

Ministeri Kulmuni & Tekir-hankinta

Sisäiselle tarkastukselle annettu selvitys prosessista virkamiesnäkökulmasta Heidi Nummela, Kari Klemm, Mikko Koivumaa

Miksi hankintaa ei kilpailutettu?

Kyseessä on pienhankinta, joka jää hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Valtioneuvoston hankintaohjeen mukaisesti hankintamenettelyihin vaikuttaa se, minkä arvoisesta pienhankinnasta arvioidaan olevan kyse. Pienhankinta (alle 60 000 euroa) voidaan toteuttaa myös suoraan hankintana silloin, kun sille katsotaan olevan perusteltu syy. Valtioneuvoston hankintaohjeen mukaisesti suoraan hankintaperustetta voidaan käyttää mm silloin, kun palveluhankinta on arvoltaan vähäinen. Valtioneuvostossa noudatettava vähäisen arvon raja tavanomaisessa palveluhankinnassa on **20 000 euroa ilman alv.**

Tekirin tarjouksen peruspalvelupaketti ministerille on ollut arvoltaan 13 600 euroa, ilman alv. Tarjoukseen ja myös sopimukseen on lisäksi sisällynyt mahdollisuus yksittäisten, erikseen tilattavien ja ministerille tarpeellisten lisäkonsultointien ostoon ja niiden hinnoitteluperuste. Hankintaa valmisteltaessa kokonaisarvo rajattiin yhteisissä keskusteluissa elinkeinoministerin esikunnan (Jääskeläinen), HEHA (Klemm) ja VIE (Koivumaa) kanssa siten, että hankintakokonaisuus liittyy ajallisesti elinkeinoministerin uuden tehtävän sujuvaan haltuunottoon ministeritehtävän luonne ja erityisen merkittävä haltuunotto-tilanne (taloustilanne, uusi hallitus, Suomen EU pj-kauden alku) huomioon ottaen ja sen tulee pysyä 20.000 euron puitteissa (sähköpostit). Rajauksesta tehtiin myös hankintamuistio perusteluineen.

Näin ollen hankintakokonaisuuden ennakoitua arvoa määritettäessä voitiin hankinnan teko- ja aloittamishetkellä perustellusti lähteä siitä, että hankinnan laskennallinen kokonaisarvo jää alle 20.000 €, ilman alv ja hankinta on voitu lähteä toteuttamaan suoraan hankintana.

Paljonko kuluja lopulta syntyi? Miksi vähäisen hankinnan raja ylittyi?

Työ- ja elinkeinoministeriö maksoi elinkeinoministerille hankituista valmennuksista lopulta yhteensä **24.100 €**. Ennakoitu hankinnan kokonaisarvo ylittyi siten 20 prosentilla. Yhteissumma koostui kahdesta laskusta, joista ensimmäinen (22.8.) oli 6.800 € ja jälkimmäinen (3.10) 17.300 €.

Vähäisen hankinnan raja on ylittynyt elinkeinoministerin esikunnan (ministeri tai ea Jääskeläinen?) itsenäisesti tekemistä lisätilauksista johtuen. Henkilöstö- ja hallintoyksiköille ei tullut lisätilauksista tietoa tai vahvistuspyyntöä.

Elinkeinoministerin esikunta on sopinut toimittajan suuntaan viestintäpalvelun käytännön toteuttamisesta, ajankohdista ja käytöstä. Jälkimmäisen laskun yhteydessä kokonaissumma 20.000 € meni yli, mutta silloin palvelu oli jo tilattu ja toimitettu ja ministeriö maksuvelvollinen, joten lasku tuli tarkastuksen jälkeen hyväksyä maksuun.

Vahdittiinko palvelun sisältöä ja kuluja?

Tarjoukseen pohjautunut viestintäpalvelusopimus tehtiin elinkeinoministerin ministeritehtäviin, uuden vaativan tehtävän haltuunottoa varten, joten palvelun sisällön osalta on luotettu siihen, että tilatut ja laskutetut palvelut ovat sovitusti liittyneet ministerin virkatehtäviin. Hallinnolla on vahva luottamus siihen, että ministeri esikuntineen osaa arvioida itse hankitun palvelun käyttöä. Samoin luotettiin siihen, että ministerin esikunta virkavastuisena tilaajana pysyy lisätilausten osalta yhdessä sovitussa raamissa (20t €)

Saapuneita yksilöityjä laskuja on asiatarkastuksessa normaalimenettelyn mukaisesti verrattu laskun perusteena olevaan sopimukseen. Vertailussa on todennettu mm. laskun peruste, toimittaja, palvelu ja tuntiveloitus. Hankintasopimuksessa ei ole yksilöity palvelutoimitusta tiettyihin, sidottuihin toimituspäivämääriin, joita olisi tullut vertailla. Jälkimmäisen laskun yhteydessä 20.000 euron raja meni rikki. Palvelu oli siinä kohtaa kuitenkin jo toimitettu ja lasku tuli laittaa maksuun, sillä se ei ollut toimittajan kanssa tehdyn hankintasopimuksen vastainen (sopimuksessa ei ollut 20 t eurokattoa).

