

Selvitys hankintojen kohdentamisesta hankintalain 24 §:n mukaisille toimijoille Suomessa

Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma



1. Taustaa	4
2. Mitä varatuilla hankintasopimuksilla tarkoitetaan?	7
2.1 Sääntelyn tausta	8
2.2 Mille taholle hankinta voidaan varata?	9
2.3 Muita heikommassa asemassa olevat henkilöt	12
2.4 Hankinnan osan varaaminen 24 §:n mukaisesti	13
2.5 Esimerkkejä hankinnoista, jotka on varattu hankintalain 24 §:n mukaisesti	13
3. Hankintalain 24 §:n käyttöä koskeva kysely.....	16
4. Toimijoiden kenttä	20
Yhteenveto.....	22
Liite	25
Liite: Kyselyn sisältö	26

Julkaistu 10/2023



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**KUNTA
LIITTO** | Kommun-
förbundet



1. Taustaa

Hankinta-Suomi on valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteinen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on edistää julkisen talouden kestävyyttä ja julkisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ohjelmassa on laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia, jota toimeenpannaan laajassa, organisaatorajat ylittävässä ja koko maan läpileikkaavassa yhteistyössä. Tämä selvitys on osa kansallisen julkisten hankintojen strategian toimeenpanoa.

Kansallisen julkisten hankintojen strategian valmistelun yhteydessä laaditussa Suomen julkisten hankintojen laajassa tilannekuvassa todettiin yhtenä toimenpide-ehdotuksena tarve selvittää miten paljon hankintalain 24 §:n mukaista mahdollisuutta varatuista hankintasopimuksista käytetään.

Hankintastrategian yhtenä tavoitteena on edistää muita heikommassa työmarkkina- asemassa olevien työllistymistä soveltuviin hankinnoissa. Hankintastrategian toteutumista tukeviin toimenpiteisiin on kirjattu tehtäväksi selvittää edellytykset varattujen hankintasopimusten käytölle (hankintalaki 24 §). Toimenpiteen tarkoituksena oli selvittää voidaanko hankintasopimusten hankintalain 24 §:n mukaisella varaamisella edistää muita heikommassa työmarkkina- asemassa olevien henkilöiden työllistymistä, käytetäänkö tällaista mahdollisuutta ja mitä esteitä sen käytölle on. Lisäksi selvitystyön ohessa tuli laatia ohje varaamismahdollisuuden käytöstä ja kerätä mahdollisia malleja hyvistä käytänteistä.

Osana selvitystä toteutettiin sähköinen kysely, jolla kerättiin julkisen sektorin organisaatioiden kokemuksia hankintalain 24 §:n käytöstä sekä näkemyksiä pykälän laajemman käytön edistämiseksi. Kysely toteutettiin syyskuussa 2022 ja siihen saatiin yhteensä 115 vastausta kattavasti eri julkishallinnon organisaatioista. Jakelu toteutettiin kirjaamoiden kautta ja näin onkin mahdollista, että yhdestä organisaatiosta on useita vastauksia. Kyselytuloksia on analysoitu tarkemmin luvussa 3.

Koska varattujen hankintojen käyttö on kokonaisuutena ollut vähäistä, ei selvitykseen saatu kerättyä malleja hyvistä käytänteistä, eikä tässä vaiheessa saatu myöskään laadittua erillistä ohjetta. Tähän selvitykseen on kuitenkin lisätty muutamia esimerkkitaapauksia, joista ilmenee minkä tyyppisiä hankintoja hankintalain 24 §:n mukaisille toimijoille voi kohdentaa.

Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus YYO selvitti varatun hankintasopimuksen tarjoajapotentiaalia vuoden 2023 aikana yhteistyössä Välityömarkkinatoimijoiden yhteistyöryhmän kanssa. Työ käynnistyi verkkokyselyllä, jonka vastaajia etsittiin yhteistyöryhmän jäsenten verkostoista. Työ jatkui toukokuusta 2023 alkaen haastatteluilla, joihin kutsuttiin kaikki kyselyyn vastanneet ja lisäksi YYO:n yhteiskunnallisten yritysten tietokannasta ja muista tietolähteistä poimittuja yrityksiä.

Suomessa on useita toimijoita, jotka pystyvät tarjoamaan palveluitaan ja tuotteitaan varattuina hankintoina. Nämä palvelut ja tuotteet kattavat laajan alan, muun muassa uudelleenkäytön, erilaiset puu-, metalli- ja tekstiilityöt, kiinteistöhuollon, siivouksen, asiakaspalvelun ja kokoonpanon sekä pakkaamisen ja monenlaiset muutkin työt. Työvoiman heikon saatavuuden ja työntekijöiden alentuneen työkyvyn takia on kuitenkin huomattava, että kovin suuria tavara- tai palveluhankintoja ei voi tehdä varattuina hankintoina. Nämä asiat olisi huomioitava hankinnan toteutusaikataulussa. Varattuihin hankintoihin osallistumiskelpoisia toimijoita on useissa Suomen maakunnissa, mutta monet näistä harjoittavat toimintaansa usein vain lähiseudullaan, mikä osaltaan vaikuttaa hankintojen toteuttamiseen.

Hankintayksiköille tehdystä selvityksestä ilmeni selvästi tarve tiedon lisäämiselle hankintojen varaamisen mahdollisuudesta edellä mainituille toimijoille työllistämisen edistämiseksi.

2. Mitä varatuilla hankinta- sopimuksilla tarkoitetaan?

Hankintojen varaamisella tarkoitetaan sitä, että tarjouskilpailu järjestetään vain työohjelmien, työkeskusten tai vastaavien toimittajien kesken. Hankintalaissa on säännökset siitä, mitä ehtoja tarjouskilpailuun osallistuvan toimittajan tulee täyttää. Hankintamenettelyn varaamisella tavoitellaan muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden työllistymistä.

