prentice Hall, Pearson Education. Harlow.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011a. ELY-keskukset. Julkaistu 5.7.2011. Luettavissa: www.ely-keskus.fi. Luettu 18.8.2011.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2011b. Työvoima ja työllisyys. Julkaistu 5.7.2011. Luettavissa: www.ely-keskus.fi. Luettu 18.8.2011.

Helsingin Sanomat. 22.4.2007. Takaisin työelämään. Yksityiset yritykset hoitavat yhä suuremman osan työvoimakoulutuksesta.

Hyrkkänen, M. 2008. Hankintalaki ja valtion hankintayksiköiden kohtaamat ongelmat kilpailutuksessa. Markkinaoikeuden vuosina 2007-2008 antamat langettavat päätökset valtion hankintayksiköiden tekemistä virheellisistä hankintapäätöksistä. HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu. Helsinki.

Kaarresalo, T. 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Edita Publishing. Helsinki.

Kalima, K.; Häll, M. ja Oksanen, A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut. Helsinki.

Kauppalehti. 27.3.2006. Työvoimakoulutus palkitsee.

Kauppalehti Extra. 9.3.2000. Yrittäjäkoulutuksen osumatarkkuus paranee.

Koivisto, V. 2009. Miten yrittäjäkoulutus palvelee aloittavaa yrittäjää. Jyväskylän yliopisto.

- Koskinen, I.; Alasuutari, P. ja Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Vastapaino. Tampere.
- Komulainen, K.; Keskitalo-Foley, S.; Korhonen, M. ja Lappalainen, S. (toim.). 2010. Yrittäjyyskasvatus hallintana. Vastapaino. Tampere.
- Kuntaliitto. 2008a. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankintasanastoa. Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kuntaliitto. 2008b. Julkisten hankintojen TOP 5 - Mitä kannattaa ainakin muistaa. Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kuntaliitto. 2007. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Ensisijaiset ja toissijaiset palvelut. Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kuntaliitto. 2009a. Toissijaiset palvelut (B). Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kuntaliitto. 2009b. Tilaajavastuulaki ja hankintalaki. Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kuntaliitto. 2011. Hankintamenettelyn julkisuus. Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kuntaliitto. 2010. Kynnysarvot. Luettavissa: www.hankinnat.fi. Luettu 18.8.2011.
- Kyrö, P. ja Ripatti, A. (toim.). 2006. Yrittäjyyskasvatuksen uusia tuulia. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Laki julkisesta työvoimapalvelusta 30.12.2002/1295.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta 321/2010.

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011.

Lehtonen, H. (toim.). 2008. Sytykkeitä syrjäytymisen ehkäisemiseen. Tampereen Yliopisto, Opettajankoulutuslaitos. Hämeenlinna.

Leinonen, R. ja Weckström, K. 2005. Julkiset hankinnat muutoksessa. HAAGA-HELIA Ammattikorkeakoulu. Helsinki.

Lundström, I. (toim.). 2003. Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Matilainen, S. 2007. Julkiset hankinnat. Tutkimus kuntien hankintapäätöksiä koskevista markkinaoikeuden ratkaisuksista vuonna 2005. HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu. Helsinki.

Pekkala, E. ja Pohjonen, M. 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 3. painos. Tietosanoma. Helsinki.

Silverman, D. 2005. Doing Qualitative Research. Toinen painos. SAGE Publications. Lontoo.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu laitos. Tammi. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. Talousarvioehdotus vuodelle 2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. 2011a. Mitä julkiset hankinnat ovat? Luettavissa: www.tem.fi. Luettu: 18.8.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. 2011b. Hankintojen ilmoittaminen HILMA. Luettavissa. www.tem.fi. Luettu: 18.8.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. 2011c. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot vuonna 2010. TEM Tilastotiedote 2011:3.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. 2011d. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. Talousarvioehdotus vuodelle 2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. 2011e. Työvoimakoulutuksen tarjoustien vertailu TAVE 2. Luettavissa: www.finlex.fi. Luettu: 18.8.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetus työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijoiden valintamenettelystä 10.6.2010/545.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Ohje työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista TEM/1453/07.02.02/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Ohje työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta ja siihen hakeutuville ja osallistuville maksettavista etuuksista TEM/1258/07.02.02/2011.