Jälkimmäisessä laskussa (3.10) laskutettiin jälkimmäinen 50 % sopimuksen peruspalvelupaketista "konsultoinnin päättyessä". Laskun maksaminen ajoittui lokakuulle ja sopimuksen mukainen ministeritehtävän haltuunotto oli tuolloin tulkittavissa jo tehdyksi. Työ- ja elinkeinoministeriölle ei sittemmin tullutkaan enää laskuja konsultoinnista. Mikäli uusia lisätilausesityksiä tai laskutusta olisi tullut, olisi se johtanut esikunnan kanssa keskusteluihin tilausvaltuuksista ja maksun kohdennuksesta. Ministeri, jonka pyydettyihin tarpeisiin hankinta oli alun perin tehty, siirtyi TEM:stä VM:ään 10.12.2019, jolloin sopimus myös perusteiltaan raukesi. Sopimusta ei ole siirretty TEM:stä VM:ään.

Elinkeinoministerin esikunta (ea Jääskeläinen) on sopinut itsenäisesti ja virkavastuulla toimittajan suuntaan ministeritehtäviin hankitun viestintäpalvelun käytännön toteuttamisesta, ajankohdista ja käytöstä. Asiassa on luotettu siihen, että laskutetut palvelut ovat liittyneet ministerin virkatehtäviin. Hallinnolla on vahva luottamus siihen, että ministeri esikuntineen osaa arvioida itse ministeritehtäviin hankitun palvelun käyttöä.

Miten näin mittavalta rahan käytöltä olisi voitu välttyä? Onko ministeriön prosessit kunnossa?

Elinkeinoministerin esikunta on elokuun alussa 2019 esittänyt viestintäyksikölle ja henkilöstö- ja hallintoyksikölle yksilöidyn ja välittömän tarpeen saada elinkeinoministerille uuden tehtävän sujuvaan haltuunottoon liittyvää vaativan viestinnän koulutusta ja -konsultointia (sparraus). Tuolloin elokuussa elinkeinoministeri on ollut ministeriöviraston päällikkö ja oikeutettu saamaan ministeritehtävässään ministeriön hallinnolta tukipalveluja, kuten viestintäpalveluja.

Ministeri esikuntineen arvioi itse viestintäpalvelujen tarpeensa ja sen, miten palvelu toteutetaan. Ministeriön ja ministeritehtävien osalta se voi tarkoittaa ministeriön viestintäyksikön tarjoamia palveluja, ministeriön olemassa olevien Hanselin puitejärjestelyjen hyödyntämistä tai muuta ostettua palvelua. Myös joku ministerin esikunnan avustajista voi olla erikoistunut viestintäpalveluihin ja tarjota niitä ministerille tai sitten ministerin puoluepoliittisiin tehtäviin liittyen ministerin oma puolue tai ministeri itse hankkii viestintäpalvelut ja vastaa niiden kustannuksista.

Ministerin tarpeisiin soveltuvaa palvelua hankittaessa tulee hankintamenettely virkamiesten toimesta sovittaa tarpeisiin vallitsevien säädösten ja ohjeiden sekä niiden antaman liikkumavaran puitteissa. Työ- ja elinkeinoministeriön hankintatoimen perusteena ovat valtioneuvoston hankintaohjeen mukaiset menettelyt. Ensisijaisesti hyödynnetään Hansel Oy:n kilpailuttamia puitejärjestelyjä, mikäli ne soveltuvat esitettyyn tarpeeseen.

Voiko ministeriö kertoa tarkat päivät, jolloin ministeri sai konsultointia?