2.1 Sääntelyn tausta

Hankintalaki

Hankintalain 24 §:ssä säädetään varatuista hankintasopimuksista. Sen mukaan hankintayksikkö voi varata tarjouskilpailuun osallistumisen tapahtuvaksi työohjelmien puitteissa taikka rajoittaa tarjouskilpailuun osallistumisen työkeskuksille tai vastaaville toimittajille, joiden pää tarkoituksena on vammaisten tai muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden sopeuttaminen yhteiskuntaan ja työelämään. Tarjouskilpailuun osallistumisen edellytyksenä on, että vähintään 30 prosenttia työkeskuksen, toimittajan tai työohjelman työntekijöistä on vammaisia tai muita heikommassa asemassa olevia työntekijöitä. Hankintailmoituksessa on ilmoitettava sopimuksen olevan varattu 1 momentissa tarkoitetuille työkeskuksille tai toimittajille taikka työohjelmien yhteydessä toteutettavaksi.

Hankintadirektiivi

Hankintalain 24 § perustuu hankintadirektiivin 20 artiklaan ja käyttöoikeussopimusdirektiivin 24 artiklaan. Näiden sanamuoto vastaa pitkälti hankintalakiin otettua sanamuotoa.

Direktiivin johdanto-osan 36 perustelukappaleen mukaan työpaikkojen luominen ja työllistäminen edistävät yhteiskuntaan sopeuttamista ja ovat keskeisiä tekijöitä pyrittäessä takaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet. Suojatyökeskukset voivat olla tässä yhteydessä merkittävässä asemassa. Sama koskee muita sosiaalisia yrityksiä, joiden päätavoitteena on tukea vammaisten ja muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden, kuten työttömien, tai muita heikommassa asemassa oleviin vähemmistöihin tai muulla tavoin sosiaalisesti syrjäytyneisiin ryhmiin kuuluvien integroitumista tai uudelleenintegroitumista yhteiskuntaan ja työelämään. Tällaiset työkeskukset tai yritykset eivät ehkä kuitenkaan pystyisi saamaan hankintasopimuksia tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa. Tämän vuoksi on aiheellista säätää, että jäsenvaltiot voivat varata tällaisille työkeskuksille tai yrityksille oikeuden osallistua hankintamenettelyihin tai rajata hankintasopimusten toteuttamisen suojatyöohjelmien puitteissa tapahtuvaksi.

Edellä mainittuun perustelukappaleeseen viitataan hallituksen esityksessä, josta kerrotaan seuraavassa.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen (HE 108/2016 vp s. 113–114) mukaan säännös mahdollistaisi direktiivin mukaisesti aiempaa laajemmin hankintojen varaamisen heikommassa asemassa oleville työntekijöille. Säännös soveltuu tilanteessa, jossa suojatyökeskusten tai talouden toimijoiden päätarkoitus on heikommassa asemassa olevien integroiminen yhteiskuntaan. Säännös soveltuu myös suojatyöohjelmiin, joissa vähintään 30 prosenttia työntekijöistä on heikommassa asemassa olevia. Heikommassa asemassa olevien piiriin kuuluisivat vammaisten lisäksi myös muut heikommassa asemassa olevat, kuten työttömät, heikommassa asemassa olevat vähemmistöt sekä sosiaalisesti syrjäytyneet.

Hankintojen tai käyttöoikeussopimusten varaaminen suojatyökeskuksille tai suojatyöohjelmien puitteissa toteutettavaksi tarkoittaisi sitä, että tarjouksia voisivat tehdä vain organisaatiot, jotka täyttävät suojatyökeskuksen määritelmän tai jotka toimivat suojatyöohjelman puitteissa. Kilpailu hankinnasta tai käyttöoikeussopimuksesta käydään siten näiden toimijoiden välillä. Varattuja hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia koskeva säännös ei tarkoittaisi näiden hankintojen sulkemista lain soveltamisalasta taikka oikeutta hankintojen tekemiseen ilman kilpailuttamista.

Varaamisesta tulisi ilmoittaa hankintailmoituksessa, jotta säännöksessä tarkoitetut työkeskukset, muut potentiaaliset tarjoajat sekä toimialan yritykset saavat tiedon hankinnan varaamisesta.

Hankintoja voitaisiin varata myös sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d §:n mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan.

2.2 Mille taholle hankinta voidaan varata?

Entiset sosiaaliset yritykset, työkeskukset ja niiden toiminta

Hankinta voidaan varata niille tahoille, jotka täyttävät hankintalain 24 §:n mukaiset kriteerit. Laissa mainitaan työkeskukset. Työkeskuksen käsite polveutuu monista eri oikeuslähteistä. HE 108/2016 rinnastaa suojatyökeskukset ja sosiaaliset yritykset. Sosiaalisia yrityksiä ei kuitenkaan enää ole, koska niitä koskeva laki kumoutui heinäkuussa 2023. Sosiaaliset yritykset tuottivat liiketaloudellisin periaattein hyödykkeitä markkinoille ja niiden työvoimasta vähintään 30 % oli pitkäaikaistyöttömiä tai ”vajaakuntoisia” eli henkilöitä, joilla vamma tai sairaus rajoitti työn saamista, työssä pysymistä tai työuralla etenemistä. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2003) todetaan, että kuntoutumisen ja valmentautumisen palveluita tarjoava työpaja tai työkeskus voi olla yksi toimintamuoto organisaatiossa, jossa tehdään myös palkkatyötä sosiaalisessa yrityksessä. Tämä palveluissa olemisen ja palkkatyön yhdistelmä on yleistä monissa varattuihin hankintoihin osallistumiskelpoisissa toimijoissa nykyäänkin.

On huomattava, että moni näistä toimijoista ei kuitenkaan viittaa itseensä työkeskuksen käsitteellä, vaikka työkeskukselle ominainen valmennus- ja/tai kuntoutuspalvelu olisi osa niiden toimintaa. Monet toimijat ovat entisiä sosiaalisia yrityksiä ja monissa tapauksissa nykyisiä yhteiskunnallisia yrityksiä. Tässä tekstissä työkeskuksilla viitataan kaikkiin toimijoihin, joiden päätarkoitus on vammaisten tai muiden heikommassa asemassa olevien sopeuttaminen yhteiskuntaan ja työelämään.

