



Toimintasuositus TE-palveluhankintojen tekemisestä ja sopimusten siirtämisestä uusille työvoimaviranomaisille TE-palvelut 2024 -uudistuksessa

Työ- ja elinkeinoministeriö on TE-palvelut 2024 -uudistukseen liittyen asettanut 1.11.2022 Hankinnat-työryhmän (VN/29375/2022-TEM-2). Ryhmän tavoitteena on luoda valtakunnallisia toimintamalleja TE-palveluhankintoihin liittyen, erityisesti järjestämisvastuun siirtymistä silmällä pitäen. Hankinnat-työryhmän toimikausi on 1.10.2022-31.3.2025 Toimintasuositus tarjoaa nykyisille ja tuleville TE-palveluiden hankkijoille toimintamalleja, joiden mukaiset menettelyt on tarkasteltu myös oikeudellisesta näkökulmasta.

Työvoimapalveluiden kilpailuttaminen vuonna 2024

Hankinnat -ryhmän edellisessä toimintasuosituksessa (27.11.2023) todettiin, että *kunta voi toimia yleisen toimialansa puitteissa ja tehdä hankintoja julkisista työvoimapalveluista jo ennen vuotta 2025. Jos sopimus tulee voimaan aikaisintaan 1.1.2025, vastuu hankinnasta on kunnilla. Näin ollen kuntien tulee allekirjoittaa hankintapäätökset ja muut asiakirjat hankintaan liittyen. ELY-keskus tai TE-toimisto voi kilpailuttaa hankinnan ja solmia vuodelle 2025 jatkuvan hankintasopimuksen, mikäli sopimuksen voimassaolo on alkanut edeltävien vuosien aikana, viimeistään vuonna 2024.*

Edellisen toimintasuosituksen kohtaa täsmennetään seuraavasti: ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on toimivalta hankkia työvoimapalveluita vuonna 2024. Näin ollen ELY-keskus ja TE-toimisto voi tehdä kaikki kilpailutustoimet ja allekirjoittaa kaikki kilpailutukseen liittyvät hankinta-asiakirjat, jos sopimus astuu voimaan vuoden 2024 puolella. Tällaiset sopimukset olisivat siirtyviä sopimuksia voimaanpanolain 10 §:n mukaisesti. Vuodelle 2025 jatkuvien hankintojen kilpailutukset tulee tehdä yhteistyössä tulevien työvoimaviranomaisten kanssa, jotta tulevat työvoimaviranomaiset tietävät mihin he sitoutuvat, vaikka ELY-keskus tai TE-toimisto olisi hankkinut palvelun.

Kuten edellä on mainittu, vastuu hankinnasta on kunnilla/tulevilla työvoimaviranomaisilla, jos sopimus tulee voimaan aikaisintaan 1.1.2025, koska ELY-keskukset/TE-toimistot eivät ole toimivaltaisia tekemään TE-palveluhankintoja vuodesta 2025 eteenpäin. Myös näissä hankinnoissa suositellaan tehtävän yhteistyötä ELY-keskusten/TE-toimiston ja työvoimaviranomaisten kesken. Mikäli tulevat työvoimaviranomaiset ja ELY-keskukset/TE-toimistot niin sopivat, ELY-keskus/TE-toimisto voi hoitaa 1.1.2025 voimaan tulevan sopimukseen liittyviä kilpailutustoimia. Osa kilpailutustoimista on sellaisia, jotka sopivat hyvin yhteistyössä tehtäviksi ja niiden tekemisestä voi sopia vapaamuotoisesti viranomaisten välillä. Tällaisia ovat ainakin hankinnan suunnittelu, hankinnan kohteen määrittely ja muiden hankinta-asiakirjojen laatiminen. Kunnissa kilpailuttamistoimeksiannon ELY-keskukselle/TE-toimistolle voi antaa toimivaltainen toimielin tai viranhaltija. Toimivaltainen toimielin voi olla myös vastuukunnan yhteinen toimielin edellyttäen, että



se on jo perustettu ja että se on yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa tai kuntien muilla yhdenmukaisilla päätöksillä valtuutettu huolehtimaan työvoimapalveluhankinnoista. Vastuukunta tai työllisyysalueen muut kunnat voivat tehdä ELY-keskuksen/TE-toimiston kanssa toimeksiantoa koskevan hallinnollisen sopimuksen.

Sen sijaan hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaiseminen sekä hankintapäätöksen tekeminen on esimerkkejä toimenpiteistä, jotka edellyttävät viranomaisen päätösvallan käyttämistä. Jos tuleva työvoimaviranomainen haluaa antaa tällaisen toimenpiteen muun viranomaisen, kuten ELY-keskuksen tehtäväksi, se edellyttää päätösvallan siirtämistä laillista menettelyä noudattaen toiselle viranomaiselle. Kunnat/tulevat työvoimaviranomaiset vastaavat siitä, että **päätösvaltaa** edellyttävät kilpailutustoimet on tehty lainsäädännön mukaisesti tai että päätösvalta on siirretty muulle toimijalle, kuten ELY-keskukselle/TE-toimistolle, lain mukaisesti.