Virtanen, H. 2004. Franchisingyrittäjävalmennus ja franchisingin tila Suomessa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Liitteet

Liite 1. Lähdeaineisto

	Tarjous- pyyntö	Diaarinumero	Koulutuksen nimi
Etelä-Savon ELY-keskus			
Etelä-Savo 1	1/2011	ESAELY/1924/05.14.02/2 010	Yrittäjäkoulutus iltakoulutuksena, Savonlinna
Etelä-Savo 2	7/2011	ESAELY/28/05.14.02/201 1	Yrittäjäksi NYT, Mikkelin seutu
Etelä-Savo 3	12/2011	ESAELY/1522/05.02.07/2 010	Yrittäjäyyskoulutus
Hämeen ELY-keskus			
Häme 1	X62/2011	HAMELY/306/05.14.02/2 010	Yrittäjäksi ohjaava koulutus
Häme 2	09/2011	HAMELY/994/05.14.02/2 010	Yrittäjävalmennus, Forssa
Häme 3	10/2011	HAMELY/995/05.14.02/2 010	Yrittäjävalmennus, Lahti
Häme 4	12/2011	HAMELY/997/05.14.02/2 010	Yrittäjävalmennus, Heinola
Häme 5	35/2011	HAMELY/1020/05.14.02/ 2010	Yrittäjävalmennus, Hämeenlinna
Häme 6	36/2011	HAMELY/1021/05.14.02/ 2010	Yrittäjävalmennus päiväkoulutus
Kaakkois-Suomen ELY-keskus			
Kaakkois-Suomi 1	A11001	KASELY 715/05.14.02/2010	Yrittäjävalmennus
Pirkanmaan ELY-keskus			
Pirkanmaa 1	36/2011	PIRELY 2204/05.14.02/2010	Yrittäjän peruskoulutus, Tampere
Pirkanmaa 2	35/2011	PIRELY 2203/05.14.02/2010	Yritystoimintakoulutus, Valkeakoski
Pirkanmaa 3	34/2011	PIRELY 2202/05.14.02/2010	Pohjois-Pirkanmaan yrittäjäkoulutus
Pirkanmaa 4	33/2011	PIRELY2201/05.14.02/20 10	Yrittäjäkoulutus, Hämeenkyrö
Pirkanmaa 5	37/2011	PIRELY 2205/05.14.02/2010	Yrittäjäkoulutus, Sastamala
Pirkanmaa 6	88/2010	PIRELY 192/05.14.02/2011	Valmennusta yrittäjäksi, mahdollinen polku yrittäjyyteen
Satakunnan ELY-keskus			
Satakunta 1	41,2009	68/632/2009	Ilta yrittäjäkoulutus
Satakunta 2	27,2009	68/632/2009	Yrittäjäkurssi

Satakunta 3	2,2009	68/632/2009	Iltayrittäjäkoulutus
Satakunta 4	3,2009	68/632/2009	Yrittäjän peruskoulutus
Satakunta 5	45,2009	68/632/2009	Yrittäjävalmennus
Satakunta 6	42,2009	68/632/2009	Yrittäjäkoulutus päivä
Uudenmaan ELY-keskus			
Uusimaa 1	2PKS06	UUDELY/2379/05.14.02./ 2010	Yrittäjäkoulutus
Uusimaa 2	X7LU01	UUDELY/13/05.14.02./20 10	Yrittäjävalmennus koulutus
Uusimaa 3	Z7PKS01	UUDELY/3954/05.14.02./ 2010	Ryhtyisinkö yrittäjäksi?/Ryhdyn yrittäjäksi
Uusimaa 4	2PKS07	UUDELY/2379/05.14.02./ 2010	Alkavan yrittäjän valmennus
Uusimaa 5	2LU03	UUDELY/3954/05.14.02./ 2010	Työllisty yrittämällä
Uusimaa 6	X7ITÄ01	350/632/2008	Yrittäjävalmennus iltakoulutuksena
Uusimaa 7	X7KU01	UUDELY/13/05.14.02./20 10	Yrittäjävalmennus iltakurssina
Uusimaa 8	2PKS04	UUDELY/13/05.14.02./20 10	Yrittäjäkoulutus
Varsinais-Suomen ELY-keskus			
Varsinais-Suomi 1	1/2009, 1/8	153/632/2008	Yrittäjäyys, yrittäjä, Turun alue
Varsinais-Suomi 2	6/2009, 6/14	171/3562/2008	Yrittäjäyys, Yrittäjäkoulutus, Vakka- Suomi
Varsinais-Suomi 3	21.6.2010	VARELY/385/05.02.07/20 10	Yrittäjävalmennus Salo
Varsinais-Suomi 4	6/2010, 6/14	VARELY/604/05.14.02./2 010	Yrittäjäyys, yrittäjäyteen ohjaava koulutus, Turun seutu
Varsinais-Suomi 5	6/2009, 6/15	171/3562/2008	Yrittäjäyys, yrittäjäkoulutus, Loimaan seutu
Varsinais-Suomi 6	6/2009, 6/16	171/3562/2008	Yrittäjäyys, yrittäjäkoulutus, Salon seutu