Työkeskuksilla tarkoitetaan erityyppisiä organisaatioita, joiden toiminnallinen tavoite on osatyökykyisten henkilöiden työllistäminen tai työllistymisen tukeminen. Työkeskukset ovat työpaikkoja, jotka toimivat avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella. Ne työllistävät ja tuottavat työllistymistä edistäviä palveluita henkilöille, jotka ovat väliaikaisesti tai pysyvästi kelpaamattomia avoimille työmarkkinoille. Tavoitteena on muun muassa ehkäistä syrjäytymistä ja parantaa mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille. Työkeskusten toiminta vaihtelee; niissä tehtävässä työssä valmistetaan monenlaisia tuotteita ja tuotetaan erilaisia palveluita, joista kerrotaan tarkemmin [luvussa 4](#). Palveluita ja tuotteita tuotetaan usein alihankintana yrityksille. Työkeskuksia voivat ylläpitää kunnat, kuntayhtymät, säätiöt, yhdistykset tai yksityiset toimijat. Laissa ei rajata varattuihin hankintoihin osallistumiskelpoisia toimijoita niiden taustan mukaan, mutta kunnalliset työkeskukset tarjoavat tuotteitaan ja palveluitaan tavallisesti omalle kunnalleen sisäisesti eivätkä lähde mukaan tarjouskilpailuihin.

Työkeskuksissa järjestettävä toiminta on yleensä kehitysvammaisten erityishuoltolain tai sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävää työtoimintaa tai kuntouttavaa työtoimintaa. Ne voivat tarjota myös palkkatuettua työtä. Viimeksi mainittu perustuu lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Kuntouttavaa työtoimintaa säännellään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta. Yritysmuotoinen toimija ei voi toteuttaa kuntouttavaa työtoimintaa.

Kuntouttava työtoiminta on siirtynyt 1.1.2023 kunnilta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Työtoimintaa voidaan järjestää työkeskuksissa tai tavallisilla työpaikoilla niin sanottuna avotyötoimintana. Työtoiminnasta tehdään suunnitelma, jonka toteutumista arvioidaan säännöllisesti. Työtoiminnasta ei makseta osallistujille palkkaa, koska kyseessä on sosiaalipalvelu, jonka aikana osallistuja on jollakin etuudella, kuten työmarkkinatuella. Osallistumisesta maksetaan kuitenkin päivittäinen työosuusraha.

Työkeskuksen osallistumismahdollisuus varatun hankintasopimuksen mukaiseen kilpailutukseen perustuu työsuhteisten – käytännössä palkkatuen piirissä olevien – henkilöiden osuuteen henkilöstöstä. Erilaisissa palveluissa olevia henkilöitä ei lueta mukaan varatun hankintasopimuksen kriteereissä.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin Pakilan työkeskus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa, joten se ei voi osallistua varatun hankintasopimuksen mukaisiin kilpailutuksiin. Työkeskuksen tavoitteena on edistää työttömien ja osatyökykyisten osallisuutta yhteiskuntaan ja työmarkkinoille.

Työtoimintajaksolla kertynyttä osaamista voi hyödyntää koulutus- tai työpaikan hakemisessa ja ammatillisten perustutkintojen osien suorittamisessa. Työjakso kestää 3–24 kuukautta ja työtoimintaan voi osallistua 1–4 päivänä viikossa 4–6 tuntia päivässä. Pakilan työkeskuksessa toimii eri osastoja, muun muassa ruoka- ja toimitilapalvelut, maalaamo, metallityöt, puutyöt, logistiikkapalvelut ja verhoomo. Työkeskus vastaa kaupungin eri toimialojen kalusteiden kunnostamisesta ja entisöinnistä sekä valmistaa mittatilaustyönä kalusteita kaupungin kohteisiin. Työkeskuksen yhteydessä toimii kaikille avoin kalustemyymälä, josta voi ostaa kaupungin käytöstä poistettuja kalusteita ja työkeskuksessa valmistettuja tuotteita.

On esitetty arvioita, että usea työtoiminnan piirissä oleva henkilö voisi myös työllistyä ja saada palkkaa. Varsinkin avotyötoiminnassa käyvät ihmiset voivat kokea epäreiluna sen, että työtehtävät voivat olla samoja kuin työntekijöillä, mutta korvauksena on vain työ-osuusraha. ([linkki: Palkkaa työstä -kampanja - Ihmisoikeusliitto](#))

Suojatyö-sanaa pidetään nykyisin leimaavana ja sen käytöstä on luovuttu alan lainsäädännössä. (Hankintadirektiivissä ja HE 108/2016 vp käytetään termiä suojatyökeskus.)

Yhteiskunnallinen yritys

Yhteiskunnallisella yrityksellä tarkoitetaan Suomessa yritystä, jonka toiminnassa täyttyvät tietyt yhteiskunnalliselle yritykselle asetetut kriteerit. Yhteiskunnallisella yrityksellä on yhteiskunnallinen tavoite, joka on määritelty yrityksen säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä, ja se käyttää voitostaan vähintään puolet toimintansa kehittämiseen tai lahjoittaa sen määrittämänsä hyvään tarkoitukseen. Yhteiskunnallista yritystä koskevat samat säännökset kuin muitakin yrityksiä. Toimintamuodoltaan se voi olla esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö tai yhdistys. Julkisyhteisöt tai niiden liikelaitokset eivät voi olla yhteiskunnallisia yrityksiä. Yhteiskunnallista yritystä määrittää nimenomaan toiminnan yhteiskunnallinen tavoite, ei työntekijöiden valinta. Täten yhteiskunnallinen yritys ei automaattisesti täytä 24 §:n vaatimuksia toimittajasta, jolle hankinta voidaan varata. Yhteiskunnallinen yritys voi kuitenkin olla 24 §:ssä määritelty toimittaja, jos se täyttää toimittajalle pykälässä asetetut vaatimukset. Tällöin kyseessä on EU-komission määritelmän mukaisesti työhön integroiva yhteiskunnallinen yritys. Työhön integrointi sinällään täyttää yhteiskunnalliselta yritykseltä edellytettävän tavoitteen vaatimuksen. Useimmat tällaiset yritykset kuitenkin toimivat aloilla, jotka myös varsinaisen toiminnan osalta ovat yhteiskunnallisen yrityksen kriteerien mukaisia.