Ratkaisuehdotuksia sopimuksen siirtämiseen liittyen

Tässä toimintasuosituksessa on muutamia ratkaisuehdotuksia sopimusten ja erityisesti puitejärjestelysopimusten siirtämiseen liittyen. Alla olevat ratkaisuehdotukset eivät ole viranomaista velvoittavia tai ohjaavia, vaan viranomaiset ja palveluntuottajat neuvottelevat sopimuksen siirtymisen ehdot keskenään. Jokaista sopimusta tulee tarkastella erikseen ja sopimuksen siirtämiselle voi olla muita tarkoituksenmukaisempia tapoja sopimuksen sisällöstä ja alueen tilanteesta riippuen.

ELY-keskusten/TE-toimistojen kilpailuttamat sopimukset ovat pitkälti yhden ELY-keskuksen toiminta-alueelleen kilpailuttamia sopimuksia. Yhdellä ELY-keskusalueella tulee olemaan jatkossa useita työvoimaviranomaisia, joille tehtävät ja sopimukset siirtyvät. Tämä tuottaa haasteita sopimusten siirrolle.

Hankintalain sopimuksen muuttamista koskeva 136 § tunnistaa tilanteen, jossa toimittaja muuttuu, mutta se ei tunnista tilannetta, jossa hankintayksikkö muuttuu kesken sopimuskauden. Hankintalaki on prosessilaki julkisten varojen käytöstä, ja ELY-keskuksilta tuleville työvoimaviranomaisille siirtyvät sopimukset, jotka kuuluvat hankintalain soveltamisalaan, on kilpailutettu ja kilpailulosuhteet hyödynnetty sopimusten voimassaolon ajalle. Pääsääntöisesti TE-palveluhankintasopimuksissa hankintayksikön mahdollinen muutos kesken sopimuskauden on huomioitu sopimusehdoissa. Tilaajan muutoksiin on varauduttu myös yleisissä sopimusehdoissa (JYSE PALVELUT 2014, päivitysversio huhtikuu 2022), jotka ovat pääsääntöisesti työvoimapalveluita koskevien sopimusten taustalla. Siten pelkkä hankintayksikön muutos ei muodostane hankintalain tarkoittamaa olennaista sopimusmuutosta.

Sopimusten joukossa on useita erilaisia sopimuksia, kuten erityyppisiä puitejärjestelyjä, dynaamisia hankintajärjestelmiä, puitejärjestelyn nojalla tehtyjä hankintasopimuksia tai useamman ELY-keskusalueen yhteistyössä tekemiä hankintoja. Näin ollen yksi malli ei sovi joka tilanteeseen, vaan sopimuksen siirron arviointia tulee tehdä sopimuskohtaisesti.



Yhdelle ELY-keskusalueelle kilpailutettu puitejärjestelysopimus voi olla siirrettävissä usealle työvoimaviranomaiselle esimerkiksi siten, että sopimuksesta tulisi usean hankintayksikön muu yhteishankinta eli usean hankintayksikön yhdessä toteuttama hankinta. Kaikille työvoimaviranomaisille tulisi omat sopimuskappaleet, mutta sopimuksen hallintavastuu voisi sovittaessa olla yhdellä työvoimaviranomaisella. Hankittua volyymia, kuten opiskelijatyöpäivien määrää, ei jaettaisi työvoimaviranomaisten kesken. Volyyminuutokset voivat olla hankintalain mukaisia kiellettyjä sopimusmuutoksia. Tällaisessa sopimussiirtotilanteessa voi olla tarve toimittajan koordinaatiotehtävälle lisähankintana sopimukseen, jos toimittajan tehtävät esimerkiksi raportoinnin ja laskutusten suhteen muuttuvat tai lisääntyvät tehdyn sopimusmuutoksen seurauksena. Lisähankintana tehtäviä muutoksia arvioidaan hankintalain ja sopimusehtojen mukaan.

Puitejärjestelyt voivat olla kilpailutettu myös osa-alueittain, jolloin sopimusten siirto voi olla mahdollista yllä mainitun ehdotuksen mukaisesti, mutta osa-aluekohtaisesti. Tällöin kunkin osa-alueen sopimus siirrettäisiin yhdelle tai useammalle työvoimaviranomaiselle. Alkuperäisen sopimuksen seuranta ja koordinaatiota varten voitaisiin tehdä lisähankinta hankintalain ja sopimusehtojen mukaan.