Ministeri ilmoitti 5.6.2020 erostaan. Tekiriltä ja Kulmunilta on pyydetty lisäselvitystä laskutukseen liittyen 5.6.2020 lähetetyllä selvityspyynnöllä. Hankinta-asiaa tullaan käsittelemään lähipäivinä niin mediassa kuin ministeriöissä. Kalenterimerkinnöistä on tullut ministeriöön myös tietopyyntöjä. Istuvien ministerien kalenterit eivät ole julkisia, koska niissä on kysymys sisäistä työskentelyä varten laaditusta ministerin ajankäytön suunnittelun apuvälineestä (KHO 781/2015). Tehtävänsä jätettyään kalenteritiedot arkistoidaan Vahvaan / jätetään valtioneuvoston kansliaan.

Kuka tilasi 3.12. konsultoinnin? Entä muut?

Elinkeinoministerin esikunta sopi itsenäisesti ministeritehtäviin hankitun viestintäpalvelun valmennusten päivämäärät ja sisällöt ja teki myös lisätilaukset. Tekirin viestintäpalvelusopimuksen yhteyshenkilönä ministerin esikunnan puolelta on ollut erityisavustaja Kari Jääskeläinen.

Miksi lasku meni VM:ään eikä TEM:iin?

Työ- ja elinkeinoministeriö on saanut tiedon 31.12.2019 laskusta vasta tammikuussa 2020. Tekir osanee sanoa, miksei sitä lähetetty TEM:iin 3.12. koskevilta osin vaan konsultaatio 3.12. oli sisällytetty ensimmäiseen VM:lle menneeseen laskuun yhtenä laskurivinä. Lasku oli päätetty maksaa valtiovarainministeriön varoista.

Onko TEM ryhtynyt toimenpiteisiin Kulmunin lupaaman koulutusten takaisinmaksun suhteen?

TEM on yhteydessä ministeri Kulmuniin takaisinmaksuprosessin käytännön hoitamiseksi.

Katri Kulmunin (5.6.2020) pitämän tiedotustilaisuuden perusteella on ilmeistä että TEM:n varoja on ainakin joltain osin valmennuksessa käytetty muuhun kuin ministeri(ö)n työhön liittyvään tarkoitukseen. Mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy? Onko TEM:llä käynnissä valmennuksia koskevia tarkistuksia tai selvitystä?

TEM:n hallinnon (Klemm) ja VM:n hallinnon (Majanen) edustajat ovat keskustelleet ministerin esikunnan pyynnöstä 3.6.2020 VM:ssä ministeriöiden erillisistä viestintäpalveluhankinnoista. Käydyissä keskusteluissa ministeriöiden hallintojen suuntaan ministeri tai hänen esikuntansa eivät tuoneet esille, että hankittuja viestintäpalveluja olisi käytetty muuhun tarkoitukseen kuin ministeritehtäviin. Käytyjen keskustelujen pohjalta molempien ministeriöiden hallinnon edustajat arvioivat 3.6. alustavasti, että viestintäpalveluhankintoihin ei liity oikeudellisia tai hallinnollisia epäselvyyksiä. VM laati tästä myös oikeudellisen arvion viestintäpalveluhankinnoista, joka myös julkaistiin. Sen kuvaus vastaa pääosin myös TEM:n hankintamenettelyä viestintäpalveluhankinnassa.

Ennen 5.6. tiedotustilaisuutta TEM on ollut myös yhteydessä 4.6. ea Jääskeläiseen. Käydyssä viestinvaihdossa ea Jääskeläinen ei tähän mennessä ole nostanut esille TEM:n maksamia valmennuksia, jotka olisivat liittyneet muihin kuin ministerin tehtäviin.

Katri Kulmunin 5.6. iltapäivällä pitämän tiedotustilaisuuden perusteella käsitys tilanteesta muuttui. TEM on pyytänyt selvitystä Kulmunilta ja palveluntoimittajalta, miltä osin TEM-laskutuksissa on mainittua puoluepuheharjoitukseen liittyvää laskutusta ja mahdollista muuta puolueen toimintaan liittyvää osuutta. Esille tullut yksilöity, ministerin tehtäviin liittymätön valmennus, tulee periä takaisin.

Valmennukset ovat olleet henkilökohtaisia tilaisuuksia ja tieto niiden yksityiskohtaisesta sisällöstä on ministerillä ja palvelun toimittajalla.

Onko hankinnoissa rikottu hankintalakia? Entä VN:n ohjeita?

VM:n 3.6. silloisilla tiedoilla tekemän nopean oikeudellisen arvion mukaan VM:n hankintamenettelyssä ja sopimuksissa ei ole oikeudellisesti ja hallinnollisesti moitittavaa. VM:n ja TEM:n hankinnat ovat sisällöllisesti rinnasteisia, joten selvitys kattaa asiallisesti myös TEM:n hankinnan.