Työhön integroivien yhteiskunnallisten yritysten päätavoite on haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhteiskunnallinen ja ammatillinen integraatio. Käytännössä tämä voi tarkoittaa palkkatuetun työn, avotyön ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä aidossa työympäristössä. Toimintaan voi kuulua myös osaamisen ja työelämään osallistumisen valmiuksien kehittämistä eli valmennuksen antamista.

Työhön integroivat yhteiskunnalliset yritykset Suomessa ovat usein säätiöitä ja yhdistyksiä, harvemmin myös osakeyhtiöitä ja osuuskuntia. Työhön integroiva toiminta niiden kesken voi käytännössä olla hyvin vaihtelevaa ja monipuolista. Talousjärjestelmän osana nämä toimijat sijoittuvat niin sanotuille välityömarkkinoille avointen markkinoiden ja työttömyyden väliin.

Valtion omistama Työkanava Oy on yhtiö, jonka tarkoituksena on työllistää kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä henkilöitä. Työkanavan toiminnasta säädetään lailla. Työntekijät ovat työsuhteessa yhtiöön, ja yhtiö myy työntekijöiden työpanosta edelleen asiakkailleen. Tällä hetkellä toiminta ei mahdollista osallistumista varatun hankintasopimuksen mukaiseen kilpailutukseen, mutta juridisesti siihen ei ole estettä. Yhtiön tuottamien palveluiden hinnoittelu on markkinaehtoista. Työkanavan työntekijät tulevat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen (TE-palvelujen) kautta. Työkanava toimii välityömarkkinoilla toteuttaen työhön integrointia, mutta omistajapohjan takia sitä ei lasketa yhteiskunnalliseksi yritykseksi.

2.3 Muita heikommassa asemassa olevat henkilöt

Tarkka määritelmä muita heikommassa asemassa olevista henkilöistä riippuu siitä, mitä kansallisessa lainsäädännössä on säädetty. Hallituksen esityksen (HE 108/2016 vp) mukaan heikommassa asemassa olevien piiriin kuuluisivat vammaisten lisäksi myös muut heikommassa asemassa olevat kuten työttömät, heikommassa asemassa olevat vähemmistöt sekä sosiaalisesti syrjäytyneet. Tämä on suora lainaus direktiivistä.

Komission oppaan ([linkki: Sosiaalinen ostaminen: opas sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa](#) 2. laitos. Komissio, 2021) mukaan muita heikommassa asemassa olevalla henkilöllä voidaan tarkoittaa ketä tahansa henkilöä, joka kuuluu johonkin seuraavista ryhmistä:

- » pitkäaikaistyöttömät (työttömyyskauden pituus voi vaihdella; henkilö ei esimerkiksi ole ollut vakinaisessa ansiotyössä edellisten 6–24 kuukauden aikana)
- » nuoret (esim. 15–24-vuotiaat)
- » henkilöt, joilla ei ole keskiasteen koulutusta eikä ammatillista pätevyyttä (kansainvälinen koulutusluokitus 3) tai jotka ovat päättäneet täysipäiväisen opiskelun enintään kaksi vuotta sitten ja jotka eivät aikaisemmin ole saaneet ensimmäistä vakinaista palkallista työpaikkaansa

- » yli 50-vuotiaat
- » yksin elävät aikuiset, joilla on vähintään yksi huollettava
- » henkilöt, jotka työskentelevät jäsenvaltiossa sellaisella alalla tai sellaisessa ammatissa, jonka sukupuolijakauman epätasapaino on (esim. 25 prosenttia) suurempi kuin keskimääräinen sukupuolijakauman epätasapaino kaikilla elinkeinoelämän aloilla kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jotka kuuluvat tähän aliedustettuun sukupuoliryhmään
- » henkilöt, jotka kuuluvat jäsenvaltion etniseen vähemmistöön ja jotka tarvitsevat kieli- tai ammatillista koulutusta tai työkokemusta, jotta heidän mahdollisuutensa vakituisen työpaikan saamiseen paranevat
- » henkilöt, joita uhkaa köyhyys tai vakava puute (esim. henkilöt, jotka kärsivät aineellisesta puutteesta, henkilöt, jotka elävät kotitaloudessa, jossa työssäkäyntiaste on hyvin alhainen, tai asunnottomat)
- » henkilöt, jotka ovat jonkin muun syyn takia haavoittuvassa asemassa (esim. lähisuhdeväkivallasta tai riippuvuuksista kärsivät henkilöt).

2.4 Hankinnan osan varaaminen 24 §:n mukaisesti

Hankintalain mukaan hankintakokonaisuus on mahdollista jakaa useampaan osakokonaisuuteen siten, että tarjoaja voi jättää tarjouksensa tällaiseen hankinnan osaan.

Jos suuremman hankintakokonaisuuden yksi tai useampi osa halutaan varata hankintalain 24 §:n mukaisesti tietyille toimijoille, on se hankintalain näkökulmasta mahdollista. Ilmoitusteknisesti tämä on mahdollista Hilmassa syyskuun 2023 eForms-uudistuksen jälkeen. Hankintailmoituksella nähdään, että hankinta on jaettu osa-alueisiin ja että jokin/jotkut osa-alueet on varattu hankintalain 24 §:n mukaisille toimijoille.

2.5 Esimerkkejä hankinnoista, jotka on varattu hankintalain 24 §:n mukaisesti

Sanginjoen luonnonsuojelualueen ympäristön hoitaminen

- » Hankintayksikkö: Metsähallitus
- » Voimassa oleva, neljän vuoden sopimus
- » Tuottaja: Kestävän Kehityksen Yhdistys ry.

Uimahallin kahviopalveluiden ja lippu- sekä kassapalveluiden tuottaminen

- » Hankintayksikkö: Kotkan kaupunki
- » Voimassa oleva sopimus
- » Tuottaja: Sotek-säätiö sr.

Apuvälineiden vuokraaminen

- » Useita hankintayksiköjä: Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit
- » Toteutus 2010-luvulla
- » Tuottaja: Annanpura Oy.