Jotkin hankintasopimukset tai puitejärjestelyt, kuten valtakunnallisesti hankitut julkisesta työvoimasta ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) mukaiset yhteishankintakoulutukset, voivat olla hallinnoimisen kannalta liian haastavia siirrettäväksi useammalle työvoimaviranomaiselle. Tällaisissa sopimuksissa ei välttämättä ole lainsäädännöllistä estettä sopimusten siirtämiselle, mutta käytännössä sopimuksen koordinointi ja hallinta muodostuisi liian monimutkaiseksi kokonaisuudeksi siirtymisen jälkeen. Tällaisten sopimusten kohdalla ei kannata käyttää aikaa sopimuksen siirtämisen pohtimiseen, vaan miettiä ja käydä läpi muita vaihtoehtoja palveluiden turvaamiseksi siirtymävaiheen aikana ja jälkeen.

Sopimukset voivat olla jaettavissa joissain tilanteissa myös volyymin perusteella eri työvoimaviranomaisille. Tällöin kustakin sopimuksesta tulisi käytöltään itsenäinen, eli kukin työvoimaviranomainen seuraisi omaa volyyymiään. Hankintalain mukaan sopimuksen luonne ei saa muuttua. Tällainen toimintamalli voi olla mahdollinen, jos hankinta on kilpailutettu kilpailutusvaiheessa esim. alueittain, mikäli nämä kilpailutetut alueet vastaisivat tulevien työvoimaviranomaisten vastuualueita.

On hyvä muistaa, että kyseessä on välivaihe ja tarkoituksena on taata palveluiden jatkuvuus siirtymäkauden yli. Siirrettävissä sopimuksissa on kyse jo kilpailutetuista sopimuksista ja voidaankin katsoa, että sopimusten siirrolla ei ole markkinoita vääristävää vaikutusta, kun kysymys on kertaalleen kilpailutetuista palveluista. Toimittajia ei siten syrjitä tai suosita tilanteessa, jossa tarkoituksena on siirtää jo kilpailutetut sopimukset sille taholle, jolle viranomaisen tehtävät siirtyvät kokonaisuudessaan. Sopimusten siirtämiseen liittyvissä haastavissa tilanteissa kannattaa tehdä yhteistyötä sopimusosapuolten kanssa. Avaintekijöitä yhteistyössä ovat joustavuus, ratkaisukeskeisyys ja yhteinen tavoite turvata palvelut asiakkaille siirtymävaiheen aikana ja sen jälkeen.



Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) järjesti joulukuussa 2023 sopimusklinikan, jossa käytiin esimerkkitapausten valossa läpi TE-palveluhankintasopimusten siirtoa koskevia kysymyksiä ja juridisia reunaehtoja hankintalain näkökulmasta katsoen. Tarkoituksena oli tarjota käytännön ratkaisumalleja ja vaihtoehtoja sopimusten siirtotilanteisiin. Sopimuslinikassa esitetty materiaali löytyy JHNY:n verkkosivuilta.

Työvoimapalvelujen vakuutukset siirtyvissä sopimuksissa ja tulevissa kilpailutuksissa

Järjestämislain 60 §:n mukaan työvoimaviranomaisen on huolehdittava, että valmennukseen ja kokeiluun osallistuva henkilöasiakas vakuutetaan työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentin mukaisella vakuutuksella sekä ryhmävastuuvakuutuksella. Järjestämislain 67 §:n mukaan työvoimaviranomaisen velvollisuuteen huolehtia työvoimakoulutukseen osallistuvan vakuutusturvasta sovelletaan, mitä 60 §:ssä säädetään valmennuksen ja kokeilun vakuutusturvasta.

Siirtyvät sopimukset

Erityisesti valmennuspalveluiden osalta tulisi huomioida se, että voimassa olevan sääntelyn (JTYPL (916/2012) 4 luku 11 §) mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on järjestänyt valmennukseen osallistuville ryhmävastuuvakuutuksen. Lisäksi valmennukseen ja kokeiluun osallistuvalla korvataan palvelun aikana sattunut tapaturma valtion varoista työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisesti. 1.1.2025 lähtien vakuutusturvan järjestäminen on tulevan työvoimaviranomaisen vastuulla. Työvoimaviranomaisen tulee huolehtia, että valmennuksen ja kokeilun aikana osallistujilla on voimassa sekä ryhmävastuuvakuutus että työtapaturma- ja ammattitautilain mukainen tapaturmavakuutus. Näin ollen ELY-keskuksen hankkimissa valmennuspalveluissa, palveluntuottajan ei ole edellytetty ottavan edellä mainittuja vakuutuksia, koska voimassa olevan sääntelyn vuoksi vakuutusturva on katettu valtion puolesta. **Valmennuspalveluita koskevien siirtyvien sopimusten osalta työvoimaviranomaisten tulee huolehtia, että järjestämislain edellyttämä asiakkaan vakuutusturva on voimassa 1.1.2025 lähtien.**