Hankintalain mukainen kilpailusraja on 60 000 euroa, 20 000 euron vähäisen hankinnan raja ja kevennetty kilpailutus ja suositellut menettelyt liittyvät valtioneuvoston hankintaohjeeseen, ei lakiin. TEM:n hankinta tehtiin elinkeinoministerin esikunnasta saadun ministeritehtäviin liittyneen tarpeen ja hankinnan ennakoitun kokonaisarvon perusteella suorahankintana hankintaohjeita noudattaen ja suorahankinnasta tehtiin myös perustelumuistio hankinnan yhteydessä.

Miten Tekir valikoitui ministerin viestintäkumppaniksi?

Tekir valittiin kumppaniksi elinkeinoministerin / esikunnan toiveesta toimittajaehdokkaista käydyin keskustelun jälkeen. Perusteluissa painottui se, että ministerin viestintävalmennuksessa luottamus ja valmentajan korkean ja vaativan tason profiili ylimmän johdon valmentajana on erityisen tärkeää. Esitellessään ajatuksen ea Jääskeläisellä oli jo Tekiriltä tarjous sekä puitesopimusehdotus.

Onko kokonaissumma kohtuuton?

Summa on noussut ministerin/ministerin esikunnan oma-aloitteisesti tilaamien lisätöiden vuoksi poikkeuksellisen suureksi. Puitesopimuksen tekemisestä kieltäydyttiin. Jos perushankintaan tulevien lisätöiden näin laaja tarve olisi ollut sopimuksentekohetkellä tiedossa, olisi sen tarpeellisuudesta ja toteutustavasta käyty tarkempi keskustelu. Jos hankinta olisi päätetty järjestää jo alun perin yli 20 000 euron oletusarvolla olisi kilpailutus järjestetty.

Kenen kuuluu kustantaa ministerien viestintävalmennus?

Ministerin työssä tarvittavaa viestintäosaamista, kuten muutakin koulutusta, voidaan hankkia myös ulkopuolisena koulutuksena ministeriön laskuun. Muuhun kuin ministerin tehtävään hankittavan valmennuksen maksaa puolue tai ministeri itse.

Kuka hyväksyi ministerin laskut? Kuka teki asiatarkastuksen?

TEM:ssä henkilöstö- ja hallintojohtaja on ministeriön työjärjestyksen mukaisesti hyväksynyt kyseiset laskut. Laskujen asiatarkastus on tehty ministeriön laskentatoimessa.

Miksi sopimusta ei katkaistu 20 000 euron rajan ylityttyä?

Ministerin tehtävä oli tuossa vaiheessa jo sopimuksen tarkoittamassa mielessä ”otettu haltuun” ja myös laskussa viitattiin konsultoinnin päättymiseen. Perusteltu oletus oli, että hankintasopimus oli jo täyttänyt tarkoituksensa, ”tullut täyteen”, eikä elinkeinoministerin esikunta enää loppusyksystä tekisi jatkotilauksia valmennuksiin tämän sopimuksen puitteissa. Sopimus (8.8.2019) tehtiin elinkeinoministerin esikunnan kanssa yhteistyössä liittyen ministeritehtävien aloittamiseen ja sopimus sekä 20 000 euron tilauskatto oli esikunnalla tiedossa.

Koska sopimuksen kiinteä pohjasumma elokuussa oli jo reilut 13 000 euroa ja esikunnalla tilaajana oli yksilöidyt tiedot jo käydyistä valmennuskerroista, oli perusteltua olettaa, että esikunta ei enää tekisi uusia valmennustilaisuuksia tai vähintäänkin konsultoisi niistä hallintoa ennen tilausta. Uusia tilauksia ei hallinnon tietoon sittemmin enää tullutkaan.

Miten on varmistettu, että valmennusten sisältö on ollut sidoksissa ainoastaan ministeriviran hoitamiseen?

Hankinta on valmisteltu sekä sopimus on yksilöidysti kirjattu ja yhdessä esikunnan kanssa sovittu elinkeinoministerin tehtävien haltuun ottoa varten. Ministeri, ministerin esikunta, palvelun toimittaja tai mikään muu taho ei ole ennen 5.6.2020 tuonut esille, että sopimusta olisi käytetty muuhun tarkoitukseen. Tilanne muuttui tältä osin 5.6.2020 tiedotustilaisuuden jälkeen.