Matkakorttien muoviset suojakotelot

- » Hankintayksikkö: HSL (Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymä)
- » Toteutus vuonna 2019
- » Ei ennakoitua arvoa, sopimuskausi 2+2
- » Sovellettiin erityisalojen hankintalakea, alitti kynnyksarvon, joten oli pienhankinta, kilpailutettiin HSL:n hankintaohjeen mukaan
- » Tarjouksia voivat tehdä vain organisaatiot, jotka täyttävät erityisalojen hankintalain 35 §:n mukaisen työkeskuksen tai vastaavan toimittajan säännöksessä täsmennetyt määritelmät. Saatiin kolme tarjousta, joista kaksi hylättiin, koska toimijat eivät täyttäneet työkeskuksen tai vastaavan toimittajan määritelmää. Yksi toimittaja oli jättänyt hakemuksen rekisteröitymiseksi sosiaalisesti yritykseksi, mutta koska se ei ollut sosiaalinen yritys tarjouksen jättöhetkellä, tarjoaja hylättiin. Vaatimuksena oli, että ko. kriteeri tuli täyttää tarjouksen jättöhetkellä. Tarjoajan tekemä oikaisuvaatimus hylättiin.
- Tuottaja: Invalidisäätiö.

Haminan varuskunnan alueella olevien kohteiden käsin tehtävät ulkoaluetyöt

- » Hankintayksikkö: Puolustushallinnon rakennuslaitos
- » Toteutus vuonna 2018
- » Suunnattiin ns. sosiaaliseen työllistämiseen työkeskuksille hankintalain 24 §:n mukaan
- » Ennakoitu arvo oli 530 000 euroa
- » Saatiin yksi tarjous, joka valittiin.

Käyttöoikeussopimus pesulapalveluista Vaasan kaupungin Sosiaali- ja terveystoimen palveluasumisyksiköille ja kaupungin muille yksiköille (mm. päiväkodit ja koulut, tekninen toimi)

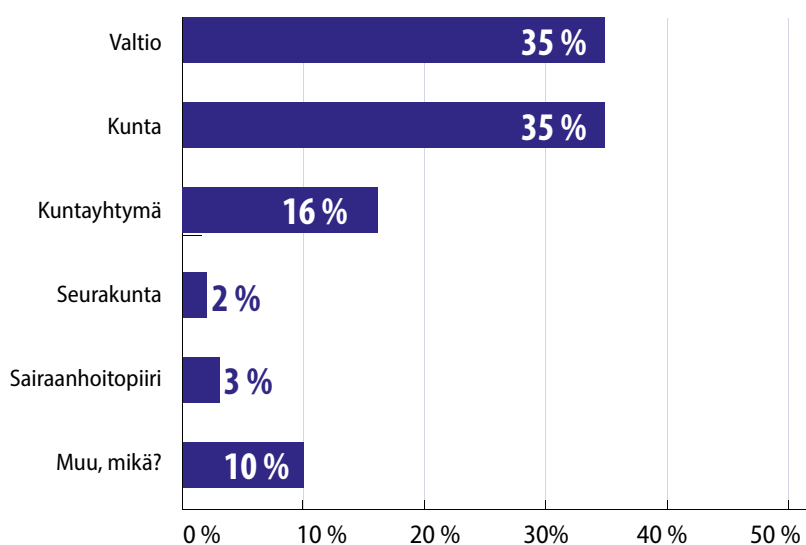
- » Hankintayksikkö: TeeSe Botnia Oy Ab
- » Toteutus vuonna 2018
- » 5 vuoden pituinen puitejärjestely
- » Hankinta varattiin hankintalain 24 §:n mukaisille työkeskuksille ja vastaaville toimijoille
- » Ennakoitu arvo oli 1 300 000 euroa.

EU:n julkaisussa, johon on koottu hyviä käytäntöjä sosiaalisista hankinnoista eri jäsenvaltioissa, esiteltävissä tapauksissa varattuja hankintoja on käytetty siivous- ja huoltopalvelujen, ruoka- ja catering -palvelujen sekä puutarha- tai pihatöiden hankinnassa. Useassa tapauksessa hankinta oli jaettu osiin ja osista yksi tai useampi oli varattu työkeskuksille tai sosiaalisille yrityksille. Yhteensä oppaassa esitellään 71 hankintaa, joista 17:ssä hankinta oli varattu hankintadirektiivin 20 artiklan mukaisesti. ([linkki: Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases, 2020.](#))

3. Hankintalain 24 §:n käyttöä koskeva kysely

Osana selvitystä toteutettiin sähköinen kysely, jolla kerättiin julkisen sektorin organisaatioiden kokemuksia hankintalain 24 §:n käytöstä sekä näkemyksiä pykälän laajemman käytön edistämiseksi. Kysely toteutettiin syyskuussa 2022 ja siihen saatiin yhteensä 115 vastausta kattavasti eri julkishallinnon organisaatioista. Jakelu toteutettiin kirjaamoiden kautta ja näin onkin mahdollista, että yhdestä organisaatiosta on useita vastauksia.

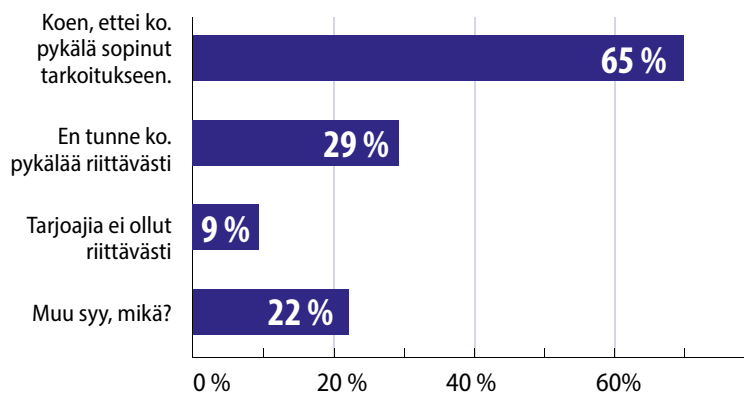
Vastaajat edustavat julkisen sektorin toimijoita kattavasti. Kunnista ja valtiolta on saman verran vastaajia (n=40), minkä lisäksi vastauksia on saatu kuntayhtymistä, sairaanhoitopiireistä sekä seurakunnista. Yksittäisiä vastauksia on kertynyt myös valtion liikelaitoksista, kunta-alan palvelukeskuksista sekä yhteishankintayksiköistä. Vastaajien taustaorganisaatioiden jakaumat on esitetty alla kuvassa 1.