Voimassa olevan sääntelyn (JTYPL 5 luku 6 §) mukaan työvoimakoulutuksen koulutuspalvelun tuottaja on ollut velvollinen järjestämään opiskelijoille työssäoppimisjakson ajaksi ryhmävastuuvakuutuksen. 1.1.2025 voimaan tulevan järjestämislain 67 §:n mukaan työvoimaviranomaisen velvollisuutena on huolehtia työvoimakoulutukseen osallistuvan vakuutusturvasta samalla tavalla mitä lain 60 §:ssä säädetään valmennuksen ja kokeilun vakuutusturvasta. Työvoimaviranomaisen tehtävänä on huolehtia, että opiskelijalla on koulutuksen ajalle sekä ryhmävastuuvakuutus että tapaturmavakuutus. Pykälän esitöiden (HE 207/2022) mukaan työvoimaviranomainen voi ottaa vakuutuksen itse tai edellyttää koulutuspalvelun tuottajalta vakuutuksia. Vakuutusturvan tulisi kattaa myös työssäoppimisjaksot. Työvoimakoulutusten kilpailutuksissa on voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti edellytetty koulutuspalveluntuottajaa ottamaan ryhmävastuuvakuutus ja tapaturmavakuutus koulutusten ajalle. **Näin ollen työvoimakoulutusta koskevien siirtyvien sopimusten osalta asiakkaan järjestämislain edellyttämä vakuutusturva on katettu palveluntuottajan ottamalla**



vakuutuksilla; Lähtökohtaisesti työvoimaviranomaisen ei tarvitse huolehtia työvoimakoulutusten vakuutusturvasta siirtyvien sopimusten osalta.

Muiden palveluiden, kuten muutosturvakoulutuksen ja asiantuntija-arviointien vakuutusturvasta ei ole säädetty JTYPL:ssä eikä järjestämislaissa. Näiden palveluiden mahdollinen vakuutusturva on sopimuksenvarainen.

Tulevat kilpailutukset

Tulevissa kilpailutuksissa tulee huomioida työvoimapalveluiden asiakkaiden vakuutusturva. Vastuu vakuutusten järjestämisestä on työvoimaviranomaisilla 1.1.2025 lähtien ja näin ollen työvoimaviranomaisen tulee huolehtia siitä, että työvoimapalvelussa olevan asiakkaan järjestämislain edellyttämä vakuutusturva on katettu joko työvoimaviranomaisen itse ottamalla vakuutuksilla tai tarjouspyynnöissä on edellytetty palveluntuottajaa ottamaan kyseiset vakuutukset.

Työvoimapalveluhankintoihin tarjottava valtakunnallinen tuki vuodesta 2025 eteenpäin

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut -yksikön antama oikeudellinen tuki työvoimapalveluhankintoihin lakkaa vuoden 2024 lopussa. Valtiolla ei ole jatkossa keskitettyä roolia työvoimapalveluhankintojen kehittämisessä ja siten esimerkiksi valtakunnallisia hankinta-asiakirjapohjia ei päivitetä vuoden 2025 toimintaympäristöä silmällä pitäen ja asiakirjat poistuvat kokonaan käytöstä vuoden 2024 lopussa.

KEHA-keskus ja Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut -yksikkö laativat yhdessä perehdytysohjelman, jonka tarkoituksena on perehdyttää työvoimaviranomaisia tuleviin tehtäviin jo hyvissä ajoin ennen järjestämisvastuun siirtymistä. Perehdytysohjelmassa tulee olemaan osuus myös työvoimapalveluiden hankinnoista. Perehdytysohjelma on käytettävissä myös vuonna 2025.

KEHA-keskus antaa vuodesta 2025 alkaen oikeudellista neuvontaa työvoimaviranomaisille työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain, työttömyysturvalain, vuorotteluvapaalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain toimeenpanossa. Jatkossa KEHA-keskuksen vastuulla on myös seurata ja arvioida työvoimapalvelujen tuloksellisuutta ja toimivuutta ja tuottaa niitä koskevaa tietoa sekä tukea työvoimaviranomaisen toimintaa tiedolla johtamisen keinoin. Työvoimaviranomaiset voivat hyödyntää KEHA-keskuksen tuottamaa tietoa työvoimapalveluiden järjestämisessä.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) palvelee hankintalain mukaisia hankintayksiköitä julkisiin hankintoihin liittyvissä kysymyksissä. JHNY keskittyy erityisesti hankintalain soveltamiskysymyksiin.