Kuva 1. Kyselyvastaajien edustamat organisaatiot

Kyselyvastaajista suurin osa (67 %) tuntee hankintalain 24 §:n, mutta sen soveltaminen hankinnoissa on erittäin harvinaista. Ainoastaan kaksi vastaajaa kertoo soveltaneensa itse pykälää. Pykälän soveltamiseen näitä vastaajia on kannustanut kokeilunhalu sekä toisaalta halu tukea alueella toimivia työkeskuksia. Käytännössä soveltaminen on tarkoittanut vaatimusta työllistää heikommassa työmarkkina-asemassa olevia sopimuksen laajuus huomioiden. Avovastausten perusteella on hieman epäselvää, puhuvatko vastaajat 24 §:ä laajemmin työllistämisehdon käytöstä hankinnoissa.

Soveltamatta jättämisen taustalla ovat tyypillisesti tiedon puute ja pykälän heikko tunnettuus (n=32) sekä pykälän epätarkoituksenmukaisuus hankintaan nähden (n=73). Toisaalta on mahdollista, että pykälän heikon tunnettuuden vuoksi hankintayksiköt arvioivat liian kevyin perustein sen soveltuvan heikosti heidän hankintoihinsa. Osa vastaajista (n=10) kertoo syyksi myös potentiaalisten tarjoajien niukan määrän toiminta-alueella. Avovastauksissa osa vastaajista kertoo kuulleen pykälästä ensimmäistä kertaa tämän kyselyn myötä, mikä heijastelee pykälän heikkoa tunnettuutta ja tarvetta tiedotukselle. Soveltamatta jättämisen syyt -vastausjakaumat on esitetty alla kuvassa 2.



Kuva 2. Syyt 24 §:n soveltamattomuudelle hankinnoissa

Yli puolet (56 %) vastaajista toivoo tukea 24 §:n käyttöön. Käytännössä tukitoiveet liittyvät erityisesti tiedon, kokemusten ja hyvien esimerkkien jakamiseen sekä kootun tiedon että koulutusten kautta. Lisäksi toivotaan tukea hankinta-asiakirjojen laatimiseen; hankintaohjeen päivitykseen sekä kriteeristöjen laatimiseen.

”Meidän hankinnoissamme se ei ehkä ole ollut relevantti, mutta en tiedä koska en tunne sitä tarpeeksi.”

”En tunne potentiaalisten tarjoajien toimintaa riittävästi.”

”Pykälän olemassaolo on jäänyt huomaamatta. Pienhankintoja on tästä huolimatta tehty työkeskuksilta.”



Yleiset huomiot pykälän soveltamisen edistämistä ovat linjassa käytännön tukitoiveiden kanssa ja kytkeytyvät tiiviisti tiedonsaantiin ja koulutukseen. Lisäksi mahdollisena käyttöä edistävänä tekijänä nostetaan esiin kriteerit täyttävien toimijoiden löydettävyyden parantaminen. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi alueellisesti koottuja verkkopalveluportaaleja, joista sopivia toimijoita olisi mahdollista tunnistaa. Löydettävyyden lisäksi toimijoiden kriteerien uudelleen tarkastelu saattaisi lisätä pykälän käyttöä, sillä nykyisten kriteerien arvioidaan rajaavan potentiaalisia toimijoita pois.

Kyselyn tulokset ovat linjassa tekijöiden aiempien havaintojen kanssa ja vahvistavat ennakkokäsityksen hankintalain 24 §:n heikosta tunnettuudesta ja vähäisestä käytöstä. Toisaalta haasteeksi nousee pykälän vähäinen käyttö; kyselyn perusteella sen hyödyntäminen on erittäin harvinaista, minkä vuoksi kokemuksia ja oppeja on toistaiseksi niukasti jaettavaksi.

Kyselyvastaukset välittävät vahvan tarpeen koulutukselle ja tiedon jakamiselle, joita tulee tarjota hankintayksiköille käytännön tuen, kuten potentiaalisten toimijoiden listaamisen lisäksi. Tuki ja koulutus kannattanee kytkeä osaksi muuta hankintojen kehittämistä laajemman vaikuttavuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi avovastauksissa esiin nostettu KEINO-osaamiskeskus on toimija, joka tavoittaa laajasti hankintaosaajia Suomessa, ja jonka sosiaalisen kestävyys ja hankinnoilla työllistämisen kokonaisuuden edistämiseen 24 §:n käytön edistäminen sopisi luontevasti. Hankintalain 24 §:n edistäminen osana laajempaa hankintojen sosiaalisen kestävyys edistämisen keinovalikoimaa voisi tukea koko teeman näkyvyyttä ja lisätä eri keinojen käyttöä – pidemmällä aikavälillä tämä tuottanee myös kaivattuja konkreettisia esimerkkejä ja oppeja 24 §:n hyödyntämisestä.

4. Toimijoiden kenttä

Varattuihin hankintasopimuksiin osallistumiskelpoisia toimijoita ja niiden tuottamia palveluja ja tuotteita on selvitetty osana Sanna Marinin hallituksen (2019–2023) hyväksymän Yhteiskunnallisten yritysten strategian (ks. lisää) pohjalta perustetun Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus YYO:n (ks. lisää) toimintaa. Selvitykseen tunnistettiin YYO:n kokoamasta yhteiskunnallisten yritysten tietopankista (ks. lisää) ja välityömarkkinatoimijoiden yhteistyöryhmän (ks. lisää) jäsenten verkostoista sekä muista lähteistä yhteensä 68 potentiaalista toimijaa, joista tavoitettiin 35. Haastatteluihin osallistui 32 työhön integroivaa toimijaa ympäri Suomen. Oikeudelliselta muodoltaan haastatellut toimijat ovat joko säätiöitä tai yhdistyksiä, joiden toimintaan kuuluu vaihtelevasti palkkatuetun työn, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan (sosiaalihuoltolain mukainen palvelu), kuntouttavan työtoiminnan ja kehitysvammaisten henkilöiden päivätoiminnan tarjoaminen. Myös neljä osakeyhtiön tahoa haastateltiin. Pitkäaikaistyöttömät ovat merkittävä asiakasryhmä toimijoille.

Työhön integroivien toimijoiden tuotanto- ja palvelutoiminta on monipuolista, mutta vaihtelevaa. Usea toimija on keskittynyt kierrättämiseen ja uudelleenkäyttöön. Käytännössä se tarkoittaa kierrätysmyymälöiden ylläpitämistä, kierrätystavaran vastaanottoa, käsittelyä ja myyntiä sekä uusien tuotteiden valmistamista kierrätysaineistosta. Tosin uusiotuotantoa tekee harva toimija. Erilaisiin puutöihin kuuluvat muun muassa kuormalavojen valmistus. Lisäksi tehdään pienremontteja ja pienrakentamista. Metallialan töihin kuuluvat erilaisten komponenttien työstäminen ja kokoonpano. Tekstiilialalla tehdään korjausompelua ja valmistetaan monipuolisesti eri tuotteita, kuten suojapeitteitä. Myös erilaisten tuotteiden pussittaminen ja tarroittaminen kuuluu monen toimijan palveluvalikoimaan. Kokoonpanotöitä tehdään usealle eri alalle, esimerkiksi sähkölaitteiden kokoamista. Joidenkin toimijoiden alaan kuuluu myös sisustustuotteiden, korujen ja painotuotteiden valmistus.

Moni toimija on palvelualalla, jolla tuotetaan kiinteistöhuoltoa, siivous- ja pesulapalveluita, asiakaspalvelua (mm. kahvilassa) sekä kauppaa-asiointia. Joillain alueilla hoidetaan logistiikkaa, kuten kuljetetaan postia, apuvälineitä, lääkkeitä ja kierrätystavaraa. Muutama toimija tekee asuntojen tyhjentämistä. Harvinaisia aloja ovat sähköinen mediatuotanto, kehystäminen, it-tuki ja ulkoistetun verkkokaupan ja pakkaamon hoitaminen. Yksi toimija tarjoaa litteroinnin, tekstityksen ja saavutettavuuden asiantuntijapalveluita ja yksi myös työvoiman vuokraamista. Muutama toimija on tehnyt edelleen siirtoa tai niin sanottua siirtymätyötä yrityksille. Tuotteita ja palveluita tuotetaan useimmiten alihankintana yrityksille, mutta myös julkinen sektori on joissain tapauksissa ollut tilaajana. Varatuista hankintasopimuksista on kokemusta kolmella toimijalla.

Yhteenveto

Hankintayksiköille tehdyn kyselyn osalta yhteenvedona voidaan todeta, että hankintalain 24 §:n tunnettuus on erittäin vähäistä. Lisäksi puuttuu tietoa siitä, että hankintoja voidaan lain säätämässä erityistapauksissa varata tietyille tarjoajaryhmille. Pykälän heikon tunnettuuden takia on oletettavissa, että pykälän arvioidaan soveltuvan heikosti omiin hankintoihin liian kevyin perustein. Osa kyselyyn vastaajista kertoi kuulleensa pykälästä ensimmäistä kertaa vasta tehdyn kyselyn myötä.

Vastauksissa esitettiin myös toiveita tiedon, kokemuksen ja hyvien esimerkkien jakamiseen kootun tiedon ja koulutuksen kautta.

Osa vastaajista kertoo soveltamattomuuden syyksi potentiaalisten tarjoajien niukan määrän toiminta-alueella.

Tällä selvityksellä on jo jollain tasolla lisätty tietoisuutta mahdollisuudesta varata hankintoja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi. Selvitykseen on kerätty tekijöiden tietoon tulleita esimerkkejä hankinnoista, joissa hankinta on varattu hankintalain 24 §:n ehdot täyttävälle toimijoille.

Tätä selvitystä jakamalla pyritään lisäämään tietoisuutta hankintojen varaamisen mahdollisuudesta. Samalla haastamme hankintayksiköitä pohtimaan mahdollisuutta jakaa hankinta osiin siten, että jokin tai jotkin osat voidaan kohdentaa varattuina hankintoina. Kuten selvityksestä käy ilmi, se on myös teknisesti mahdollista. Usein isompien hankintayksiköiden hankinnat ovat kooltaan sen laajuisia, että hankintalain 24 §:n mukaiset toimijat eivät pysty niihin vastaamaan, mutta voisivat osallistua pienemmän osa-alueen toimittamiseen.

Hankinnan varaaminen hankintalain 24 §:n mukaisesti ei vaadi mitään erityisiä kriteerejä, ohjeistusta tai koulutusta. Enemmänkin tarvitaan tietoisuuden lisäämistä tällaisesta mahdollisuudesta sekä pohdintaa ja esimerkkejä hankinnoista, joihin varaamista voitaisiin käyttää tai on käytetty. Samalla tulisi madaltaa tai mahdollisuuksien mukaan poistaa selvityksen haastatteluissa esiin nousseita esteitä.

Jotta hankintayksiköt uskaltavat kohdentaa hankintojaan hankintalain 24 §:n mahdollistamalla tavalla, se edellyttää markkinoiden tuntemusta ja tietoa siitä, että potentiaalisia tarjoajia on olemassa. Tässä selvityksessä kartoitettiin mahdollisten toimijoiden kenttää Yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskuksen toteuttamien haastattelujen kautta.

Toimijoille tehdyissä haastatteluissa nousi esille, että pienille toimijoille voi olla vaikea osallistua julkisiin hankintoihin, koska hankinnat ovat usein isoja ja vaativat paljon työvoimaa ja aikaa. Yhteistyö eri toimijoiden välillä voisi olla ratkaisu tähän ongelmaan. Se vaatisi kuitenkin jonkin tahon hallinnoimaan yhteistyötä ja rakentamaan luottamusta toimijoiden välillä. Hankintoihin osallistumiseen koettiin liittyvän riskejä, kuten riittävän palvelutason saavuttaminen, työvoiman saatavuus ja taloudelliset sanktiot, jos hankintaa ei toimiteta ajoissa tai riittävän laadukkaalla tavalla. Yhteistyön haasteena pidettiin

toimijoiden keskinäistä erilaisuutta, mutta toisaalta monilla toimijoilla oli paljon yhtymäkohtia tuote- ja palveluvalikoimassaan. Yhteistyön lisäksi hankintojen pilkkominen pienempiin osiin ja sopimusten pitkäkestoisuus olivat monien toimijoiden mielestä hyviä keinoja edistää varattuja hankintoja. Sosiaalisten näkökohtien korostamista hankinnoissa pidettiin tärkeänä.

Kilpailu isojen työllistämispalveluita tuottavien yritysten ja toisaalta edullisen tuontitavaran kanssa nousivat nekin esiin ongelmakohtina. Joissakin tapauksissa toimijoiden maantieteellinen toiminta-alue voi rajoittaa hankintoihin osallistumista valtakunnallisesti. Julkisiin hankintoihin osallistuminen vaatisi välityömarkkinatoimijoiden osaamisen kehittämistä kilpailutusten ja kustannuslaskelmien suhteen. Vaikka monet haastatellut näkivät varattuihin hankintoihin osallistumisessa joitakin vaaran paikkoja, koettiin varatut hankintasopimukset kuitenkin kiinnostavaksi mahdollisuudeksi.

EU:n komissio julkaisi joulukuussa 2021 Yhteisötalouden toimintasuunnitelman ([linkki: Social Economy Action Plan](#)), jossa luotiin suuntaviivoja yhteisötalouden ja yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten parantamiselle ja kasvulle. Yhteisötalous luetaan yhdeksi neljästätoista taloudellisen toiminnan pääalueista, joka työllistää lähes 14 miljoonaa henkilöä, ja jonka työllistämispänsä odotetaan merkittävästi kasvavan. Kesäkuussa 2023 julkaistiin komission suositukset toimintasuunnitelman toimeenpanemiseksi; komissio edellyttää jäsenmaiden toteuttavan omat kansalliset suosituksensa 18 kuukauden kuluessa. Suosituksista kolme (14-16 artiklat) käsittelevät erityisesti julkisia hankintoja ja niiden tarjoama potentiaalia. Niissä suositellaan, että jäsenvaltiot tukevat yhteiskunnallisten yritysten pääsyä markkinoille edistämällä sosiaalisesti vastuullisten julkisten hankintojen käyttöä ja tukemalla yhteisötalouden yksiköiden ja keskeisten yritysten välistä yhteistyötä. Varattu hankintasopimus mainitaan erikseen 15:ssä artiklassa yhtenä keskeisenä keinona, jolla jäsenvaltiot voivat tukea yhteiskunnallisten yritysten työllistämisyrittämiä.

Työhön integroiville yhteiskunnallisille yrityksille on syntymässä verkosto, joka helpottaa tarjoajapuolen syntymistä ja tavoittamista.

Koska tarjoajapuolen toimijoita on vähän, olisi tärkeää, että tämän selvityksenkin edesauttamana löytyisi julkishallinnon organisaatio, joka ottaisi tehtäväksi koota 24 §:n käytön mahdollisuuksia ja toimijoita koskevan tiedon hankintayksiköiden saataville. Tätä kautta voitaisiin mahdollisesti lisätä hankintojen varaamista hankintalain 24 §:n mukaisille toimijoille ja siten parantaa muita heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä.

Julkisten hankintojen neuvontayksikön (JHNY) [hankinnat.fi](#) -sivustolle on kerätty tietoa hankinnan varaamisesta hankintalain 24 §:n mukaisesti. JHNY pyrkii myös tuomaan esille käytännön esimerkkejä toteutetuista varatuista hankinnoista. Valtion politiikkatavoitteiden saavuttaminen julkisten hankintojen avulla edellyttää pitkäjänteistä neuvontaa ja kehitystä. Tässä työssä Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomaisen osaamiskeskuksen (KEINO) rooli on ollut keskeinen.

Liite

Liite: Kyselyn sisältö

Kysely hankintalain 24 §:n käytöstä ja sen tuntemisesta

Kyselyn tarkoituksena on selvittää hankintalain 24 §:n käyttöä ja sen tuntemista. Samalla kysymme mielipiteitä ja ideoita siitä, miten 24 §:n soveltamista voitaisiin edistää. Vastaaminen tapahtuu anonyymisti ja vastaukset ovat vain kyselyn tekijöiden käytössä. Tietoja ei luovuteta muuhun tarkoitukseen.

1. Mikä on organisaatiosi?

- Kunta
- Kuntayhtymä
- Valtio
- Seurakunta
- Sairaanhoidopiiri
- Muu, mikä?

2. Onko hankintalain 24 § pykälä sinulle tuttu?

- Kyllä
- Ei

3. Oletko soveltanut 24 § pykälää hankinnoissa?

- Kyllä
- En

4. Jos olet soveltanut 24 § pykälää hankinnoissa, kerro miksi päädyit soveltamaan sitä?

5. Jos olet soveltanut 24 § pykälää hankinnoissa, kerro millä tavoin?

6. Jos et ole soveltanut 24 § pykälää hankinnoissa, mistä se johtuu?

- En tunne ko. pykälää riittävästi
- Koen, ettei ko. pykälä sopinut tarkoitukseen
- Tarjoajia ei ollut riittävästi
- Muu syy, mikä? _____

7. Koetko, että 24 § pykälän käyttöön tarvitaan tukea?

- En
- Kyllä, millaista tukea? _____

8. Miten mielestäsi hankintalain 24§:n soveltamista voitaisiin edistää?

9. Sana on vapaa. Muita huomioita tai ajatuksia aiheeseen liittyen.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**KUNTA
LIITTO** | Kommun-
förbundet

